

Donedávna se v naší zemi tématem přímé demokracie zabýval kromě několika odborníků a politiků málokdo. Dnes je to téma živé veřejné diskuse, která probíhá i na půdě parlamentu a vlády, přičemž v drtivé většině případů je to diskuse o referendu, nejčastěji zvažovaném nástroji přímé demokracie, do té míry, že v běžné debatě se u nás začínají termíny „přímá demokracie“ a „referendum“ užívat téměř synonymně. Referendum znají ústavy mnoha zemí včetně České republiky již delší dobu. Ale zatímco doposud šlo o nástroj používaný spíše mimořádně, v současné době v něm mnozí zastánci přímé demokracie vidí jednu z hlavních institucí nového demokratického pořádku.

Průzkumy veřejného mínění už delší dobu ukazují, že v mnoha demokratických společnostech roste počet lidí, kteří by chtěli ovlivňovat politiku svého státu nebo své obce nejen tím, že jednou za čas odevzdají ve volbách svůj hlas. Důvodem nemusí být nespokojenost s politickou reprezentací. Může jím být jednoduše přání vést aktivnější občanský život. Na druhé straně však přímá demokracie může vyvolávat obavy. Co když referenda, přinejmenším v našich podmínkách, demokracii nezlepší, nýbrž zhorší, anebo ji dokonce zničí? Brožura *Referendum a zastupitelská demokracie* představuje institut referenda ze tří různých úhlů pohledu, ze kterých by se měla osvětlit většina naznačených problémů. V první části je to pohled právníký, ve druhé pohled sociologický a ve třetí pohled politologie a politické filosofie.

Cílem této příručky, kterou vytvořili autoři Akademického fóra při Filosofickém ústavu AV ČR, není dát jednoznačnou odpověď či praktické doporučení, ale ukázat, jaké jsou základní souvislosti, na které by se nemělo zapomínat a bez jejichž zohlednění nelze na otázky přímé a zastupitelské demokracie přesvědčivě odpovědět, ať už je výsledná odpověď jakákoliv.



Vladimír Mikeš, Jaroslav Rytíř

Referendum a zastupitelská demokracie

Obsah

- 1 Úvod: Co je cílem této příručky? _____ **3**
- 2 Pohled právníka _____ **5**
 - 2.1 Různé druhy referenda – různé účely referenda _____ **5**
 - 2.2 Další pravidla konání referend _____ **8**
 - 2.3 Slučitelnost _____ **9**
 - 2.4 Ústava ČR a Listina práv a svobod _____ **10**
 - 2.5 Meze právního pohledu _____ **10**
- 3 Pohled sociologa _____ **12**
 - 3.1 Důvody popularity přímé demokracie mezi občany _____ **12**
 - 3.1.1 Poptávka ze strany občanů _____ **12**
 - 3.1.2 Přímá demokracie a nabídka politických stran _____ **13**
 - 3.1.3 Dopad přímé demokracie na politické strany _____ **14**
 - 3.2 Vliv přímé demokracie na politickou participaci, volební účast a politickou angažovanost _____ **16**
 - 3.2.1 Edukativní hypotéza _____ **16**
 - 3.2.2 Přímá demokracie jako součást nového způsobu politické participace _____ **17**
- 4 Politologická perspektiva: ohledy _____ **19**
 - 4.1 Ohled na stabilitu uspořádání _____ **20**

4.2 Ohled na společné dobro _____ **24**

4.3 Ohled na zdroj moci _____ **28**

4.4 Ohled na vládu práva _____ **33**

4.5 Ohled na různá pojetí demokracie _____ **39**

5 Závěr _____ **42**

Seznam literatury a doplňující četby _____ **44**

Autoři _____ **46**



Obr. 1 (foto archiv autorů)

1 Úvod: Co je cílem této příručky?

O demokracii toho bylo řečeno a napsáno již mnoho, a přesto v našem prostředí chybí stručný průvodce, který by člověku bez politologického, právního nebo sociologického vzdělání a bez zkušeností z praktické politiky – tedy naprosté většině z nás – pomohl ve chvíli, kdy je postaven před otázku, zda chtít přímou demokracii, anebo raději zastupitelskou a proč. Ať je tato otázka položena v jakékoliv podobě, v radikální či umírněné, i laik brzy zjistí, že se netýká ničeho okrajového, ale naopak vede přímo k tomu, jak chápeme základní předpoklady a cíle demokracie.

Donedávna se v naší zemi tématem přímé demokracie zabýval kromě několika odborníků a politiků málokdo. Dnes je to téma živé veřejné diskuse, která probíhá i na půdě parlamentu a vlády, přičemž v drtivé většině případů je to diskuse o referendu, nejčastěji zvažovaném nástroji přímé demokracie. V běžné debatě se proto u nás termínů „přímá demokracie“ a „referendum“ užívá téměř synonymně. Referendum znají ústavy mnoha zemí včetně České republiky již delší dobu. Ale zatímco doposud šlo o nástroj používaný spíše mimořádně, v současné době v něm mnozí zastánci přímé demokracie vidí jednu z hlavních institucí nového demokratického pořádku.

Čím to je? Co je důvodem volání po referendech či jiných formách přímé demokracie? Jedna odpověď je nasnadě: důvodem je nespokojenost se stavem zastupitelské demokracie a představa, že zavedení prvků přímé demokracie umožní nápravu. Existují i další odpovědi. Průzkumy veřejného mínění už delší dobu ukazují, že v mnoha demokratických společnostech roste počet lidí, kteří by chtěli ovlivňovat politiku svého státu nebo své obce nejen tím, že jednou za čas odevzdají ve volbách svůj hlas. Důvodem nemusí být nespokojenost s politickou reprezentací. Může jím být jednoduše přání vést aktivnější občanský život: podílet se ve větší míře na politickém rozhodování a jednání bez nutnosti stát se politikem na plný úvazek. V demokratických obcích starého Řecka byl aktivnější občanský život nejen možný, ale i vyžadovaný, a pro svobodného člověka bylo hanbou, když takový život nevedl.

Na druhé straně však přímá demokracie může vyvolávat obavy. Co když referenda, přinejmenším v našich podmínkách, demokracii nezlepší, nýbrž zhorší, pokud ji dokonce nezničí? Přímá demokracie může být v té či oné míře žádoucí na místní úrovni, a tam už je nyní zavedena. Ale jak s ní bez nebezpečných důsledků zacházet na celostátní úrovni, kde se potkává množství zájmů, které je nutné znát a zohlednit a kde je třeba sladit a vyvažovat rozhodování a jednání různých orgánů státní moci, jež mají také svůj demokratický mandát?

Cílem této příručky je nabídnout pevnější půdu a jasnější rámec pro formulaci všech těchto otázek a důvodů. Lze v tom vidět i způsob, jak ukázat rozumné mantinely, ve kterých může být veden spor zastánců jednoho či druhého. Primární tedy není vysvětlit, jak to je, a dát jednoznačnou odpověď či praktické doporučení, ale ukázat, oč zde vlastně při položení těchto otázek běží, jaké jsou základní souvislosti, na které by

se nemělo zapomínat a bez jejichž zohlednění nelze na otázku přímé a zastupitelské demokracie přesvědčivě odpovědět, ať už je výsledná odpověď jakákoliv.

V následujícím textu je proto institut referenda představen ze tří různých úhlů pohledu, ze kterých by se měla osvětlit většina naznačených problémů. V první části je to pohled právníký, ve druhé pohled sociologický a ve třetí pohled politologie a politické filosofie. Je možné, že se díky tomu objeví jasnější odpovědi a doporučení a začne být případně zjevnější neadekvátnost některých dílčích argumentů. To je přirozená součást každého vyjasňování. Primárním cílem však zůstává ukázat přístup a nabídnout vodítka, která by měla přispět k tomu, aby debata – jejíž pokračování tato příručka předpokládá a chce podpořit – nebyla hluchým přehazováním polovičatých tvrzení, ale výměnou argumentů směřujících k podstatě věci.

Z výše řečeného je již zřejmé, proč se v názvu příručky neobjevuje obvyklá dvojice termínů „přímá demokracie“, „zastupitelská demokracie“. První důvod je praktický: přímá demokracie je téma mnohem širší a na publikaci tohoto typu příliš rozsáhlé, a kdybychom se jím měli zabývat, muselo by to být na úkor samotných referend. A s tím souvisí i druhý důvod: přímá demokracie v širším smyslu slova zajímá ve skutečnosti jen málokoho. Když se dnes mluví o přímé demokracii, jde většinou právě o referendum.

Tato publikace vznikla péčí Akademického fóra – platformy Akademie věd zaměřené na organizování veřejných diskusí v regionech k politicko-občanským tématům. Záznamy z debat a další texty jsou k dispozici na adrese: www.akademicke-forum.flu.cas.cz. Za podíl na přípravě příručky autoři děkují sociologovi Tomáši Dvořákovi a učitelí Gymnázia mezinárodních a veřejných vztahů Praha Karlu Dindovi.

2 Pohled právníka

U tématu, jakým je referendum, nelze právníka zcela odlišit od politologa, ale přesto lze rozpoznat jeden společný rys právnických úvah, a tím je ukotvení v praxi. Právník chce v posledku vědět, jaký má institut referenda vztah k stávajícímu právnímu řádu, ústavě, zákonům, procesům jejich ustavování. Tento praktický pohled se může zaměřit na různé otázky na různých rovinách obecnosti, jak je vidět i v užitečné (a nepříliš známé) české publikaci *Přímá demokracie* (viz seznam literatury na konci knihy), jejíž autoři jsou ve své většině právě právníci. Jedna z těchto otázek se ptá na účely referenda a nabízí příležitost rozlišit různé druhy referend a ozřejmit tak dvě podstatné věci: zprvve, různé typy referend, jak je lze sledovat v konkrétních právních rádech konkrétních zemí, mohou mít účely zcela různé (M. Antoš); zadruhé, obecněji, některé účely referenda (a motivace pro jeho zavedení) do demokracie nepatří (V. Šimíček). Jinou právníkovou otázkou jsou pravidla pro provádění referend a to, zda poskytují dostatečné záruky proti jejich zneužití, podobně jako to očekáváme od pravidel, jimiž se řídí volby (P. Mlsna). Na další rovině se klade z právníkové perspektivy nevyhnutelná otázka, jak je řešen soulad referenda se stávajícími zákony a jaký může mít referendum dopad na zákonodárný proces (J. Winttr). Konečně je zde i důležitá rovina otázky, jakou právní úpravu referenda umožňuje ústava dané země, tedy v našem případě Ústava ČR (J. Kysela). Těmto otázkám se nyní můžeme postupně stručně věnovat.

2.1 Různé druhy referenda – různé účely referenda¹

Když se za účelem porozumění institutu referenda rohlédneme po zemích Evropské unie – z toho prostého důvodu, že jsou nám politickým uspořádáním, historicky i kulturně nejbližší –, naskytne se nám zajímavý a poučný pohled na poměrně značnou rozmanitost, ve které však nechybí jednotící prvky. Neexistuje jeden způsob, jak referenda řadit do skupin, nabízejí se ovšem různé úhly pohledu, které umožňují jednotlivé praxe klást do zajímavých kontrastů.

První věc, která takto padne do oka, je skutečnost, že většina těchto zemí má nějaký zákon, který užití referenda upravuje. Mezi čtyři výjimky se vedle Kypru řadí Česká republika, kde se obecný zákon stal předmětem řady legislativních návrhů, Belgie, která referendum neumožňuje, a Nizozemsko, které zákon k referendu zavedlo v roce 2015 a zrušilo v roce 2018, a tak se opět zařadilo po bok Belgie.

V ostatních 23 zemích (když nezapočítáme Spojené království, které v době vydání této příručky EU opouštělo, a to právě na základě hlasování v referendu) můžeme rozlišit především dva typy referend: obligatorní a fakultativní.

¹ Tato část je vyjma několika doplnění shrnutím analýzy Marka Antoše (*Přímá demokracie*).

Povinná – obligatorní – referenda existují ve 12 zemích a používají se v případech, kdy se zasahuje do ústavy nebo se uzavírají určité mezinárodní smlouvy nebo se vstupuje do státního svazku, případně z něj vystupuje (Slovensko). Možnost **volitelných – fakultativních – referend** existuje téměř ve všech zemích, které zákon o referendu mají. Referendum je volitelné – fakultativní –, když ho zákon pro určitý případ nenařizuje, ale umožňuje, pokud si to vyžádá nějaká v rámci demokratického systému předem definovaná instituce či skupina. Obligatorní a fakultativní referendum se pochopitelně nevylučují, v týchž zemích se jedno a druhé vyhláší v různých případech. Pouze v Německu neexistují obě možnosti vedle sebe a lze uspořádat pouze referendum povinné – v případě změny ústavy (zásah do federativního uspořádání) –, a to z toho důvodu, aby se nemohl opakovat neblahý vývoj před druhou světovou válkou, k němuž referenda výrazně přispěla.

Fakultativní referenda lze dále rozlišovat podle účelu do řady skupin. Důležitou skupinou jsou referenda **participační** (17 zemí): vyvolaná institucí, která sice sama může v dané věci rozhodnout, ale přesto se obrátí na lid, a otevřená velké šíří otázek, nikoli však otázkám zcela libovolným, protože některé zákon zpravidla nepřipouští. Institucí, která referendum vyvolá, může být vláda, parlament či jejich různé dílčí kombinace. Další skupinou jsou referenda **blokační** (7 zemí), která mohou být vypisována, opět z podnětu různých institucí či skupiny voličů, s cílem zablokovat či zrušit nějaký zákon nebo mezinárodní smlouvu, které byly čerstvě přijaty, byť toto omezení neplatí ve všech zemích.

Významnou skupinou jsou **iniciativní** referenda, kdy je institut referenda upraven právně tak, aby mohl být iniciován stanoveným počtem voličů, případně poslanců, aniž by bylo třeba dalšího institučního schválení tohoto návrhu. Existuje v šesti zemích EU – Bulharsku, Litvě, Lotyšsku, Maďarsku, na Slovensku a od nedávna také ve Francii (od roku 2015). Otázku, která je v referendu kladena, stanoví ten, kdo referendum iniciuje, a proto je tento typ považován za nejvýraznější alternativu zastupitelské formy rozhodování.

Racionalizační typ referenda je takový, kdy je referendum vyhlášeno orgánem výkonné moci, a to za účelem schválení konkrétního rozhodnutí, které by musel jinak schválit parlament, tedy zastupitelský orgán. Je to způsob, jak obejít parlament, a je možné jej uspořádat pouze ve dvou zemích, ve Francii a v Chorvatsku.

Z trochu jiného úhlu pohledu lze rozlišit referenda podle toho, zda zajišťují rigiditu právního systému, konkrétněji ústavy a zákonů. Mezi **rigiditu zajišťující** patří referenda povinná, ale i některá volitelná, pokud jsou vymezena určitými prováděcími podmínkami: vyžádá si je určitý počet poslanců, a to za účelem lidového schválení rozhodnutí, které již bylo v parlamentu provedeno, ale pouze v určitých předem daných oblastech, kterými jsou v zásadě ústavní změny. Tato referenda existují v Itálii, Lucembursku, Polsku, Rakousku, ve Slovinsku, Španělsku. Ze srovnání se zmíněnými referendy blokačními, kterým se na první pohled podobají, vyplývá důležité

pozorování: typy referenda se mohou lišit podle podmínek. Třebaže blokační referenda jsou také zaměřena na posouzení (zpravidla) právě přijatého rozhodnutí, nejsou omezena na ústavní změny a umožňují zrušit jakýkoliv zákon. Zjevně tedy nemusejí mít nic společného s udržováním stávajícího právního systému – tedy s vytvářením jeho rigidity – a mohou naopak působit destabilizačně.

Podmínky provedení vedou zase k podstatnému rozlišení na referenda **konzultativní a závazná**. Výsledek prvních má, jak plyne ze samotného jejich označení, pouze poradní charakter, zatímco u druhých, u kterých je tomu naopak, lze ještě dále rozlišit, zda platí přímo – **decizní** referenda (např. když se takto schvaluje zákon) –, nebo vyžadují provedení, **implementaci**, v podobě zákona, který musí zastupitelský orgán teprve vytvořit (někdy též označováno jako **imperativní referendum**).

Z rozdílů mezi jednotlivými druhy referend je patrně zřejmé, že jejich různost, která plyne ze zákonné úpravy v té které zemi, je dána tím, že si od nich v jednotlivých zemích slibují či od nich očekávají různé věci. V některých zemích se k institutu referenda přistupuje opatrně, protože s ním byly špatné zkušenosti – v Německu, Nizozemsku, Belgii. Poslední země je zajímavý případ nejen proto, že v často připomínaném referendu z roku 1950 (o návratu krále) byla zavdána příčina k vnitřním střetům, které vedly téměř k rozpadu země, ale také z toho důvodu, že absence referenda v ústavě je vysvětlována pojmem národa: belgická ústava výslovně říká, že zdrojem moci je národ (§ 33) a že obě parlamentní komory reprezentují národ, a nikoli pouze ty, kteří je zvolili (§ 42). Z toho plyne, že zastupování je nutnou součástí belgické demokracie a nelze je nahradit referendem. Na druhé straně pomyslné škály, co se týče vstřícnosti vůči přímé demokracii jako alternativě k zastupitelské formě, jsou referenda iniciativní, a nikoli pouze proto, že mohou být iniciována mimo parlament, ale proto, že ten, kdo navrhuje, určuje i otázku – což je ale v těchto zemích opět předmětem nějakého zákonodárného vyvážení (v Litvě, Lotyšsku a ve Francii se musí, má-li být výsledek závazný, hlasovat přímo o návrhu zákona).

Lze tedy říci, že zatímco v některých zemích se k referendu stavějí odmítavě, protože se obávají jeho rozkladného účinku, jsou země, kde má sloužit k zabezpečení stávajícího právního řádu (obligatorní referendum). Pokud má absence referenda i jeho užití vést k účinku, který je v podstatě totožný, je zjevné, že rozdíl musí být v podmínkách, za jakých je prováděno. Obligatorní referendum má jasně vymezený okruh typů otázek. Podmínky tedy činí z referenda to, čím je. Proto se může stát z referenda v jiném nastavení i nástroj, který umožní zvýšit účast lidí na politickém rozhodnutí (participační referendum), případně i nástroj umožňující, aby lid do politiky razantně vstupoval prostřednictvím jiného kanálu, než jsou volby (iniciativní referendum). I pak ale platí, že jsou nastaveny podmínky tak, aby referendum splnilo účel, který se od něj očekává, a nevedlo k všeobecnému rozvratu. Až na výjimky, jako je Lotyšsko, nenajdeme například v zákonných úpravách evropských zemí prostor

pro iniciativní referendum, které by bez jakékoliv kontroly a asistence jiných institucí mohlo měnit ústavu.

Různé účely různých typů referend v EU však nemohou zastřít skutečnost, že všechna mají společné něco podstatného. Předpokládají fungující demokratické režimy a k jejich fungování chtějí přispět. To sice neznamená, že to všechna mohou činit stejně dobře, nicméně lze říci, že jejich společným účelem je činit legitimní politická rozhodnutí a v některých případech legitimitu politických rozhodnutí posilovat (tj. dodávat jim vyšší legitimitu, než jakou by táž politická rozhodnutí měla bez nich, třebaže z toho neplyne, že politická rozhodnutí bez referenda jsou vždy méně legitimní). Pokud by tedy byl sledován vypsáním referenda zcela jiný účel, např. zbavit se odpovědnosti za těžké politické rozhodnutí (v případě participačního referenda) nebo prosadit partikulární vůli (v případě iniciačního či racionalizačního referenda), nebude takové referendum sloužit k tomu, k čemu má podle ústavodárce či zákonodárce sloužit.

2.2 Další pravidla konání referend

Zákony upravující referenda jim stanoví řadu podmínek, aby mohla naplňovat obecný i partikulární účel, který se do nich vkládá. Některé už byly zmíněny. Patří mezi ně například omezení otázek, které mohou být v referendu kladeny, v některých případech jejich přezkoumání ústavním soudem. Další podmínkou je například kvórum, tedy nutný počet žadatelů o referendum (v parlamentu nebo v lidu) nebo nutný minimální počet hlasujících, aby výsledek referenda mohl být považován za platný (ať má význam konzultativní, či závazný).

Nakolik jsou ale referenda analogická k volbám, týkají se jich i další pravidla, která jsou pro volby zásadní, byť se nevztahují k jejich účelu, ale provedení. Referendum může předcházet kampaň a veřejná diskuse a ta musí být chráněna proti zneužití a nerovnostem. Mělo by být právně upraveno financování různých táborů a měl by se hlídat jejich mediální čas, podobně jako je tomu v jiných kampaních. Nakolik se ale referenda od voleb liší, liší se i kampaně, které jim předcházejí, a to s sebou v případě referend nese specifické problémy. Opět se situace liší u různých typů referenda. Například iniciativní referenda, která mohou být vyvolána z podnětu samotných voličů (lidová iniciativa), mohou nastolit politickou otázku, která zajímá právě jen úzkou skupinu iniciátorů referenda. Taková skupina, byť minoritní, může být vybavena časem a prostředky ve větší míře než všichni ostatní hlasující a může referendum prostě využít k prosazení konkrétního politického řešení. Volič, který z nějakého důvodu hlasuje o nějakém zcela konkrétním politickém řešení, jež ho ještě před dvěma měsíci nezajímalo, je ve zcela jiné situaci než volič, který hlasuje pro stranu v obecných volbách.

2.3 Slučitelnost

Některá referenda jsou závazná. Z právního pohledu musí být jasně stanoveno, jakým způsobem se provede rozhodnutí přijaté v referendu a jaký má vztah ke stávajícím zákonům. A nejen to. Mělo by být rovněž stanoveno, která instituce rozhodne o tom, zda je rozhodnutí v souladu či rozporu s platnými zákony a co se má stát v druhém případě. Neměla by například nastat situace, kdy budou platit dva zákony, které budou v rozporu, aniž bude jasné, kdo má modifikovat (či zrušit) starší zákon. Právní řád může navíc vést k tomu, že je to naopak starší zákon, který má v takovém případě přednost. U iniciativních referend, kde tento typ konfliktů hrozí nejvíce, je to v některých zemích řešeno tím, že se hlasuje již přímo pro návrh zákona, u něhož je zajištěno, že nekoliduje. Přesto se této situaci nelze v některých případech a u některých typů referend vyhnout, a to nikoli pouze iniciativních, ale i u participačních. Takový případ může nastat tehdy, když rozhodnutí přijaté v referendu má právní důsledky, které nelze při hlasování dohlédnout. Typy referenda, které vytvářejí větší prostor pro rozhodnutí instance, jež se přímo nezabývá zákony, budou vždy zvyšovat riziko takových konfliktů v zákonech, aniž by mohly nabídnout snadný způsob nápravy.



Obr. 2 Lidové shromáždění v obci Trogen ve švýcarském kantonu Appenzell (1814), jak je zachytil malíř Johann Jakob Mock (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

2.4 Ústava ČR a Listina práv a svobod

Ve vztahu k referendu je právní řád ČR specifický. Institut referenda je zmíněn ve dvou článcích ústavy. V prvním případě nikoli explicitně (§ 2.2), ve druhém ano (§ 10a.2). V prvním případě se říká, že „ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo“. Otevírá se tedy *možnost* celostátního referenda a zároveň se klade podmínka skutečného konání takového referenda: je třeba ústavního zákona (jehož ustavení vyžaduje kvalifikovanou většinu poslanců a senátorů). Ve druhém případě se zmiňuje specifická situace ratifikace mezinárodní smlouvy, která musí být schválena parlamentem, „nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu“. Tento článek tedy otevírá možnost specifického ústavního zákona, který je přijat ad hoc u příležitosti schvalování konkrétní mezinárodní smlouvy a který podmiňuje její schválení souhlasem vyjádřeným v lidovém hlasování. Na základě takového specifického ústavního zákona se u nás konalo dosud jediné referendum: o vstupu do Evropské unie.

V *Listině základních práv a svobod* je použita podobná formulace jako v prvním z obou článků ústavy. Čteme zde (§ 21), že „občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“.

Běžné, tj. nikoli ústavní zákony pak ustavují možnost referend na úrovni lokální a krajské. Na těchto úrovních může být úprava provedena běžným zákonem, protože jde pouze o samosprávu, a nikoli o správu na celostátní úrovni.

Zákon umožňující konání místních referend na úrovni obcí existuje v ČR od roku 1992. Obecní referenda se nicméně začala systematicky užívat až po roce 2000. Dle údajů Ministerstva vnitra proběhlo do roku 2018 přibližně 400 místních hlasování. Z dostupných statistik vyplývá, že se tato hlasování uskutečnila nejčastěji ve velmi malých obcích, a to z důvodu relativně nižšího požadovaného počtu podpisů občanů, který zákon pro uspořádání místního referenda vyžaduje. Nejčastějším tématem hlasování pak byly otázky spojené s územním rozvojem obcí a také otázky spojené s životním prostředím v obcích, výstavbou větrných elektráren, úložišť jaderného odpadu apod. Kromě institutu místního referenda byl v roce 2010 přijat zákon o krajském referendu. Zejména z důvodu vysokého požadovaného počtu podpisů občanů nebylo zatím žádné hlasování na krajské úrovni uskutečněno.

2.5 Meze právního pohledu

Nakolik si však právníka – a míněn je zde především právník zabývající se ústavní politikou – představujeme jako experta na právní řád dané země, který i právní řády jiných zemí zkoumá s ohledem na tento řád, na nějž je expertem, nakolik tedy mluvíme o právníkovi, který je například poradcem zákonodárce, členem legislativní rady vlády či ústavním soudcem, existuje pro něj hranice, kterou ve svých rozborech

nechce překročit, a tou je mez politického rozhodnutí. Politická rozhodnutí mají však také svoje pravidla a meze. Právní pohled se soustřeďuje na souvislosti institutu referenda v právním řádu, ale nevyčerpá všechny podstatné otázky, které lze klást. Co když například zjistíme, že prostřednictvím blokačního referenda, které je zcela v souladu s platnými zákony, je bráněno ženám v účasti ve volbách, jako tomu bylo do sedmdesátých let ve Švýcarsku? Co v případě, kdy se po vyřešení všech potenciálně konfliktních právních procedur (určujících, které rozhodnutí má přednost a který zákon se zruší) lid v referendu rozhodne pro takovou úpravu ústavy, která zruší demokratický režim nebo něco, co je zatím všeobecně považováno za jeho důležitou součást, například *Listinu základních práv a svobod*? Skutečnost, že je vše v souladu s platnými zákony, neznamená, že nemůžeme dále posuzovat vhodnost referenda jako politického nástroje.



Obr. 3 První volby v Izraeli (zdroj: www.israelforever.org)

3 Pohled sociologa²

3.1 Důvody popularity přímé demokracie mezi občany

Referenda a přímá demokracie obecně mají ve většině západních zemí včetně postkomunistických silnou podporu veřejnosti. Z výzkumů provedených v České republice vyplývá, že častější užívání referend v politickém rozhodování by si přály tři čtvrtiny jejích obyvatel. Existují dva základní teoretické přístupy k tomu, jak si stoupající popularitu referend vysvětlovat. Jde o to, zda jejich šíření má být přičítáno rostoucí poptávce po nových formách politické participace ze strany občanů, nebo zda je příčinou spíše aktivita a nabídka politických stran. Prvně jmenovaný přístup se zaměřuje na občany a jejich hodnoty a snaží se vysvětlit, proč je mezi lidmi přímá demokracie tak oblíbená. Druhý přístup zkoumá způsoby, jak politické strany ovlivňují politické procesy, aby podpořily občanskou angažovanost, anebo jí naopak bránily. V odborné literatuře panuje nicméně shoda v tom, že platí kombinace obou faktorů. Na jedné straně je mezi občany idea přímé demokracie velmi populární, na druhé straně politické strany často využívají popularity přímé demokracie, aby zvyšovaly svou vlastní popularitu a volební zisky, například právě tím, že ve volebních kampaních slibují zavedení různých forem přímé demokracie včetně referend.

3.1.1 Poptávka ze strany občanů

V rámci prvního přístupu, který se zaměřuje na zkoumání motivací samotných občanů, převládají dvě hypotézy, které jsou na první pohled vzájemně neslučitelné. Podle první hypotézy souvisí vzestup přímé demokracie se snahou občanů více řídit politiku a ve vyšší míře se v ní angažovat. Od sedmdesátých let 20. století se v sociologii prosazuje myšlenka, že v západních demokraciích dochází k tzv. postmaterialistickému kulturnímu posunu. Ten má spočívat v tom, že občané jsou si více vědomi možností ovlivňovat politiku či veřejná rozhodnutí a ve srovnání s minulostí už nejsou tak silně připoutáni k politickým stranám. Příčiny rozvoje přímé demokracie je podle této hypotézy, jejímž představitelem je např. americký politolog Ronald Inglehart (*The Silent Revolution*, 1977), nutné hledat ve stoupajícím zájmu stále většího počtu občanů o politiku a v jejich rostoucí schopnosti aktivně se politického procesu účastnit, což je třeba chápat v souvislosti se socioekonomickými proměnami moderních společností. Nárůst obliby přímé demokracie je tak důsledkem rostoucích kompetencí občanů a autentického zájmu o aktivní a přímou účast na politickém rozhodování.

Alternativní vysvětlení představuje tzv. hypotéza odcizení, která spojuje podporu přímé demokracie s klesající důvěrou v zastupitelskou demokracii. Podle zastánců této

² Kapitola Pohled sociologa vychází z textu Tomáše Dvořáka.

teorie čelí západní společnosti krizi legitimacy zastupitelské demokracie založené na soupeření politických stran. Zájem o nové formy politické participace vychází od občanů, kteří jsou s fungováním zastupitelské demokracie a politických stran nespokojeni. Politické elity považují za zkorumpované a od přímé demokracie očekávají, že mimo jiné omezí moc politiků, kteří podléhají vlivu lobbistických skupin a jejich ekonomickým zájmům. Podpora přímé demokracie je tak spíše projevem snahy kontrolovat politiky nežli projevem autentického zájmu podílet se na politickém rozhodování. Vyjadřuje spíše snahu o kontrolu politiků nežli projev autentického zájmu účastnit se politiky přímo.

Empirické výzkumy ukazují, že pro obě vysvětlení lze najít určitou oporu. Záleží na konkrétní zemi a na kulturním a politickém kontextu. Z výzkumů prováděných v České republice vyplývá, že platí obě hypotézy, ovšem pro různé společenské skupiny. Avšak rozšířenější je u nás postoj spojující podporu přímé demokracie se skepsí vůči zastupitelské demokracii.

Popularita přímé demokracie tak má mezi občany dva zdroje. Její uplatňování podporují jak ti, kteří jsou s politikou nespokojeni, tak ti, kteří jsou spokojeni s fungováním demokracie a demokratických institucí.

3.1.2 Přímá demokracie a nabídka politických stran

Druhý přístup, který se zvýšenou poptávkou po přímé demokracii zabývá z hlediska nabídky politických stran, upozorňuje na podstatný rozdíl mezi předvolebními sliby a povolební realitou. Není totiž pochyb, že vzrostl počet stran, které před volbami slibují, že budou zavádět instituty přímého hlasování, to se však nutně neodráží v tom, co se po volbách reálně uskuteční. Slibování referend se objevuje především u nových stran, které cílí na voliče nespokojené se stávajícími politiky a stranami, s demokratickými institucemi, a někdy i s demokracií jako takovou. Pro tuto část společnosti pak přímá demokracie představuje alternativní způsob vládnutí umožňující obejít či systematicky obcházet instituce zastupitelské demokracie prostřednictvím přímého hlasování. Pro tytéž lidi bývají přitažlivé i přímé volby starostů či přímá volba prezidenta, protože jim umožňují navázat bližší vztah k voleným zastupitelům.

Spojení stranické politiky a prosazování přímé demokracie není ostatně v historii západních demokracií neznámým fenoménem. I v minulosti nové politické strany často slibovaly zavádění přímé demokracie v rámci téže „protistranické“ polemiky namířené proti etablovaným stranám. Tato strategie byla typická například pro křesťanské nebo sociální demokraty ve Švýcarsku nebo také pro americké republikány v době jejich oslabení v sedmdesátých letech minulého století. Slib přímé demokracie používají velmi často i tzv. antisystémové strany, tj. strany, které stojí na okraji politického spektra a od ostatních se odlišují tím, že se pokoušejí občanům nabízet radikální alternativy. I pro tyto subjekty může přímá demokracie představovat způsob, jak prosazovat vlastní zájmy a jak na sebe upozorňovat. Přímá demokracie představuje

popření politiky v tradičním smyslu, a je proto pochopitelné, že ji slibují politické subjekty, které samy sebe definují jako alternativu vůči existující podobě demokracie a převládajícímu stylu demokratického vládnutí.

Referenda se z tohoto hlediska jeví jako jeden z mnoha nástrojů stranické politické soutěže. V prostředí české politiky souvisí nabídka zavádění institutů přímé demokracie velmi pravděpodobně s proměnou zdejšího systému politických stran, jeho postupnou dezintegrací a vzestupem tzv. populistických hnutí. Jedna věc jsou ovšem předvolební sliby a jiná věc jejich uskutečňování. Fakt, že politické strany nabízejí ve svém volební kampani zavádění institutů přímé demokracie, ještě neznamená, že dojde k jejich skutečnému rozšíření.

3.1.3 Dopad přímé demokracie na politické strany

S výše položenou otázkou přímé demokracie jako politické nabídky v rámci volebního boje souvisí i často zkoumaná otázka, jak se referenda tam, kde jsou zavedena, promítnou do role politických stran. Zavedení institutů přímé demokracie s sebou nesporně nese proměnu veřejné sféry a politiky. Rozvoj přímé a vnitrostranické demokracie nicméně automaticky neznamená oslabení pozice a vlivu politických stran.

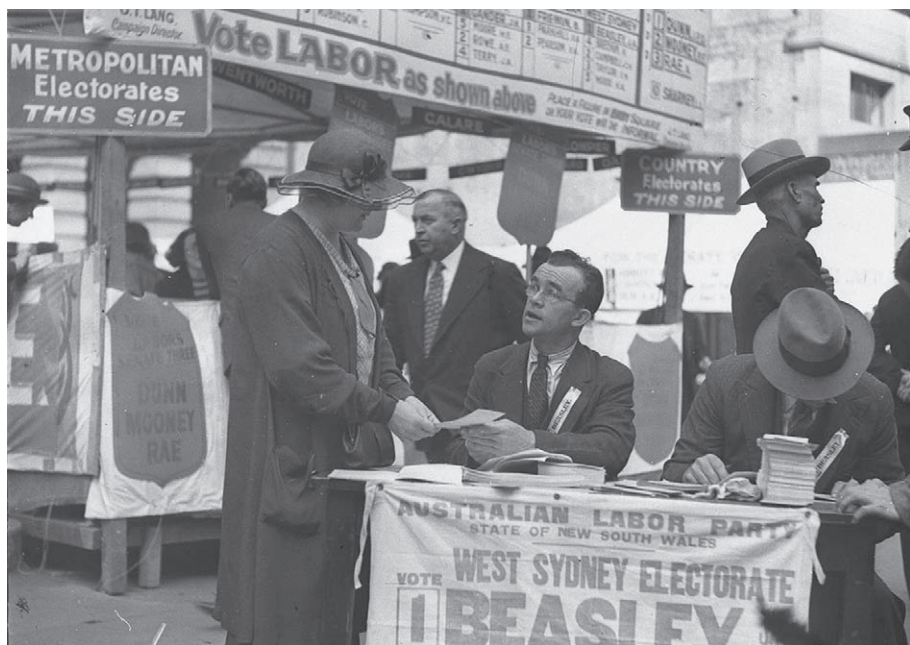


Obr. 4 Tváří v tvář: občané a vláda, Appenzell, 2012 (zdroj: www.hiveminer.com)

Ačkoliv na jedné straně dochází k tomu, že v případě referend se hlasující mnohdy odchylují od doporučení politických stran, které volí v parlamentních volbách, nemá tento jev nutně dlouhodobý charakter a je obvykle spjat pouze s konkrétním hlasováním. I v případě Švýcarska, kde je intenzita užívání referend vysoká, k rozpadu či štěpení politických stran nedochází. Politické strany si i v tomto kontextu dlouhodobě udržují svoji identitu a pozici stejně jako strany ve státech, kde není přímá demokracie rozšířena ve stejné míře nebo není využívána vůbec.

Rozvoj institutů přímé demokracie ostatně není procesem, ke kterému by docházelo navzdory politickým stranám a mimo jejich kontrolu. O uspořádání referend rozhodují až na výjimky politické strany a často záleží zejména na jejich iniciativě, zda určitá otázka začne být nahlížena jako možný předmět hlasování v referendu. Zavedení institutů přímé demokracie nepředstavuje dále pro politické strany nutně nebezpečí ztráty moci. V některých případech mohou být instituty přímého hlasování politickými stranami dokonce strategicky využívány: nejčastěji za účelem volebního zisku.

Lze shrnout, že dlouhodobě se zvyšuje intenzita užívání přímé demokracie. Politické strany nejsou v tomto procesu pasivními aktéry. Užívání přímé demokracie je neoslabuje a mnohdy tyto instituty samy strategicky využívají.



Obr. 5 Volby v Sydney (zdroj: Flickr.com)

3.2 Vliv přímé demokracie na politickou participaci, volební účast a politickou angažovanost

3.2.1 Edukativní hypotéza

Vedle důvodů a příčin oblíbenosti přímé demokracie a referend zajímají sociology i její účinky. Myšlenka, že osobní zkušenost s přímou účastí na politice, například ve formě referend, je pro fungování demokracie a pro zájem občanů o politiku důležitá, se poprvé objevila v 19. století u francouzského politického filosofa a historika Alexise de Tocquevillo. Ve své slavné knize *Demokracie v Americe* upozorňuje, že přímá účast na politickém rozhodování, nezprostředkovaná politickými stranami a institucemi, může změnit pohled zúčastněných občanů na politiku a vést k aktivnějšímu přístupu k politice. Tocqueville se na základě vlastního pozorování kolektivního rozhodování v městských radách domníval, že přímé rozhodování v politických otázkách občany vzdělává, kultivuje a činí je společensky a politicky odpovědnějšími.

Tato myšlenka o vzdělávacím efektu přímé demokracie byla podrobena dalšímu zkoumání zejména v USA, kde má institut referend zakotvený přibližně polovina států. Jde o myšlenku velmi lákavou, a to zejména v souvislosti s tím, jakým způsobem lidé ve vyspělých demokraciích hodnotí a vnímají politické instituce zastupitelské demokracie. Důvěra v politické instituce i politiky je nízká a posledních desetiletích dále klesá. Pokud by přímá demokracie měla skutečně tento edukativní efekt, měla by potenciál zvýšit legitimitu demokratických institucí a demokracie jako takové.

Výzkumy z USA se proto od konce devadesátých let zaměřily na otázku, zda a do jaké míry mění používání referend formu politického rozhodování. Že přímá demokracie opravdu má určitý edukativní potenciál, naznačovalo několik faktů. Jednak ve státech s možností uspořádání referend existuje systematicky vyšší účast v zastupitelských volbách nežli ve státech, ve kterých referenda povolena nejsou. Nicméně nejde jen o míru volební účasti. Pro americké státy umožňující referenda je typický i výrazně vyšší počet aktivně působících občanských sdružení a výzkumy také naznačují, že v těchto státech mají lidé vyšší faktické znalosti o politice a politických institucích. Jinými slovy, objevily se nepřímé důkazy o tom, že přímá demokracie může mít mobilizační efekty, tj. může občany více vtahovat do politiky a politického rozhodování. Dále pak může měnit i celkový způsob, jakým probíhá politika. Pokud se hlasování v referendech stane relativně častou záležitostí, je potom logické, že se bude také zvyšovat množství politiky aktivních občanských sdružení, která budou využívat přímá hlasování k prosazování svých cílů.

Nejde ovšem pouze o vliv na různá zájmová sdružení, občanské spolky, aktivistické skupiny apod. Jde také o proměnu postojů obyčejných občanů. Jedno z vysvětlení těchto mobilizačních efektů nalezneme nejen v díle již zmíněného Alexise de Tocquevillo, ale také v pracích současných politických filosofů jako např. Carole Patemanové

nebo Benjamina Barbera. Tito autoři tvrdili či tvrdí, že vztah občanů k politice, který je pro většinu lidí spíše pasivní, není nutným a obecně platným faktem. Z jejich hlediska je vztah k politice a míra politické angažovanosti důsledkem fungování aktuálního politického řádu a důsledkem nastavení fungování politických institucí. Pokud jsou lidé vychováni v politických systémech jako politicky pasivní aktéři, kteří nemají být politicky aktivní a nemají se o politiku sami aktivně zajímat, potom je jen logické, že budou mít velmi pasivní postoj k politické participaci. Pokud budou naopak vyrůstat v prostředí, jež bude umožňovat přímo a smysluplně ovlivňovat společenské rozhodování, můžeme očekávat, že jejich vztah k politice bude aktivnější. Z tohoto pohledu je vztah k politice důsledkem fungování politických institucí a zavádění a uplatňování přímé demokracie může postupně proměňovat politicky pasivní občany v občansky a politicky angažované.

Empirické výzkumy dopadů užívání přímé demokracie tak byly mimo jiné motivovány touto hypotézou edukativních důsledků přímého hlasování a přímé účasti na politice. Analýzy dopadu referend na volební účast (a politický aktivismus obecně) v posledních dvaceti letech ovšem ukázaly, že vliv přímé demokracie na zastupitelskou demokracii je poněkud složitější a je spojen s povahou politického systému a způsobem hlasování v USA.

Ve Spojených státech jsou totiž referenda spjata se zastupitelskými volbami. Když se konají volby, bývá s nimi spojeno i přímé hlasování v referendu. Pokud se toto hlasování týká tématu, které je kontroverzní a společnost polarizuje (např. legalizace marihuany, legalizace potratů apod.), přijdou hlasovat i lidé, kteří by se jinak k volbám nedostavili. Zvýšená volební účast není tedy čistě účinkem referend jako takových, ale spíše důsledkem mobilizačních efektů sociálních témat, která se v amerických referendech často stávají předmětem hlasování.

Nedávné výzkumy tak ukázaly, že nelze mluvit o přímém vlivu referend jako takových na politickou participaci a volební účast. Ukazuje se, že mobilizační efekt mají spíše specifická témata nežli forma či mechanismus samotného rozhodování. Nicméně myšlenka o univerzálním edukativním efektu přímé demokracie (a jakékoliv přímé účasti na politice) je stále živá. Otázkou zůstává, zda je možné nalézt empirickou evidenci, která by tuto tezi potvrdila.

3.2.2 Přímá demokracie jako součást nového způsobu politické participace

Odhlédneme-li od zmíněné edukativní hypotézy, lze na základě výzkumů konstatovat, že se proměňují vzorce politické participace jako takové. Týká se to především mladých voličů. Ačkoliv mají mladí voliči nižší zájem o standardní formy politické participace (účast ve volbách všech typů), projevují výrazně vyšší zájem o nekonvenční formy politické účasti, které zahrnují účast na demonstracích, podepisování petic, politický



Obr. 6 Demonstrace před Nejvyšším soudem Spojených států amerických za práva voličů v Ohio, 2018 (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)



Obr. 7 Žluté vesty, Francie 2019 (zdroj: www.thelocal.fr)

konzumerismus apod. Nejde tedy o to, že by u mladých lidí klesal zájem o politiku jako takovou, spíše se mění způsob, jakým se mladí lidé do politiky zapojují, resp. chtějí zapojovat. Mladí lidé začínají preferovat nekonvenční formy politické participace s důrazem na expresivní hodnoty (*self-expression values*), jež jsou výrazem proměňujících se společenských hodnot, zájmu o přímý vliv na politiku a společenské rozhodování.

V tomto smyslu bývá přímá demokracie zmiňována jako forma rozhodování, která má relativně blízko právě k těmto alternativním či nekonvenčním formám politické účasti. Na jednu stranu se jedná o formu rozhodování, která je přímá a má jasný vliv na společenské rozhodování. Na druhou stranu je ovšem podobně jako instituce zastupitelské demokracie založena na většinovém rozhodování a formulace otázek vychází často od zastupitelů a politických stran. Proto je otázkou, zda řadit přímou demokracii spíše do sféry zastupitelské demokracie, nebo mezi alternativní či nekonvenční formy politické účasti.

4 Politologická perspektiva: ohledy

Část, která následuje, se v něčem liší od částí předchozích. V úvodu jsme řekli, že naším cílem není nabízet odpovědi a doporučení, ale zasadit otázku do náležitého kontextu, aby se na ni dalo smysluplně odpovídat. Otázka referenda a zastupitelské demokracie patří na teoretické úrovni především do oblasti politologie a politické filosofie. Politologická literatura a rozbor, které se institutu referenda a zastupitelské demokracie přímo či nepřímo týkají, jsou ovšem nepřehledné. Je nad možností, které nabízí formát této příručky, poskytnout přehled všech důležitých teorií a bylo by patrně zavádějící, a možná i nevyhnutelně tendenční nabídnout výběr jen několika z nich. Namísto toho bychom v následujících podkapitolkách chtěli představit několik ohledů, jež jsou pro posuzování referend a jejich kladů a záporů zásadní. Aby bylo zřejmé, že jde o otevření diskuse, zvolili jsme pro názornost tuto otázku: **Co je třeba zohlednit, když se ptáme, jaké klady a jaké záporné má referendum a zastupitelská demokracie?**

Ze všech ohledů, které přicházejí v úvahu, jsme vybrali pět následujících:

- stabilitu;
- společné dobro;
- zdroj moci;
- vládu práva;
- různá pojetí demokracie.

Existují nepochybně i jiné ohledy, například mezinárodní vztahy, efektivita vládnutí či společenské podmínky. Pokud je v této stručné úvaze necháváme stranou, tak nikoli proto, že bychom je považovali za nedůležité, nýbrž proto, že víc než o úplnost odpovědi nám jde o samotný přístup k otázce.

4.1 Ohled na stabilitu uspořádání

Každé společenství, které není jen náhodným seskupením lidí, ale má společné hodnoty a cíle, se stará o to, aby přetrvalo. Platí to i pro společenství demokratické. Stejně jako od kteréhokoli jiného zřízení se od demokracie očekává, že bude natolik stabilní, aby společností, která se tímto způsobem spravuje a řídí, umožňovala co nejlépe obstát.

Stabilita režimu je v dnešní době předmětem zájmu z řady důvodů. Politologové se často zabývají tím, zda jsou demokratické režimy stabilnější než ostatní. Podobně jako jiné politologické otázky není ani tato otázka čistě teoretická. Otázka stability zajímá také politiky, protože je důležitá pro utváření vnitřních i zahraničních vztahů, v nějaké míře však zajímá víceméně každého, i kdyby si takovou otázku výslovně nekladl. Lidé chtějí žít v režimu, v němž mají nějakou budoucnost a jistotu a který jim umožní naplňovat jejich společné i soukromé cíle. I kdyby cílem některých lidí bylo vyhnout se zcela politice, potřebují k tomu stabilní režim, který jim díky své předvídatelnosti umožní najít způsob, jak to udělat. Stabilita politického uspořádání je všeobecně srozumitelná hodnota, kterou sdílí většina lidí.

Z toho samozřejmě neplyne, že každý stabilní režim je dobrý režim. Platí pouze to, že nestabilní režim lze těžko považovat za dobrý, a že naopak režim, který má zásadní nedostatky, ale je stabilní, může být z tohoto důvodu tolerován, ba dokonce oceňován. To musí vzít všichni zastánci demokracie v úvahu a také to zcela přirozeně v úvahu berou. Existuje všeobecná shoda na tom, že demokratické režimy mají být stabilní, a bývají za takové i zpravidla považovány.

Větší stabilita demokracií oproti autokratickým režimům se vysvětluje nejčastěji **těmito důvody** (jak shrnují např. M. Stier a R. Mundt nebo R. Tusalem):

1. Vzhledem k tomu, že zaručují svobodu slova, dávají demokracie prostor různým názorům na řešení společných problémů, což umožňuje hledání a nacházení kompromisů.
2. Díky této otevřenosti veřejného prostoru, který demokracie vytvářejí, je větší pravděpodobnost, že vejdou v obecnou známost naléhavé problémy, jež je třeba řešit, a že se tak předejde vyhroceným konfliktním situacím.
3. I když takové situace nastanou, je stále zajištěna možnost otevřené kritiky. Jejich ignorování ze strany těch, kdo jsou zrovna u moci, může sice vést k hromadění frustrace, ale obecně lze říci, že možnost otevřeně kritizovat dovoluje vyrovnávat potenciálně nebezpečný přetlak ve společnosti, protože zajišťuje prostor, ve kterém se lidé nejprve přesvědčují slovy.
4. Demokracie nabízejí mechanismus, který je pro předcházení konfliktům zásadní: poklidné předávání moci.

O těchto důvodech pro větší stabilitu demokracie se lze domnívat, že patří k demokracii jako takové. Demokratické režimy v té podobě, jakou získaly především

v západní Evropě a USA, však zaručují víc než jen rovné volební aktivní a pasivní právo a svobodu slova. Zaručují i další věci, které se sice nemusejí pojit pouze s demokraciemi, ale obecně jsou považovány za důležitou podmínku a důvod jejich stability:

5. Demokracie respektují vlastnická práva a eliminují tak jednu z častých příčin občanských nepokojů.
6. Demokracie umožňují alespoň v principu, který se většinou potvrzuje, vytvářet ekonomiku, na níž se mohou podílet všichni, a která je tak výrazně dynamičtější a přináší prospěch výrazně většímu množství lidí, než tomu bývá v jiných režimech.
7. V demokraciích vládne právo, což brání vládnoucím skupinám činit arbitrární rozhodnutí v neprospěch skupin, které nejsou u moci.

I když lze tyto tři rysy v té či oné míře najít i u režimů, jež nejsou demokratické, podstatné je to, že v demokraciích mají jiný význam a zapadají do jiné souvislosti. Některé autokratické státy bohaté na ropu mohou například provádět redistribuci zisku, díky níž může být velké množství občanů výrazně bohatší, než by se kdy mohlo stát v demokratických státech. Neděje se tak nicméně na základě principu rovnosti a větší část zisku putuje vždy k vládnoucím skupinám. Jiný příklad: Vláda práva nemůže zcela zabránit tomu, aby vládnoucí většina nezačala v demokracii utlačovat menšiny, je to nicméně princip, na nějž se lze odvolat a který lze uplatnit tak, aby se takovému utlačování zabránilo.

Oba příklady poukazují k jedné zásadní věci. Demokracie nejsou jednoznačně definované soubory pravidel; jsou to spíše soubory principů, jejichž uplatnění se v každé společnosti musí hledat. Mají sice jasné mantinely, jako například svobodu slova (která je právě takovým principem), jejich uplatnění se ale v každé demokracii může lišit a porozumění těmto principům musí být předmětem společenské shody.

To konečně vypovídá něco zásadního i o čtyřech výše uvedených důvodech stability, které lze s demokracií spojovat výlučně. Demokracie je otevřený režim, jenž umožňuje všem, aby se podíleli na rozhodování o sobě samých, a stojí proto na shodě. Demokracie je stabilní, pouze pokud taková shoda existuje. Autokratický režim, který je založený na poslušnosti občanů vůči vládci – ať už tato poslušnost vychází z přesvědčení o jeho vyšších schopnostech, nebo prostě jen z toho, že „to tak bylo odjakživa“ –, takovou shodu nepotřebuje a může dlouho přetrvávat i bez ní.

Demokratický režim vyžaduje, aby lidé přijali, že se společné věci určují společně a že zásadní roli může hrát princip většiny, který určuje, čí preference se budou naplňovat. Demokracie se neobejde bez toho, aby společné rozhodování a jeho výsledky byly přijímány jako platné pro všechny, a to i v případě, že nereprezentují naše preference. Na rozdíl od rozhodnutí autokratického vládce, která také nemusí vyjadřovat preference jeho poddaných, jsou ale demokratická rozhodnutí – i ta, která nevyjadřují

naše preference, a dokonce i ta, jež nepovažujeme za správná – našimi společnými rozhodnutími a jako taková musí být i chápána. Je-li tomu tak, pak proto, že v demokracii je shoda na tom, jakými procedurami se dospívá ke společným rozhodnutím. Na této shodě a na přijetí toho, co s sebou nese – toho, že i rozhodnutí, která neodpovídají našim preferencím, jsou naše společná rozhodnutí –, v posledku závisí, zda demokratický režim přetrvá a zda se ukáže jako stabilnější než režimy autokratické.



Obr. 8 Zástup voličů na venkově (zdroj: www.myvotecounts.org.za)

Co z toho vyplývá pro naši otázku, jaké jsou klady a zápory referenda a zastupitelské demokracie?

Díky zohlednění stability jako obecně přijímané politické hodnoty vidíme předně to, že stabilita nepatří pouze k demokracii. Demokracie musí naopak obstát jako režim, který tuto obecnější hodnotu umožňuje zajistit.

Vidíme dále i to, že demokracie má na své straně dobré argumenty, proč ji lze považovat za režim, který je schopen vytvářet stabilní politický systém. Tyto argumenty jsou ostatně podepřeny i empirií, která získala novou váhu například i během tzv. arabského jara, kdy se ukázalo, jak se relativně stabilní autokratické režimy mohou náhle začít hroutit.

Zatřetí: Demokracie není monolitický ideový blok, ale soubor několika různých hodnot a principů a teprve jejich hierarchie a vzájemné vztahy jsou kritériem pro určení demokratičnosti režimu. Demokratický režim například nemůže v zájmu stability obětovat rovné hlasovací právo nebo svobodu slova: demokratické orgány nemohou zakázat konání riskantních voleb, ve kterých by mohla vyhrát otevřeně protidemokratická strana, nebo potlačit volební kampaň.

A čtvrtý a nejpodstatnější závěr, který lze na základě úvahy o stabilitě učinit, spočívá v tom, že stabilita demokracie má svoje podmínky. Demokracie může být stabilní jen tehdy, když u všech nebo alespoň u podstatné části zúčastněných existuje stálá shoda a ochota přijímat autoritu rozhodnutí, zákonů i konkrétních politik, jež vznikají na základě demokratických procesů. Pluralita názorů, která se v demokracii otevírá, se nestane zdrojem neřešitelného konfliktu jen tehdy, když je obecně přijímán princip společného rozhodování.

Na první pohled se může zdát, že přímá demokracie uskutečňovaná formou referend se v tomto ohledu mnoho neliší od rozhodování v rámci zastupitelské demokracie: jedná se o stejné demokratické rozhodování lidu, k jakému dochází i při volbách zastupitelů. Tak se to ovšem může jevit pouze na první pohled. Právě otevřená perspektiva přirozeně vede k tomu, že začneme pozorněji rozlišovat podle typu referenda, jeho účelu a průvodních okolností, jak jsme to učinili v kapitole věnované právnímu pohledu. Referenda, která slouží jako pojistka proti příliš ukvapeným změnám ústavy, na kterých není obecný konsenzus, tedy referenda zajišťující rigiditu, povedou ve velké většině případů k udržení, nebo dokonce posílení stability. U jiných referend tato pravděpodobnost klesá a u některých dosti výrazně.

Pokud totiž demokracie stojí na nějaké prvotní shodě, jak se právě ukázalo, a tato shoda není zcela samozřejmá, musí se stále dbát o to, aby ji všichni zúčastnění považovali za nejlepší možný způsob, jak řešit společné věci. Těžko si lze představit, že by tento konsenzus mohl přetrvat, kdyby se demokracie zredukovala na princip většiny, zvláště pokud by se opakovaně uplatňoval v zásadních otázkách. Má-li být režim stabilní, máme poměrně dobré empirické i teoretické důvody k tomu, abychom se domnívali, že zastupitelské vyjednávání pozic bude obecně přijatelnější, i kdyby vždy vyvrcholilo uplatněním principu majority. Nic totiž není pro akceptování nenasamozřejmého principu většiny horší než pocit, že nám druhá strana nenaslouchá, nebere vážně naše argumenty a pouze využije své početní převahy k tomu, aby bez ohledu na nás prosazovala svou. To si může každý vyzkoušet v menších skupinách, kde se o něčem rozhoduje, a dokonce i ve skupinách, které nejsou z povahy věci zcela demokratické, protože v nich neexistuje rovnost hlasu, např. v rodinách. Zastupitelský systém toto potenciální ostří vždy otupí a učiní tak z přijímání společných rozhodnutí na úkor vlastních preferencí princip schopný dlouhodobého fungování.

Na otázku, co je lepší, nelze tedy odpovědět jednoduše. Je třeba rozlišovat.



Obr. 9 Volby v afghánské provincii Tachár (zdroj: Flickr.com)

4.2 Ohled na společné dobro

V běžném životě je důvodem toho, že člověk dělá právě to, co dělá, a nikoli něco jiného, skutečnost, že to považuje za dobré nebo za lepší než něco jiného. Nemusí tomu tak být vždy, ale je tomu tak často. Lze něco takového říci i o lidech, kteří tvoří demokratické společenství: že podobně jako jednotlivec usiluje o něco dobrého, usiluje toto společenství lidí o společné dobro?

Pojem společného dobra je v moderním postoji k demokracii známý problém. V našem jazykovém prostředí to může být poněkud zakryto skutečností, že spojení „společné dobro“ se používá poměrně málokdy. Jinde je však obdobný výraz (např. *common good*) dosti běžný.

Problém začíná už tím, že toto spojení má různé významy. „Společným dobrem“ se může rozumět dobro, kterého může člověk dosahovat jen v určitém společenství s jinými lidmi (např. svobodný občanský život). Může to být i cíl, který je důležitý pro celé občanské společenství, často označovaný jako „veřejný zájem“ na rozdíl od soukromých či stranických zájmů (např. státní zdravotní péče nebo obranyschopnost). Může to být také dobro, jež je společné jen určité, třeba i malé skupině lidí (např. společné jmění). Anebo tím může být myšleno dobro společné úplně všemu a všem, například proto, že to odpovídá lidské přirozenosti – ať už to jednotlivci vědí, či nevědí, shodují

se na tom, či neshodují. Další potíž je pak s tím, jak člověk nebo společnost určují, co je společným dobrem v každém z těchto různých významů. Různí lidé považují za společné dobro v prvním, druhém i čtvrtém významu různé věci: bezpečí, svobodu, bohatství, vzdělání, spravedlnost atd. A je tedy také otázka, co z toho má jako společné dobro v dané společnosti platit, které má mít větší váhu než jiné, jakým způsobem se to má stanovit a prosazovat.

Je jasné, že debata o společném dobru může být vzhledem k naznačené mnohosti významů a určení obtížná a matoucí. Pro řadu lidí hlásících se k tradici liberalismu je dokonce jakýkoli pojem společného dobra zavádějící. Jejich pozici lze ve zkratce shrnout jako přesvědčení, že každý sleduje svoje individuální dobra a stát má pouze zajistit, aby to bylo možné. Pokud něco považuje za dobré většina občanů a rozhodne se to uskutečňovat, může se takové dobro stát cílem státní politiky, ale to z něj ještě nedělá společné dobro.

Bylo by nicméně zkrslující prezentovat názor těch, kteří jakýkoli pojem společného dobra odmítají, a vidí dokonce v jeho užívání nepochopení podstaty demokratické



Obr. 10 Referendum v Brisbane, 1940 (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

politiky, jako shrnutí toho, jak se pojem společného dobra používá v teorii demokracie a v demokratické praxi a jak tento pojem chápe většina lidí. Lze si snadno ověřit, že politologové, politici i občané tento pojem používají zcela běžně, jakkoli mohou k jeho vyjádření užívat různých slov. Zmizení pojmu společného dobra je pouze přáním jedné strany sporu o demokratickou politiku. Existují argumenty pro i proti určitým pojetím společného dobra a jsou jistě některé postoje hlásající „společné dobro“, jež jsou v rámci demokratické teorie i praxe těžko udržitelné. Nakolik patří ke každé demokracii určitá míra mnohosti a odlišnosti zájmů, tedy pluralismu, nelze cílem demokratické politiky učinit prosazování nějakého společného dobra, na kterém se společnost na základě určitého demokratického postupu neshodne. Ale stejně tak je neudržitelný i postoj, který jakýkoli pojem společného dobra popírá. Je neudržitelný z toho prostého důvodu, že na základě takového postoje nelze v posledku vysvětlit, jak společnost a politika fungují.

Bez určitého pojmu společného dobra bychom v našem kontextu jen těžko mohli chápat, co lidé od demokratického režimu očekávají, a to přímo souvisí i s otázkou dvou forem demokracie. To, co od něj očekávají – například že bude spravedlivý, že bude dbát na veřejný zájem (viz § 2, 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům...“) atd. –, je totiž úzce spjata i s tím, do jaké míry se chtějí sami podílet na výkonu moci.

Jak se nyní v tomto světle jeví otázka přímé a nepřímé demokracie?

Předně je zřejmé, že každý nebo téměř každý, kdo odevzdává svůj hlas v referendu, se podobně jako ten, kdo volí, řídí tím, co považuje za dobré. Na základě tohoto víceméně banálního konstatování lze učinit závěr, který už tak banální není. Uvažujeme-li o tom, zda je lepší přímá demokracie založená na referendech, nebo demokracie zastupitelská, měli bychom se zamyslet nad tím, zda a jak dobře jedna či druhá forma umožňují uskutečňovat to, co považujeme za dobré nebo za lepší než něco jiného. Na první pohled se to může jevit tak, že mezi hlasováním v referendu a hlasováním ve volbách není žádný významný rozdíl. Lidé se prostě v jednom i v druhém případě rozhodnou pro to, co považují za lepší. Na druhý pohled je ale rozdíl mezi oběma zjevný.

Pokud volíme zástupce a politické strany, nevolíme konkrétní politická rozhodnutí a zástupci pak nemusejí v parlamentu hlasovat tak, jak slibovali. Ve většině evropských zemí, kde sílí touha po referendech, se jako důvod uvádí nedůvěra v parlament a v politické strany, které mají zastupovat občany. Nedůvěra vychází z přesvědčení části populace, že strany a jednotliví reprezentanti nereprezentují ty, kdo je zvolili. Z tohoto hlediska se referendum jeví jako jednoduchý prostředek výkonu moci, kde nic takového nehrozí. Uplatníme prostě většinový princip, který známe z parlamentu, a aplikujeme ho na mnohem věrnější vyjádření toho, co chce ten, komu v posled náleží moc – lid. Zdá se to čisté a spravedlivé a hlavně: demokratické. V nějaké smyslu také je. Nicméně zároveň platí, že taková přímota a čitelnost je možná pouze za určitou cenu.

Jaká je cena, která se musí zaplatit za nahrazení hlasování v parlamentu referendem? Záleží na typu referenda, ale vezmeme-li jako příklad lidovou iniciativu čili tzv. iniciativní referendum, pak se celý zákonodárný proces omezí na víceméně neveřejnou přípravu návrhu zákona, informační kampaň, neformální veřejnou debatu a hlasování podle většinového principu. Zákonodárný proces zavedený v rámci zastupitelské demokracie nabízí mnohem větší možnosti. Iniciativu má orgán veřejné moci, který k jejímu výkonu obdržel demokratický mandát a který je zpravidla dobře informován o oblasti vztahů, jež mají být upraveny zákonem. Na přípravě návrhu pracují lidé, kteří se věcí odborně a často i dlouhodobě zabývají. Mnohdy se na něm podílejí i zástupci různých společenských skupin, jichž se výsledný zákon bude týkat. Návrh je studován a musí být projednáván a hájen, prochází řadou změn a jeho schvalování je většinou vícestupňové, což umožňuje určitou kontrolu. Během celého procesu vznikají příležitosti pro vyjasňování sporných bodů, kritiku i hledání kompromisních řešení, kdy spolu mluví tváří v tvář veřejně i neveřejně konkrétní lidé. Ti z nich, kteří zákon navrhnou a pak o něm hlasují, nesou politickou odpovědnost. Rozdíl mezi oběma procesy je možné různým způsobem zmírňovat. Lze se například starat o kvalitu návrhů předkládaných formou lidových iniciativ, o informovanost a věcnost veřejné diskuse atp. Ovšem některé hodnoty či dobra, nebo alespoň příležitosti k jejich



Obr. 11 Hlasování v Evropském parlamentu v roce 2019 (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

naplňování, se v referendech ztratí: vztah odpovědnosti a důvěry, připravenost k nacházení kompromisů a hledání společné řeči – o společném zájmu.

Ale nejen to. Představa, že by se jedna skupina, která je přesvědčena o svém dobru, prostě spokojila s představou o dobru jiné skupiny, nebo ho dokonce přejala na základě prozření, že když pro něj hlasovala většina, bude to dobré pro všechny, neodpovídá realitě. Různé skupiny akceptují vítězství jim cizích interpretací toho, co je dobré (např. progresivní daň nebo zákaz potratů), protože vědí, že tím není věc uzavřena a že budou ještě další hlasování o tomtéž, a že dojde-li ke střídání moci, bude menšina akceptovat po dané období jejich interpretace dobra, které získají většinu. Volby a samotná vidina voleb jsou zárukou tohoto vyrovnání moci a všeobecné schopnosti akceptovat cizí interpretace. Pro udržitelnost demokracie je tato schopnost zcela nezbytná. Samotná referenda nenabízejí příležitosti pro její uplatnění a rozvíjení, mohou být ovšem součástí širšího procesu, který tento nedostatek do nějaké míry vyrovná.

4.3 Ohled na zdroj moci

Nyní se dostáváme k samotnému jádru demokratického režimu. Člověk, který žije v některé z demokracií, většinou běžně chápe, že se nějak *podílí na správě věcí veřejných*. *Spolurozhoduje*. Je součástí politického systému, který je *vládou lidí-občanů*. Spolu s ostatními mu nějakým způsobem *náleží moc ve státě*. Politolog tyto různé popisy může shrnout slovy, že demokracie stojí na *suverenitě lidu*, a může rovněž doplnit, že člověk v demokracii uskutečňuje své *právo* podílet se na správě věcí veřejných.

Často citovaná slova z Ústavy ČR zní: **lid je zdrojem veškeré státní moci** (§ 2, 1). V očích mnohých tato formulace odkazuje právě na suverenitu. Samotná suverenita je velmi zajímavý pojem s poučnou historií, která vyústí do dvojího užití termínu, jak ho běžně slyšíme v dnešním světě: mluvíme o suverenitě států ve smyslu svrchovanosti na určitém území, jak opět dokládá Ústava ČR hned v § 1, 1 („Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát...“), a u většiny demokracií mluvíme o suverenitě lidu s výjimkami, jednou z nichž je například Spojené království, kde formálně náleží svrchovanost parlamentu. Pro naše účely stačí z historie vytknout dvě skutečnosti: Suverenita – svrchovaná moc – není něco, co by bylo součástí politiky od počátku; naopak, ve smyslu nejvyšší moci na určitém území se v Evropě ustaví až v předmoderní době jako způsob, jak zajistit stabilitu a bránit konfliktům (mezi historiky se vede spor o to, do jaké míry se svrchované státy rodí ve formulacích Vestfálského míru, který roku 1648 ukončil třicetiletou válku). A zadruhé, že suverenita není jednoduchý koncept, který by z jakékoliv moci ve státě udělal moc nejvyšší. Je to nejvyšší moc, které podléhají ostatní moci, která ale přesto není zcela neomezená. Můžeme nechat stranou, jak si omezení suverenity představovali Bodin a Hobbes, kteří patří mezi první teoretiky suverenity. Pro naše účely je podstatné, že pro správné pochopení celé myšlenky bylo v jejich očích klíčové oddělení pojmů suveréna a vlády. Suverén



Obr. 12 Titulní strana Bodinova pojednání O republice, 1586
(zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

není nutně ten, kdo vládne (byť jím může být). V zemi může o každodenním provozu rozhodovat jedna osoba či orgán, ale nakolik svoji legitimitu čerpá od někoho jiného, není suverénem. Suverénem je ten, kdo legitimitu uděluje.

Význam historického pozadí je zřejmý. Odhlédneme-li od peripetií, které pojetí suverenity prodělalo ve sporech s jeho odpůrci a během převratných politických událostí v Evropě a v Americe, jakými byly Francouzská revoluce, uspořádání jednotlivých států USA nebo vývoj po druhé světové válce, je toto původní rozlišení patrné i v dnešních demokratických ústavách. Demokracie jsou režimy, kde je suverénem lid. Otázka, jak vládne, je jiná otázka než otázka jeho suverenity.

I z pouhého náznaku historického pozadí se také stává srozumitelnějším pokračování věty z Ústavy ČR, která potvrzuje lid v roli suveréna. **Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní** (§ 2, 1). Lid je suverén, a proto vykonává moc, nevládne však přímo. Skutečnost, že je suverén oddělen od vykonavatele moci, není deficit ani vůči suverenitě, ani vůči demokracii. Historicky jsou prostě pojmy suverenity a demokracie takto vytvořeny. Zatímco ale Bodin a Hobbes mohli odvážně tvrdit (či alespoň naznačovat), že demokracie jsou i režimy, kde lid uděluje svolení vládnout třeba králi či imperátorovi, v moderních demokraciích má být i samotný výkon moci v nějakém smyslu výkonem lidu. To by mělo být patrné z odpovědi na nevyhnutelnou otázku, proč vlastně Ústava ČR takto stanoví, že lid nevykonává moc přímo.

Důvod ukotvení nepřímého vládnutí hned na počátku ústavy je ten, že právě toto se zde považuje za součást demokracie. A stejně je považováno za součást této demokracie, že **se moc dělí do tří základních instancí, jež tvoří parlament, vláda a soudy**. Důvod je nasnadě. Demokracie je prostě víc než pouhé zajištění možnosti, aby o sobě lid rozhodoval. Je to zajištění takového rozhodování lidu o sobě samém, které zároveň zajistí:

- aby suverénní stát zůstal státem (viz ohled na stabilitu) a aby zůstal demokratický;
- aby cíle stanovené suverénním lidem byly skutečně naplňovány a nekončily řadou vzájemně konfliktních pokusů (viz ohled na obecné dobro);
- aby to byl stát spravedlivý, ve kterém má člověk jistotu, že platí smluvní vztahy a že se může spravedlnosti dovolat (že se tedy může jako kdokoli jiný obrátit k soudu, který bude všem vyměřovat stejně);
- aby to byl stát, který dbá také na ostatní práva a svobody jednotlivce, než je právo a svoboda spolurozhodovat o sobě samém (západní demokracie jsou demokracie liberální);
- a konečně i to, aby moc lidu někdo prostě nestrhl na sebe a nezneužil.

Ze všech těchto důvodů se v demokratickém režimu moc deleguje a dělí, a to nikoli na úkor demokracie, ale proto, aby vůbec demokracie mohla existovat a plnit svoje funkce. Politickou rovnost, která je ve všeobecné shodě považována za podmínku

demokracie, demokratický režim chrání tak, že nedovolí, aby se příliš moci soustředilo na jednom místě, vyvažuje ji a umožňuje její neustálou kontrolu. Nedílnou součástí této kontroly je i to, že oddělením a rozdělením moci jsou založeny vztahy odpovědnosti. Ten, kdo něco vykonává a rozhoduje, se odpovídá tomu, kdo jej k tomu legitimizoval. Odpovědnost přitom nese konkrétní instituce obsazená konkrétními lidmi, což si jinak u odpovědnostního vztahu asi ani nedokážeme představit. Poslanci se takto odpovídají lidu, který je volí a může nechat v dalších volbách propadnout, a vláda parlamentu, který jí uděluje důvěru a může jí důvěru odejmout. Bez oddělení moci, která ustavuje, a moci, která je ustavená a rozhoduje, by nebylo možné tento vztah odpovědnosti vůbec založit a udržet.

Dělení moci patří ostatně vedle pravidelných voleb k rozpoznávacím znakům demokracie. Různé demokratické režimy v Evropě mají svoje podstatné odlišnosti, jejichž význam a praktický dopad by laik většinou nedokázal popsat, pokud je vůbec vnímá. Víme ale, že ve všech demokratických režimech se moc dělí, protože různé „konflikty“ těchto vnitřních mocí a jejich řešení jsou běžnou součástí zahraničních zpráv.

Co znamená ohled na suverenitu lidu pro otázku zastupitelské demokracie a referenda?

Výše uvedené skutečnosti nepředstavují žádný objev. Patří naopak spíše k základním vědomostem o demokracii. Nicméně se zdá, že je třeba si je připomínat. Nyní se například ukazují jasněji několik základních věcí.

Suverenita lidu v demokracii nevyžaduje, aby se lid přímo podílel na vládě. Pojem suverenity lidu prostě neznamená to, co v něm občas někteří spatřují, totiž že lid jako suverén má rozhodovat o všem, a pokud tak nečiní, je to z prakticko-logistických důvodů (příliš velké státy s příliš velkým počtem obyvatel) nebo v pesimističtější variantě proto, že mu nějaká nedemokratická síla tuto možnost odpírá. Režim lze bez dalšího a oprávněně považovat za demokratický, když lid-suverén ustavuje moc, která dále rozhoduje a kontroluje.

V Ústavě ČR následuje po větě o lidu-zdroji moci a jejím nepřímém výkonu věta o možnosti přímého výkonu: **Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo** (§ 2, 2). Z této věty se často usuzuje, že skutečnost neexistence takového zákona je projevem neúplnosti zdejší demokracie. Z výše řečeného by mělo být nyní jasnější, proč ústavní právníci zpravidla taková tvrzení odmítají. Demokracie je zajištěna i nepřímým vládnutím lidu (a citovaná věta ústavy stanovuje pouze podmínku, za jaké se může stát přímý výkon moci součástí této demokracie).

Budiž. Vyjasnění pojmu suverenity však neodpovídá jasně na otázku, jak má lid vládu vykonávat. Jedna věc je ukázat, že pojem „zdroje moci“ není v rozporu s demokratičností nepřímého vládnutí, jiná věc je dokládat, proč je nepřímé vládnutí nezbytné, případně lepší než vládnutí přímé. A toto je otázka, k jejímuž lepšímu zodpovězení zde chceme přispět.

Pokud někdo tvrdí, že lid jako zdroj moci má na přímé rozhodování v referendu právo, pak se nemýlí. Toto právo zde skutečně je, byť např. Ústava ČR ho nestaví do popředí, spíše naopak. Není to však odpověď na otázku, proč má toto právo realizovat a zda je lepší realizovat toto právo než realizovat stejné právo vládnout nepřímo.

Z pojmu suverenity v tomto smyslu nevyplývá nic kategorického. Historicky pojem suverenity skutečně sloužil i k tomu, aby lid přímo rozhodoval. Na rozlišení suveréna a vlády je založeno i rozlišení dvojího druhu legislativy, zákonů základních, které určují rámec, a všech ostatních zákonů. Naplněním této logiky bylo ostatně i první referendum, které se vůbec v moderní době konalo, když v roce 1778 lid ve státě Massachusetts rozhodoval o nové ústavě. Odpověď na otázku „proč“ tedy může znít, že lid má rozhodovat o rámci, který určuje další rozhodování, a že to je naplněním jeho práva suveréna. Převeďeno do konkrétní praxe pak ale tento argument ukazuje, jak je důležité rozlišovat mezi druhy a účely referend. Tímto způsobem lze ospravedlnit referenda vytvářející rigiditu (a jistě všechna referenda obligatorní), jejichž předmětem je schválení zásahů do ústavy, většinou paralelně s hlasováním v parlamentu, tedy za účelem vytváření dvojí většiny – parlamentní a lidové.



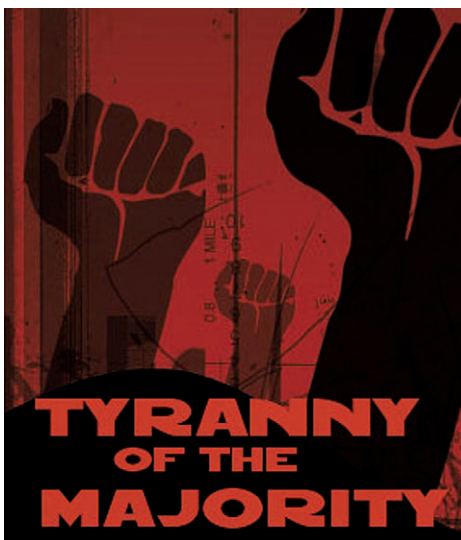
Obr. 13 Lidové shromáždění na konci 18. století, Museum Appenzell, Švýcarsko (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

Těžko si lze ale představit, že by bylo možné tímto způsobem ospravedlnit jakákoliv referenda prováděná za jakýmkoliv účelem. Proč? Protože na straně nepřímého výkonu vlády suveréna jsou silné argumenty, které tvrdí, že demokracie musí naplňovat více cílů a že tyto cíle nelze zajistit, pokud se moc nebude delegovat a dělit. Kdo chce tvrdit, že přímá vláda lidu v podobě referend je naplněním skutečné demokracie, měl by být připraven vysvětlit, jak zajistí všechny shora uvedené skutečnosti, které rovněž považujeme za přirozenou součást demokratického režimu.

4.4 Ohled na vládu práva

K demokracii patří nejen to, že je to vláda lidu, lidem a pro lid. Patří k ní i to, že je to vláda, která se uskutečňuje v *právním státě*, tedy ve státě, v němž nevládne něčí libovůle, nýbrž právo, jehož základem je v moderním státě zpravidla ústava.

Připomenutí vlády práva úzce navazuje na předchozí ohled. Řekli jsme, že jedním z přirozených a vnitřně nerozporných způsobů, jak chápat suverenitu lidu, je vidět v lidu zdroj moci, který však tuto moc přímo nevykonává, nýbrž ji deleguje a nechává dělit, tak aby se její koncentrací na jednom místě neohrozilo naplnění hodnot, jež lidé od demokratického režimu očekávají. Dá se říci, že vláda práva je základní podmínkou, aby se většina těchto hodnot mohla skutečně naplňovat, a že sama patří mezi nejdůležitější z nich. Vláda práva má garantovat skutečnou rovnost, jíž je demokracie definována. Má zajistit, aby nebyly ničí zájmy nad zákonem,



Obr. 14 (foto archiv autorů)

protože v demokracii podléhají zákonu všichni stejnou měrou, a to nejen jednotliví občané, ale i ti, a především ti, kdo vládou a kdo zákony ustavují. Dalším podstatným rysem vlády práva je to, že zákon je jasný a že je ustavován transparentním způsobem, a dále i to, že se vůči všem stejným způsobem uplatňuje (což je ještě něco jiného než to, že je nade všemi), že pro jeho uplatnění se lze obrátit na nezávislý soud, a také to, že přijímané zákony jsou v souladu se základními lidskými právy a mezinárodními právními normami.

Teprve díky souhře všech těchto složek vlády práva, které jsou uvedeny např. v dokumentech OSN, lze mluvit o tom, že právo skutečně vládne. Samotné vládnutí prostřednictvím zákonů k vytvoření právního státu nestačí a není zárukou rovnosti ani toho, že vláda nebude tyraní. Demokracie je ze své definice omezením rizika tyranie menšiny. Tím, že demokracie není jen vládou lidu, ale i vládou práva, má být zajištěno i to, aby se nestala tyraní většiny.

Co se při ohledu na vládu práva jako samozřejmou součást demokratického státu ukazuje o referendu a zastupitelské demokracii?

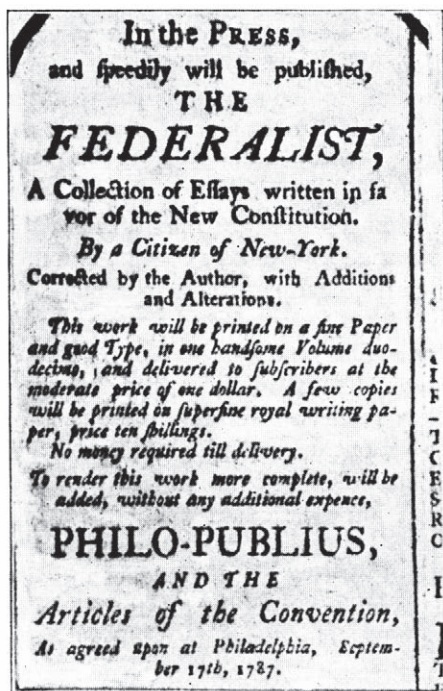
První odpověď je zřejmá. Rozdělení moci je cestou k naplnění a zajištění vlády práva a touto cestou se ubírají všechny demokracie, které známe, což jsou demokracie zastupitelské. Zastupování je podmínkou rozdělení moci. Je proto těžké si vůbec představit vládu práva bez zastupitelské formy demokracie. V zastupitelském systému se na vytváření a udržování právního státu podílejí všechny tři složky veřejné moci: moc zákonodárná, výkonná i soudní. Orgány, které tuto moc vykonávají, navrhují a přijímají zákony, prosazují jejich dodržování, rozhodují o vině a trestu za porušování zákonů, chrání zákonem stanovená práva i veřejný zájem, dbají o jejich soulad s ústavou, zároveň se ale také těmito zákony samy řídí.

Kde je v celém tomto rozsáhlém a složitém procesu místo pro referenda? Praxe přímé demokracie v různých zemích ukazuje, že takových míst je hned několik.

Když se na možnost uplatnění referend podíváme z hlediska různých částí rozdělené moci, vidíme, že je nalezneme v oblasti moci zákonodárné a výkonné. Je zajímavé, že moc soudní většinou zůstává sférou zastupitelské demokracie, ve které má být sice vykonávána moc lidu, nikoli však lidem samým. Do oblasti výkonné moci patří především participační a iniciativní referenda. Na celostátní úrovni mívají ovšem referenda nejširší pole uplatnění v oblasti moci zákonodárné. Přijímání zákona je součástí více či méně složitého zákonodárského procesu, který zahrnuje přípravu zákona, vypracování jeho návrhu, předložení tohoto návrhu, projednávání návrhu a hlasování a na jehož konci je v případě schválení návrhu vyhlášení zákona. Podobně je tomu i tehdy, když se zákon přijímá formou lidového hlasování. Občané či lid mohou do výše uvedeného procesu vstupovat v jeho různých fázích, různým způsobem a za různým účelem.

Rozdíl mezi referendy participačními a iniciativními je důležitý, protože první mají k zastupitelské demokracii odlišný vztah než druhá. Iniciativní referendum se může v extrémním případě chápat jako autonomní akt, který nemá být pokud možno nijak omezován orgány zastupitelské demokracie, a to dokonce ani soudními. Referendum vyhlášené z podnětu orgánu veřejné moci – participační referendum – se může v některých situacích jevit naopak jako nezbytná nebo žádoucí součást výkonu této moci a jako akt spolupráce. Postoupení věci k rozhodnutí lidu může být fakticky motivováno ledasčím, například neochotou přijmout odpovědnost, ale nezřídka tu jsou důvody svědčící o určitých mezích nepřímého výkonu moci. Ve světle takových důvodů se pak přímá demokracie nemusí jevit jako cizorodý prvek v zastupitelském systému, nýbrž jako jeho smysluplná součást.

Pokud referenda nemají být pouhým nesystémovým prvkem, je na místě otázka, zda a jak mohou přispívat k dobrému fungování politického řádu, jehož mají být součástí. Protože jsme viděli, že systém zastupitelské demokracie je spojen s rozdělením moci, můžeme se zeptat i přesněji: Mají referenda v tomto systému vyvažování moci nějaké náležité místo? S jakými státními orgány by občané při vykonávání své moci měli spolupracovat, na čem a jakým způsobem?



Obr. 15 Oznámení chystaného vydání Listů federalisty, 1787 (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

Celý systém vztahů, který tvoří architekturu zastupitelské demokracie, byl koncipován a ustaven tak, aby plnil určité účely a umožňoval uskutečňování určitých cílů: těmito cíli jsou historicky (např. ve slavné úvaze Jamese Madisona v 51. listu *Federalisty*) především svoboda a spravedlnost. Více než o spravedlnosti se dnes mluví o vytváření rovnováhy a nenásilném řešení konfliktů a v úvahu je třeba vzít i další cíle, jako je například bezpečnost, ochrana základních práv, sociální solidarita či právní jistota. Obecně však platí, že tyto cíle a účely by měly sloužit jako měřítko pro posuzování užití referend, zvláště pokud jsou zakotveny nebo předpokládány v ústavě či v zákonech. Jsme-li schopni posoudit, zda a za jakých podmínek mohou referenda tyto cíle a účely naplňovat a přispívat k fungování systému, který byl s ohledem na jejich naplňování vytvořen, jsme pak také schopni odpovědět na otázku, kterou jsme si položili výše, totiž zda a za jakých podmínek mohou referenda přispívat k vytváření demokratického právního státu a jaká se s nimi v tomto ohledu pojí rizika.

Pro hledání vnitřní mocenské rovnováhy je zásadní to, aby lid byl reprezentován několika různými institucemi. Nejen proto, že je to s ohledem na rozdělení, vyvažování a kontrolu moci nezbytné, ale i proto, že každá z nich ho může reprezentovat jiným způsobem a každá může jiným způsobem zohledňovat jeho různé zájmy. Jinak reprezentuje lid poslanecká sněmovna, jinak senát, jinak prezident. Přímá volba kandidátů do politických funkcí, která bývá prosazována spolu s referendy, se z tohoto hlediska jeví jako důležitý, ale nikoli jediný dobrý způsob delegování moci a vytváření politické reprezentace, za jaký je dnes poměrně často považován. Vždy záleží na vztazích v rámci celého systému i na momentálních okolnostech, nicméně kombinace přímé volby, přímé demokracie a oslabení parlamentu může být pro další osud demokracie velkým rizikem.

Uvedli jsme, že důležitým měřítkem pro posuzování institutů přímé demokracie jsou účely a cíle politického zřízení, jehož mají být součástí. Ty mohou být vymezeny pozitivně jako to, čeho má být dosaženo či dosahováno (spravedlnost, svoboda ad.), nebo negativně jako to, čemu je třeba zabránit, aby něčeho bylo možné dosáhnout. Jak již bylo řečeno, zastupitelský model demokratické republiky má od samého počátku bránit tyranii menšiny a zároveň tyranii většiny. Delegovaná moc je v rukou menšiny. Ve volbách i v rozhodování zastupitelských sborů má větší váhu hlas většiny. Ale protože delegování i vykonávání moci podléhá určitým pravidlům a má jasně stanovené meze, které jsou zakotveny v ústavě a v zákonech a které nelze snadno měnit, a protože ústava a zákony chrání určitá práva a svobody jednotlivce či zájmy různých dílčích společenství, může v demokracii na jedné straně vládnout menšina a na druhé straně většina, avšak pokud se v ní dodržuje zákon, vládne v ní zároveň právo.

Přestože referenda mohou mít různé účely, často jsou ospravedlňována potřebou chránit většinový občanský zájem před menšinovým zájmem politické reprezentace v situaci, kdy jsou tyto zájmy v rozporu. Na základě toho by pak bylo možné tvrdit, že referenda mohou chránit před zneužíváním moci, resp. před „tyranií menšiny“. Není to ovšem možné tvrdit bez výhrad.

Předně nemusí být vždy jasné, zda to, čemu má iniciativní referendum zabránit, je zneužití moci, nebo nepopulární rozhodnutí opodstatněné veřejným zájmem, k jehož posuzování a prosazování má politická reprezentace platný mandát, pocházející – přinejmenším hypoteticky – od většiny volících občanů. Referendum tak ve skutečnosti nemusí zabraňovat „tyranii menšiny“, nýbrž prosazování veřejného zájmu, který je předmětem sporu mezi občany a politiky nebo spíš mezi určitou částí občanů a částí jejich politické reprezentace. A předem jasné není navíc ani to, že občané budou při svém rozhodování zohledňovat nějaký veřejný zájem nebo ho budou zohledňovat lépe, zvlášť když je k tomu na rozdíl od jejich politiků nic nezavazuje a ze svého rozhodování se nikomu nezodpovídají. Druhá výhrada se týká způsobu, jakým jsou iniciativní referenda vyvolávána. Pro jejich vyhlášení je zpravidla nutné získat určitý počet podpisů, který nemůže být nikdy tak velký, aby reprezentoval větší část občanů. Jinak řečeno, občanské iniciativy jsou ve fázi podávání podnětu samy výrazně menšinové.



Obr. 16 Lidové shromáždění ve švýcarském městě Glarus, 2009 (zdroj: www.hiveminer.com)

Co se týče ochrany před tyraníí většiny, nabízí se jednoduchá odpověď: uzákonit určitá kritéria a každou iniciativu, která tato kritéria nesplní, zamítnout dříve, než dospěje do fáze hlasování; případně ustanovit, že výsledky hlasování podléhají soudnímu přezkumu. Iniciativy, které by mohly narušit ústavou chráněná práva a svobody jednotlivce nebo určitých menšin, ale například i práva žen, tak sice mohou vzniknout, ale právní stát jimi nakonec není ohrožen. U referend vyhlášených z iniciativy orgánu veřejné moci je riziko protizákonných či protiústavních návrhů obecně menší.

Tato odpověď ovšem předpokládá určité pojetí demokracie, ve kterém je takové omezení lidové iniciativy a přímého výkonu moci považováno za žádoucí. Existuje i jiné pojetí, označované někdy jako „populistické“, které omezení a kontrolu tohoto druhu nepřipouští. Známým příkladem takové demokracie je politické zřízení ve Švýcarsku. Lidová hlasování, kterých je na celostátní úrovni i na úrovni kantonů několik druhů, jsou i ve Švýcarsku upravena ústavou, ale pokud jde o celostátní lidové iniciativy, jsou ve spolkové ústavě omezeny kromě formálních podmínek jen tím, že nesmějí být v rozporu s některými závazky mezinárodního práva. Každá taková iniciativa je navíc sama určitým zásahem do ústavy, protože pokud je úspěšná, vede k přijetí ústavní změny. K obsahu a platnosti návrhu se sice vyjadřuje spolková vláda a parlament a ten může návrh prohlásit za neplatný, zpravidla se však řídí zásadou *in dubio pro populo*: v případě pochybnosti ať rozhodne lid.

Málokterá společnost si ovšem troufá spoléhat na nepsaná pravidla a všeobecnou rozumnost a ohleduplnost v takové míře jako ta švýcarská, která má navíc s přímou demokracií dlouhodobou zkušenost. Většina společností spoléhá více na ústavu a instituce, jež ji mají za úkol chránit, a podle toho utváří i svou demokracii. Ale i když je v demokraciích tohoto druhu, označovaných jako konstituční, přímo vykonávaná moc podřízena kontrole ze strany zastupitelských orgánů, musí být splněny ještě další podmínky, aby tento systém neztrácel rovnováhu a mohl dobře fungovat. Jak lze soudit i z příkladu zmiňovaného Švýcarska, to, na čem záleží především, je potřebná míra občanské a politické kultury, jejíž součástí je i respekt k institucím zastupitelské demokracie.

Pokud tyto podmínky nejsou splněny, může se snadno stát, že se rovnováha takových polopřímých demokracií začne vychylovat. Bohatý materiál pro studium různých scénářů a příkladů tohoto typu ztrácení rovnováhy nabízí především vývoj politických systémů v některých státech USA, kde se prvky přímé demokracie po švýcarském vzoru začaly zavádět už koncem 19. století. Z iniciativních referend se může postupně vyvinout paralelní zákonodárná moc s ambicí upravovat důležité oblasti právních vztahů, jako je trestní právo, daně, práva menšin, práva a svobody jednotlivce a další, a to zcela bez ohledu na vůli parlamentu, a někdy i bez ohledu na ústavu. Překročí-li tyto úpravy ústavní meze, stávají se účastníkem zákonodárného procesu namísto parlamentu soudy, ovšem nikoli v roli spolupracujícího orgánu téže moci, nýbrž v roli protivníka. Zákonodárný proces tak ve výsledku může nabývat podoby

soudního sporu, ve kterém jsou možnosti hledání konsenzu a kompromisu zpravidla dosti omezené. Soud sice může být ve své snaze chránit ústavu úspěšný, vždy ovšem riskuje ztrátu demokratické legitimacy, protože vystupuje jako oponent velké části občanů. A pokud daný právní řád připouští, aby poslední slovo měl „lid“, nemusí být soudní přezkum ani dostatečnou kontrolou. V takovém případě je pak riziko tyranie většiny poměrně vysoké.

4.5 Ohled na různá pojetí demokracie

V předchozích kapitolkách jsme nabídli pohledy nejen na to, co může demokracie sdílet s jinými režimy – stabilitu a obecný zájem –, ale i na to, co je považováno za jeden z jejích základních znaků – suverenitu lidu. Na demokracii se však často díváme ještě jinak, z hlediska toho, co chápeme jako její hlavní funkci, jejíž naplnění očekáváme právě a jen od demokracie. I tento pohled má pro naši otázku svůj význam.

Názorů, v čem spočívá hlavní přínos demokracie, je pochopitelně mnoho, lze v nich však zpravidla rozlišit dvojí základní přístup. Buď v demokracii vidíme způsob, jak ochránit jednotlivce proti tomu, aby mu ostatní bránili v uskutečňování jeho spravedlivých přání a potřeb, a tedy způsob, jak zajistit, aby se odstranilo násilí v přirozených konfliktech zájmů, nebo v ní vidíme způsob, jak naplnit přirozenou potřebu člověka spolupracovat, spolurozhodovat o společných věcech a vytvářet při tom některé sdílené hodnoty. První pojetí demokracie se v politologii označuje jako protektivní, druhé jako rozvojové, případně edukativní, jak jsme viděli v sociologické části, a jedno i druhé bývají spojovány s důležitou postavou dějin demokracie. James Madison, jeden z amerických „otců zakladatelů“, je považován za postavu klíčovou pro pojetí, které se označuje jako protektivní, zatímco u Alexise de Tocquevilla vystupuje do popředí spíše pojetí rozvojové. Oba tyto přístupy mají ovšem tradici, jež je mnohem starší.

Za obojím chápáním demokracie lze patrně rozpoznat základní rozdíl v pohledu na člověka:

Buď je člověk tím, kdo se orientuje především dle zájmu o vlastní blaho a uplatňuje při tom schopnosti, které ho mohou výrazně odlišovat od druhých. To přirozeně vede k vytváření ekonomických rozdílů a vytváření skupin stejně smýšlejících, které pak spolu zápasí, a demokracie je nutná proto, aby stanovila meze a všechny ochránila vůči sobě navzájem.

Nebo je člověk bytost společenská, jež naplní část svého potenciálu, pouze když se vytvoří správný politický systém, který to umožní, tedy demokracie.

U různých klasických i moderních autorů lze pak rozlišovat, jaký je jejich základní přístup, případně jak se zajímavě u některých kombinují. U Madisona se jeho postoj odrazil v jasné argumentaci pro zastupitelskou demokracii (jeho termínem

„republikánská vláda“) a ostatně také v podílu na její realizaci. Pokud je nejdůležitějším ohledem hrozba společenského konfliktu, pak se musí zabránit tomu, aby se různé skupiny dostaly do sporu mimo formální rámec, je třeba moc rozdělit a pečlivě vyvážit.

Tocquevillův postoj vychází z jeho zkušeností, které získal ve Spojených státech jako vnější pozorovatel. Nebyl vyhraněným zastáncem ani odpůrcem demokracie, krom sledování jejích výhod i nevýhod zkoumal také podmínky, které jsou pro ni nezbytné, včetně podmínky všeobecné participace, jež dále umožňuje rozvíjet demokratické instituce. Demokracie není systém ustavený shora, ale vzniká tak říkajíc odspoda: z potřeby podílet se – participovat – na společné věci. Tento důraz na participaci a pojetí demokracie jako rozvojové spolu úzce souvisí. Když se později v politologii mluví o participativní demokracii, bývá to právě v návaznosti na Tocquevilla a rozvojové pojetí demokracie. Pro obojí je podstatný dvojitý postřeh:

- že se úrovně demokratičnosti různých demokracií mohou lišit, a to ne pouze institučně a formálně, ale celkovým přístupem občanů;
- a že demokracie není uzavřený systém, ale spíše proces, ve kterém dochází k přeusouvání a zdůrazňování různých hodnot.

Jak se ve světle tohoto rozlišení ukazuje přímá a zastupitelská demokracie?

Podobně jako v předchozích případech ani zde není výsledkem zcela kategorická odpověď. Ukazuje se především, že otázka je složitější, než by se na první pohled mohlo zdát, a jde proto spíše o to, aby si ten, kdo o této věci přemýšlí, uvědomil, že ve hře je i náš základní postoj k demokracii. Pojetí demokracie je v různých zemích různé, jak o tom svědčí i jejich ústava a zákony. Ústavodárce či zákonodárce si je svého pojetí vědom; v případě zákonodárců by mělo být patrné z celkového charakteru jejich politické strany a jejího politického programu. Vyvozuje z něj důsledky, které jsou – nebo by alespoň měly být – argumentačně podložené. A podobně by měl o důsledcích různých postojů mít povědomí i ten, kdo chce do ústavodárného či zákonodárného procesu zasahovat zvenčí.

Pokud někdo zastává protektivní pojetí demokracie, a nemá pochopení pro to, že se podmínky režimu mohou měnit a rozvíjet směrem k nějaké jejich optimální podobě, bude spíše tíhnout k zastupitelské formě vlády, která kromě toho, že utupuje ostří veřejných konfliktů, umožňuje také rozdělení moci. Zřetelným vodítkem je Madisonovo pojetí demokratické republiky. To ovšem neznamená, že tento postoj nelze sloučit s referendy. Patrně však nikoli s referendy jakéhokoli druhu. Přijatelným nástrojem se pro zastávce protektivního pojetí demokracie mohou stát především referenda, která mají legitimizační funkci a posilují stabilitu.

Naopak v rozvojovém chápání demokracie se otevírá přirozený prostor pro různé druhy referend, nakolik je v nich možné vidět nástroj, který lidem umožňuje to, co se

považuje na demokracii za podstatné – participovat. Na druhou stranu se ale právě v kontextu tohoto pojetí jasněji ukazuje, že referenda mohou dávat specifický smysl jako součást mnohem širší koncepce přímé demokracie. Tento smysl však dávají právě a jen v tomto kontextu, nikoli mimo něj. Přímá demokracie se nevyčerpává v referendech, a pokud by na ně byla redukována, může se stát, že to pro přímou demokracii a její realizaci povede k absurdním důsledkům. Participativní demokracie předpokládá zájem lidí o politiku, schopnost a ochotu se orientovat v probíraných politických otázkách, připravenost jim věnovat energii a čas, které rozhodně nemá každý. Z těchto podmínek pak mohou vycházet různé formy přímé demokracie, z nichž jednou může být i referendum. Snažit se vytvářet zmíněné podmínky nabídnutím referenda se může zcela minout účinkem, takže výsledkem není ani více lidové účasti na politice, ani zajištění větší míry demokratické ochrany a spravedlnosti, ale pouze politické rozhodnutí, které nebude v řadě formálních ohledů (nepředvídané důsledky, kolize s ostatními zákony) nutně lepší, ale pravděpodobně horší, než kdyby ho bylo dosaženo prostřednictvím zastupitelstva.

Z toho důvodu se také v ČR opakovaně doporučuje věnovat při hledání odpovědi na otázku ustavení obecného zákona k referendu větší pozornost místním referendům, která byla zavedena právě na základě argumentu posílení participace, tedy v souladu s myšlenkou participativní demokracie. Většinou se upozorňuje, že by zkušenost s nimi měla být východiskem pro stanovení prováděcích podmínek referend na celostátní úrovni. V kontextu participativní demokracie je lze ale vnímat také jako



Obr. 17 (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

způsob, jak postupně a pomalu vytvářet prostředí, v němž je lid připraven na politice participovat se všemi oběťmi, které k tomu náleží, a jehož součástí se mohou stát i celostátní referenda. K naplnění tohoto cíle by však patrně bylo potřeba více než necelých pět set místních referend, která dosud proběhla.

5 Závěr

Různé perspektivy, které jsme v této příručce nabídli, měly postupně ukázat, že posoudit otázku referenda ve vztahu k zastupitelské demokracii není a nemůže být věcí jednoho či dvou argumentů. Jinak se na věc dívá právník, jinak sociolog a jinak politolog či politický filosof, všichni ale mají společné to, že hledají přirozené souvislosti, které mohou osvětlit, jaký může mít jedna a druhá forma demokratického rozhodování skutečný význam a přínos, a jaké jsou s nimi naopak spojené nevýhody. Právníká perspektiva, alespoň tak, jak zde byla představena, si všímá, jaké podmínky provádění a jaké účely mají konkrétní instituty referenda v různých právních řádech, a nabízí řadu užitečných rozlišení, která hned mohou začít sloužit jako vodítka pro další úvahy. Už jen otázka položená zastánci referenda „a jaký typ referenda byste chtěl zavést?“ může vnést do každé debaty více světla. Je velký rozdíl, zda má být referendum legitimizačním nástrojem posílení účasti a odpovědnosti na konkrétním politickém rozhodnutí, nebo zda má fungovat jako brzda vůči rozhodnutím prováděným proti vůli většiny společnosti. Podobně rozlišuje i sociolog, takže ve výsledku je například možné oddělit různé potenciální zdroje poptávky po referendech a hledat, který je v daných konkrétních situacích pravděpodobnější. Opět je totiž výrazný rozdíl, ozývá-li se požadavky na zavedení institutu referenda či jeho častější užívání od veřejnosti proto, že byly vyvolány předvolebními sliby politických stran, nebo proto, že se lidé chtějí více účastnit správy věcí veřejných.

Je nicméně zřejmé, že nejpodstatnější část úkolu leží – jak v této příručce, tak mimo ni – v perspektivě, kterou nabízejí politologie a politická filosofie. Probrali jsme postupně pět vybraných ohledů, které sice nevyčerpaly všechny možné souvislosti, mohou si však činit nárok na to, že společně ukazují dostatečně jasně prostor, ve kterém je otázka ohledně referenda a zastupitelské demokracie kladena. Referendum je forma demokratického rozhodování či demokratického vládnutí a má, stejně jako zastupitelská forma, vztah k základním skutečnostem určujícím demokracii jako takovou. Obě formy mají nějaký dopad na stabilitu státu; mají nějaké důsledky pro to, jak se ve společnosti určuje společné dobro; nějak vymezují způsob, jak se realizuje moc; mají nějaký vztah k vládě práva a konečně, mohou být výrazem pro různá pojetí demokracie. Všechny tyto souvislosti nabízejí možnost pochopit lépe, co vlastně institut referenda jako privilegovaná forma přímé demokracie představuje, a umožňují ho lépe hájit, nebo ho naopak lépe odmítat.

Hlavním cílem proto nebylo poskytnout argumenty pro obhájece či odpůrce jedné z obou forem demokracie, ale nabídnout vodítko, jak o věci plodněji přemýšlet. Myšlení v souvislostech, do kterých zkoumaná věc přirozeně patří, ostatně samo eliminuje některá zkratkovitá řešení a argumenty, protože je ukazuje jako příliš neurčité nebo příliš riskantní. Pokud tedy čtenář-laik po přečtení tohoto průvodce nahlédne, že argumenty typu „referenda jsou nebezpečná“, nebo naopak „na referendum má lid právo“, jsou pouze polovičatá tvrzení, nikoli argumenty, splnil tento průvodce svůj účel.



Obr. 18 Informační materiály k hlasování o brexitu s doporučením britské vlády k setrvání v Evropském společenství (zdroj: www.thenorthernquota.org)

Seznam literatury a doplňující četby

Antoš, Marek, Referenda v Evropě: když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In: Vojtěch Šimíček (ed.), *Přímá demokracie*. Brno 2016.

Bodin, Jean, *The Six Bookes of a Commonweale*. Tr. R. Knolles, ed. K. D. McRae. Cambridge 1962. První vydání *Les six livres de la République* 1576.

Budge, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge 1996.

Cunningham, Frank, *Theories of Democracy, A Critical Introduction*. London, New York 2002.

Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics*. New Haven 1989. Česky Dahl, Robert, *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria publishing 1995.

Fossedal, Gregory A., *Direct Democracy in Switzerland*. New Jersey 2002.

Haskell, John, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. New York 2001.

Held, David, *Models of Democracy*. Stanford 1993.

Hobbes, Thomas, *De Cive: The Latin Version*. Oxford 1983 (*On the Citizen*. Cambridge 1998). První vydání 1642. Česky Hobbes, Thomas, *Výbor z díla*. Svoboda 1988.

Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton 1977.

Krouse, Richard, „Classical“ images of democracy in America: Madison and Tocqueville. In: Graeme Duncan (ed.), *Democracy Theory and Practice*. Cambridge 1983.

Macpherson, Crawford, *The Real World of Democracy*. Concord 1965.

Madison, James, Hamilton, Alexander, Jay, John, *The Federalist Papers*, London 1987. První vydání 1788.

Maravall, José María, Przeworski, Adam (ed.), *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge 2003.

Marxer, Wilfried (ed.), *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden 2012.

Mendelsohn, Matthew, Parkin, Andrew (ed.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Basingstoke, New York 2001.

Mill, John Stuart, *On Liberty*, Oxford 1991. První vydání 1859. Česky Mill, John Stuart, *O svobodě*. Časopis českého studentstva 1891.

Miller, Kenneth P., *Direct Democracy and the Courts*. Cambridge 2009.

Nippel, Wilfried, *Ancient and Modern Democracy. Two Concepts of Liberty?* Cambridge 2016.

Ostwald, Martin, *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law*. Berkeley, Los Angeles, London 1987.

Pállinger, Zoltán Tibor, Kaufmann, Bruno, Marxer, Wilfried, Schiller, Theo (eds.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*. Wiesbaden 2007.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge (MA) 1971.

Stier, M., Mundt, R. J., Is Democracy Stable? Compare to What? A Preliminary Exploration, paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, 1997. <http://www.stier.net/writing/demstab/stability.htm>

Šimíček, Vojtěch (ed.), *Přímá demokracie*. Brno 2016.

Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*. New York 1969. První vydání 1835–1840. Česky Tocqueville, Alexis de, *Demokracie v Americe*. Leda 2012.

Tuck, Richard, Democratic sovereignty and democratic government, The sleeping sovereign. In: R. Bourke, Q. Skinner (eds.), *Popular Sovereignty in Historical Perspective*. Cambridge 2016.

Tusaleam, Rollin F., Democracies, Autocracies, and Political Stability. *International Social Science Review* 90 (1), 2015.

Autoři

Mgr. Vladimír Mikeš, Ph.D. (*1976)

Historik filosofie se zaměřením na antickou filosofii a na vybrané otázky etické a politické filosofie. Člen Oddělení pro studium antického a středověkého myšlení FLÚ AV. Hlavní koordinátor Akademického fóra při FLÚ AV ČR.

Mgr. Jaroslav Rytíř (*1975)

Klasický filolog a překladatel, vystudoval filosofii a starou řečtinu na Filosofické fakultě UK, věnuje se překládání současných politických a právních dokumentů, rediguje překlady antické literatury, příležitostně vyučuje na Filosofické fakultě UK, je tajemníkem Akademického fóra při FLÚ AV ČR.

Nová strategie Akademie věd České republiky

motto: „Špičkový výzkum ve veřejném zájmu“

Uplynulá desetiletí prokázala, že Akademie věd je významnou a nenahraditelnou součástí systému výzkumu, vývoje a inovací České republiky. Nadále musí zůstat garantem kvality, avšak pro její další rozvoj je nezbytné, aby byla schopna identifikovat důležité vědecké a společenské otázky, fundovaným způsobem definovat problematiku a vypracovat návrhy řešení z hlediska současné úrovně dosaženého poznání. Akademie věd má již ve své dnešní podobě dobré základy pro to, aby v blízké budoucnosti mohla působit nejen jako součást špičkové světové vědy a centrum národní kultury, ale i jako stále důležitější hospodářský činitel.

Témata, jako jsou například energetická budoucnost České republiky, zdraví občanů nebo kvalita veřejných politik, představují složité okruhy problémů, jejichž řešení vyžaduje široce založený interdisciplinární výzkum. Akademie věd proto připravila Strategii AV21, jejímž základem je soubor koordinovaných výzkumných programů využívající mezioborových a meziinstitucionálních synergií s cílem identifikovat problémy a výzvy dnešní doby a koordinovat výzkumné úsilí pracovišť Akademie věd směrem k jejich řešení. Základní rámec Strategie schválil Akademický sněm v prosinci 2014 s tím, že relevantní programy bude možné navrhnout i v dalším období. Výzkumné programy Akademie věd jsou od počátku otevřeny partnerům z vysokých škol, podnikatelské sféry a institucím státní i regionální správy stejně jako zahraničním výzkumným skupinám a organizacím. Nezbytnou podmínkou pro uskutečňování Strategie AV21 je dlouhodobá stabilita systému výzkumu, vývoje a inovací v České republice.

Základním nástrojem pro realizaci Strategie AV21 je soubor již osmnácti koordinovaných výzkumných programů pracovišť Akademie věd:

- Naděje a rizika digitálního věku
- Systémy pro jadernou energetiku
- Účinná přeměna a skladování energie
- Přírodní hrozby
- Nové materiály na bázi kovů, keramik a kompozitů
- Diagnostické metody a techniky
- Kvalitní život ve zdraví i nemoci
- Potraviny pro budoucnost
- Rozmanitost života a zdraví ekosystémů
- Molekuly a materiály pro život
- Evropa a stát: mezi barbarstvím a civilizací
- Paměť v digitálním věku
- Efektivní veřejné politiky a současná společnost
- Formy a funkce komunikace
- Globální konflikty a lokální souvislosti: kulturní a společenské výzvy
- Vesmír pro lidstvo
- Světlo ve službách společnosti
- Preklinické testování potenciálních léčiv

Koordinátory výzkumných programů jsou ředitelé zapojených pracovišť nebo pověření vědecktí pracovníci, kteří zajišťují vyhledávání nových, společensky relevantních témat výzkumu, provádějí syntézu dostupných informací a výsledků výzkumu a koordinují vypracování návrhu výzkumného programu. Výzkumné programy schvaluje Akademická rada v součinnosti s Vědeckou radou.

Program **Evropa a stát: mezi barbarstvím a civilizací** v rámci Strategie AV21 sleduje proměny historických i současných podob (středoevropského státu jako jevu. Nejde o jeho historický vývoj od primitivních ke složitým formám, ale o jeho dějinnou oscilaci mezi kladnou a zápornou podobou organizace, která společnost jednou tyranizuje (barbarství), jindy přivádí k humanitě a kultuře (civilizace). Analýza role státu se jeví jako potřebná služba veřejnosti, která pro kvalifikované rozhodování o svém postoji ke státu potřebuje dostatek informací a argumentů. „Studium státu jako formy organizace lidské společnosti přinese řadu argumentů k společenskému diskurzu o současné roli státu a jeho historických kořenech,“ osvětluje koordinátor programu prof. PhDr. Petr Sommer, CSc., DSc.

Do výzkumného programu jsou proto zahrnuty primární analýzy státu jako organizačního a funkčního principu, ale i představ společnosti o sobě samé, o jejích hodnotových systémech, o vlastní kultuře atd. Součástí studia problematiky evropského státu je porozumění složitým vztahům a konfliktům, které státu nastoluje – jak v současnosti, tak v průběhu dějin. Jde přitom o napětí mezi evropským státem a jednotlivcem, ale také o analýzu normativních konceptů státu či konfliktů mezi státem a kulturou jeho společnosti a o komparaci evropského státu s jeho mimoevropskými modely. Očekávané výstupy přinesou konkrétní zjištění vyplývající z výzkumu, ale mají také přispět ke společenské diskusi o pozitivních i negativních stránkách státu a otázkách společenské morálky a etiky, které s podobou, stavem a funkcí státu velmi úzce souvisejí. Jde také o upozornění na roli humanitních věd ve společnosti při definování společenských jevů a při interpretaci jejich původu, funkce a úlohy.