



Akademie věd
České republiky

Strategie AV21

Špičkový výzkum ve veřejném zájmu



Matej Cívik, Vladimír Mikeš,
Jaroslav Rytíř (eds.)

K čemu potřebujeme politické strany?



VÝZKUMNÝ PROGRAM

EVROPA A STÁT: MEZI BARBARSTVÍM A CIVILIZACÍ

Obsah

Úvod _____ **3**

Matej Cívik: Základní funkce politických stran _____ **4**

Matej Cívik: Politické strany, zastupitelská demokracie
a idea reprezentace _____ **8**

Vladimíra Dvořáková: Kvalita demokracie
a stranické systémy _____ **15**

Petr Vymětal: Právní rámec fungování politických stran
v ČR _____ **22**

Michal Pehr: Stranický systém první republiky _____ **27**

Michel Perottino: „Krise“ politických stran
a jejich budoucnost _____ **34**

Editoři _____ **42**



Obr. 1 (zdroj: Unsplash, Creative Commons)

Úvod

Politické strany jsou každodenní součástí života všech demokratických společností. Zprávy o jejich činnosti plní stránky novin, v televizích i v hospodách se diskutuje o jejich vzestupech a pádech, ambicích, záměrech, charakteru či programu. Nežřídko se také stávají terčem kritiky, stížností či přímo hněvu společnosti. Nabízí se tedy zdánlivě jednoduché otázky: K čemu jsou politické strany *opravdu* potřebné? Jakou nezastupitelnou funkci plní? Nemohli bychom se bez nich obejít?

Na podobně jednoduché otázky však málokdy existují jednoduché odpovědi. K otázce po smyslu a fungování politických stran lze přistupovat různými způsoby a z různých perspektiv. Jednu empirickou danost mají však tyto perspektivy společnou: politické strany hrály a hrají klíčovou roli v *každé* funkční moderní demokracii. Vlastně si neumíme (realisticky) představit, jak by vypadal demokratický politický systém bez stran – jejich role se proto skutečně zdá nezastupitelná. Tato příručka mapuje důvody, proč se máme domnívat, že nejde o pouhý dojem či historickou nahodilost. Vedle toho se také pokouší podat přehled rizikových vlastností, které v sobě politické strany a idea stranictví od počátku nesou. Obojí by mělo přispět k pochopení „krize“ politických stran, o níž se dnes často mluví.

Tato publikace vznikla péčí Akademického fóra – platformy Akademie věd České republiky 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 editoři děkují Vojtěchu Svěrákovi.

Základní funkce politických stran

Matej Cíbk

Jak již bylo řečeno v úvodu této příručky, politické strany jsou důležitou součástí každé demokratické společnosti, a to bez výjimky. Existuje několik důvodů, proč tomu tak je. Některé z nich jsou zásadní, jiné mají menší váhu, ale jako celek vytvářejí rámec, bez kterého se v úvahách o politických stranách neobejdeme.

Demokratické režimy se vyskytují po celém světě a jsou mezi nimi značné rozdíly, všechny však spojuje fakt, že v nich probíhá soutěž o hlasy voličů, kteří ve volbách vybírají své zástupce. Jednotliví kandidáti, kteří o voliče soutěží, však potřebují minimálně dvě věci, aby mohli být úspěšní: jistou úroveň organizace a také program – tedy něco, co mohou voličům nabídnout. Právě v těchto dvou oblastech se ukazuje, jak je důležité, aby politici za sebou měli instituci, jež jim poskytne potřebné služby, expertizu a ideový rámec – tedy politickou stranu.

Snad nejjasněji se tato nutnost projevuje ve volebním programu. I nanejvýš kvalifikovaný kandidát na politický post totiž nemůže být expertem na vše, co od něho případná veřejná funkce bude vyžadovat. Například starosta středně velkého města (kde je situace stále mnohem jednodušší než na celostátní úrovni) musí občanům srozumitelně vyložit svůj program v oblasti dopravy, bydlení, životního prostředí či školství – a to vše v souladu s platnou legislativou a kompetencemi samosprávy. Jelikož není možné, aby jednotlivec obsáhl tak různorodé oblasti veřejného života, vzniká zde potřeba instituce s dostatečně širokým expertním zázemím, která výše zmiňované oblasti obsáhne. Dobře fungující politická strana plní právě tuto roli – dodává expertní zázemí, z něhož vychází program, s nímž se politici snaží uspět ve volbách.

Podobně je tomu při organizaci předvolebních kampaní. Pořádání mítinků, distribuce letáků, správa sociálních sítí, psaní tiskových správ, přímé oslovování voličů a další typické předvolební aktivity vyžadují existenci poměrně rozsáhlého aparátu, kde za jednotlivými politiky (kteří jsou „tváří“ celé kampaně) stojí celá řada kampaňových manažerů, organizátorů, expertů na sociální sítě, tiskových mluvčích a dobrovolníků. Uspět ve volbách bez tohoto organizačního zázemí je velice těžké, ne-li nemožné. Velká část činnosti stran je přirozeně zaměřená právě na poskytování tohoto typu servisu pro vlastní kandidáty. Strany proto působí jako víceméně nutný vedlejší produkt politického boje o hlasy. Kampaň, která má přesvědčit statisíce či miliony voličů, totiž není a nemůže být záležitostí jednoho člověka. Vyžaduje organizaci, expertizu a lidské zdroje. Ve specifických případech mohou sice tyto věci poskytnout spolky či ad hoc vytvořená sdružení (například při kandidatuře na prezidenta), ale většinou (a zejména při dlouhodobém působení ve vysoké politice) je k tomu nutné zázemí politické strany.

Nutnost organizačního a expertního zázemí v rámci předvolební kampaně a při utváření politického programu však představují jenom ty „nejpovrchnější“ funkce,

jež politické strany plní. Při podrobnějším pohledu se totiž působení politických stran ve společnosti jeví mnohem komplexněji. Jako příklad může opět posloužit vytváření politického programu. Ten samozřejmě nemůže být pouze produktem volné fantazie svých tvůrců. Má-li být program strany úspěšný, musí „rezonovat“: voliči v něm musejí rozpoznat to, co sami chtějí. Ve svém celku musí tvořit efektivní argument, proč mají občané volit právě tuto stranu či hnutí. Politické strany proto mají vždy ambici stát se prostředníkem mezi tužbami veřejnosti na jedné straně a státním aparátem na straně druhé. Úspěšný program politické strany musí artikulovat nálady či názory občanů anebo alespoň jejich části. To je mimořádně důležité – a představuje to zásadní výdobytek demokracie jako politického zřízení. Častým problémem nedemokratických režimů je totiž právě odpojení státních elit od zbytku společnosti. V diktaturách či autokraciích vládci velice často ztrácejí přehled o tom, co jejich společnost chce a považuje za důležité. Ve společnosti tak narůstá nespokojenost, jež časem může vyústit v revoluci či násilí. Ve funkčních stranických demokraciích by se toto dít nemělo. Pokud strany plní svou funkci, pak kontinuálně hledají, jak vyjádřit preference a hodnoty dané společnosti – a jak je přetavit do efektivních poselství a potažmo vítězného politického programu. Výsledná politická reprezentace by pak měla mít (alespoň do jisté míry) blízko k názorům a postojům vlastních občanů – což představuje jeden z pilířů stabilní a efektivní vlády.

Politické strany však nejsou jenom nepopsanou knihou, ve které se odráží preference dané společnosti. Proces utváření „veřejného mínění“ je mnohem složitější. Názory jednotlivých občanů na společenské a politické otázky jsou totiž často produktem již probíhajícího politického zápasu, v němž jednotlivé strany (ale také jednotlivci, zájmové skupiny a podobně) formulují a obhajují svá stanoviska. Efektivní argumentace může často vést k tomu, že společnost přistoupí na názor či pozici, jež předtím nezastávala. Politické strany však nejenže nejsou, ale ani nemají být pouhým pasivním příjemcem společenských nálad. Jejich základní úlohou a funkcí je aktivně vstupovat do veřejného prostoru a svými komentáři, postoji a činy formovat názory, preference a zájmy občanů. Pokud to politické strany dělají dobře, je výsledkem kultivovaný veřejný prostor, ve kterém se střetávají protichůdná, ale dobře podložená stanoviska, což napomáhá občanům zorientovat se v komplexních společenských problémech. Vytváření takového prostoru lze chápat jako další funkci politických stran.

Dalším zásadním aspektem stran při jejich působení ve veřejném prostoru je nutnost alespoň minimální programové koherence. Žádná strana nemůže nejprve obhajovat přijetí eura a v dalších volbách pak brojit proti „bruselskému diktátu“ a obhajovat vystoupení z EU. Posuny v rámci programových pozic jsou samozřejmě běžné a nezbytné, ale zejména zavedené, „tradiční“ strany vycházejí z určitých ideových základů, které se v čase mění jen postupně. Každá strana se každopádně potřebuje ideově vymezit, neprotiřečit si a zastávat čitelné, konzistentní postoje – zpravidla pouze tak bude schopna udržet si přízeň svých voličů.

Názorová nepřelétavost politických stran jim pak umožňuje zastávat ve veřejném prostoru několik dalších klíčových funkcí. Strany vycházející z jistých ideových pozic

mohou sdružovat a reprezentovat jistý typ zájmů, který váže jednotlivé politiky a dělá je čitelnějšími. Typickým (i když možná lehce překonaným) příkladem je dělení na pravici a levice. Levicové strany tradičně charakterizuje důraz na přerozdělování, práva pracujících a podobně, kdežto pravice zdůrazňuje nízké daně či kvalitu podnikatelského prostředí. Střet takto různorodých představ o státě a jeho funkcích pak rámuje debatu ve veřejném prostoru i působení jednotlivých politiků. Levicový politik si prakticky nemůže dovolit snižovat minimální mzdu a pravicová vláda bude zase jenom velice nerada zvyšovat daně. To vše napomáhá předvídatelnosti politiky, kde občané (ale např. i firmy) zhruba vědí, co bude následovat, když vyhraje ta či ona strana. Názorová stálost politických stran pak znamená, že občan se mezi nimi může kvalifikovaně rozhodovat, i když není expertem na daňové systémy či pracovní právo – a právě to patří k hlavním předpokladům funkční demokracie. Jinak řečeno, konzistentní, předvídatelné politické strany plní důležitou funkci, když umožňují informovanou volbu mezi různými představami o tom, jak vládnout. Bez politických stran by to bylo těžké, ne-li nemožné.

Další důležitou funkcí, jež se politickým stranám připisuje, je příprava elit na vládnutí: strany mají fungovat jako „líheň politických talentů“. Politické strany se většinou snaží budovat regionální struktury, díky nimž mohou působit na všech úrovních politiky od vesnických starostů přes hejtmany až k poslancům. V ideálním případě se pak v těchto místních či regionálních strukturách daří objevovat schopné lidi, kteří mohou dále působit v krajských či celostátních institucích. Tím se buduje politická vrstva, která rozumí politickému „řemeslu“ a je schopna vládnout.

Poslední klíčová role politických stran se týká plurality dnešních společností. Moderní společnosti se totiž vyznačují velkou rozmanitostí názorů, postojů, náboženství a představ o dobrém životě. Mezi lidmi, kteří v nich žijí, nepanuje absolutní shoda. Jednota názoru (zejména v důležitějších, hodnotových otázkách) nejenže neexistuje, ale je téměř nepředstavitelná, že by mohla existovat. V politické sféře však tato mnohost naráží na určité limity. Vládnutí totiž vyžaduje jednoznačné odpovědi. Interrupce po dvanáctém týdnu těhotenství je povolena, nebo není. Daň z přidané hodnoty na knihy je 10, nebo 25 procent. Předškolní docházka je, nebo není povinná. V EU buď jsme, nebo ne. Jednota politického rozhodování proto kontrastuje s mnohostí a rozmanitostí společenských zájmů. Z toho pak vyplývá úkol, který má zcela zásadní praktický význam: rozumně reprezentovat různé společenské skupiny a jejich zájmy, aniž by jejich různost paralyzovala politické rozhodování, jež musí být jednoznačné. Řešením jsou právě politické strany. Demokratický systém politických stran umožňuje, aby různé představy (například o dobrém životě či roli státu) našly své vyjádření v programech jednotlivých soupeřících stran a aby se tak uchovály ve své odlišnosti a v kultivované formě reprezentovaly konstantní názorové konflikty. Strany zároveň tyto představy formují a ovlivňují, takže se různé pozice vyjasňují a získávají na vnitřní soudržnosti. Tímto způsobem strany pečují o pluralitní společnost.

Na druhou stranu však v parlamentu může působit jen omezený počet politických stran (o tom podrobněji ve třetím příspěvku). V české Poslanecké sněmovně

například působí typicky pět až devět stran, které hledají programové shody, uchylují se ke kompromisům a snaží se vytvářet funkční koalice. Pluralita v parlamentní demokracii proto už není nezvladatelná. I když rozpory a názorové neshody přetrvávají, nemají paralyzující účinek na politické rozhodování. Pluralita společnosti se prostřednictvím politických stran transformuje ve funkční model vlády.

Politické strany jsou nutné v rámci politického zápasu, kde soupeření o hlasy voličů vyžaduje velké množství organizační práce a také různorodé specializace, což je úkol přesahující síly jednoho člověka. Smysl politických stran se však neomezuje pouze na organizace předvolebních kampaní a vytváření programu. Strany vstupují do veřejného prostoru, kde jsou prostředníkem mezi státem na jedné straně a společností na straně druhé. Jejich úspěch závisí na srozumitelném vyjadřování zájmů a názorů jednotlivých občanů. Nejsou však jen pasivními příjemci veřejného mínění – svými postoji, argumenty a činy se samy aktivně podílejí na jeho vytváření. Strany a jejich regionální struktury rovněž plní důležitou roli při objevování a výchově budoucích politiků. V neposlední řadě také umožňují, aby se v politické reprezentaci moderních společností odrážela jejich vnitřní pluralita, a to takovým způsobem, který tyto společnosti neparalyzuje při politickém rozhodování.



Obr. 2 Národní shromáždění demokratů v roce 1896, USA – W. J. Bryan po svém slavném projevu „Cross of Gold“ (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

Politické strany, zastupitelská demokracie a idea reprezentace

Matej Cíbk

Všechny funkční demokratické systémy současnosti jsou založeny na ideji *reprezentace*. „Vláda lidu“ se totiž neděje přímo, ale vždy prostřednictvím volených zástupců. To je, zdá se, nevyhnutelný rys moderních demokracií. Různé formy „přímé“ demokracie, kde sami občané na jednom velkém shromáždění schvalovali zákony, vyhlášovali válku či losovali o obsazení úřadů, známe spíše z učebnic dějepisu. Je samozřejmě představitelné, že i dnešní režimy adoptují různé nástroje přímé demokracie, jako jsou referenda, veřejné konzultace a podobně. Role volených zástupců však jimi nebude eliminována, pouze doplněna. Naše současné společnosti jsou příliš komplexní a zejména příliš velké na to, aby jejich každodenní provoz mohlo přímo řídit shromáždění všech občanů.

Nejzákladnějším procesem probíhajícím v rámci každého moderního demokratického systému je tedy jistý typ *zmocnění* – kdy občané (kterých je zpravidla mnoho) delegují rozhodovací pravomoci na své zástupce (kterých je výrazně méně). Toto zmocnění se děje na každé úrovni vlády prostřednictvím (místních, parlamentních, senátních, krajských, evropských) voleb. Z nich vzcházejí zástupci občanů, kteří pak reprezentují „vůli lidu“ v instituci, do níž byli zvoleni. Právě proto se tato forma demokracie nazývá reprezentativní (neboli zastupitelská).

V čem spočívá idea reprezentace, která leží v základech každého moderního demokratického systému? Tato otázka je pochopitelně širší, nás zde však zajímá ve vztahu k politickým stranám a v tomto ohledu ji lze položit přesněji například takto: Co znamená, když řekneme, že politické strany a jejich poslanci „reprezentují“ či „zastupují“ své voliče? Je to pouhý popis skutečnosti? Nebo jde o ideál, a můžeme tak za jistých okolností říci, že ta či ona politická strana své voliče a jejich zájmy *nezastupuje* či *nereprezentuje*, ačkoli byla legitimně zvolena, případně že je *nereprezentuje dobře*? A v čem ona *dobrá* reprezentace spočívá?

Inspirován slavnou knihou německo-americké politické teoretičky Hanny F. Pitkinové *The Concept of Representation* (Pojem reprezentace), která ovšem mluví o reprezentaci obecně, se pokusím na tyto otázky stručně odpovědět.

Parlamentní volby jako autorizace

Jak jsme již naznačili výše, demokratické systémy stojí na ideji „zmocnění“, kdy se (obyčejně po volbách) stávají z úspěšně zvolených poslanců zástupci lidu – jeho reprezentanti. Jak tedy můžeme zachytit, co se v rámci voleb děje? V první řadě můžeme volby chápat jako jistou formu *autorizace*. Poslanci či zvolené politické strany

reprezentují voliče jednoduše proto, že byli „autorizováni“ (zmocnění) tuto funkci vykonávat. Volby (a celý proces reprezentace) by se v tomto významu podobaly podepsání plné moci, kterou zmocňujeme například své rodiče či partnery, aby za nás v naší nepřítomnosti přebírali poštu. V očích České pošty se podepsáním tohoto dokumentu stávají naši rodiče či partneři legitimními reprezentanty nás samotných. Podobně se poslanci a zvolené politické strany stávají prostřednictvím volebního aktu zástupci lidu.

Takto definovaný pojem reprezentace (vznikající jednoduchým aktem autorizace) je pouze formální. Nevzniká zde otázka, zda například strana či poslanec reprezentují občany a jejich zájmy dobře. Pokud k tomu byli „autorizováni“, tak je nyní prostě reprezentují. Toto formální porozumění demokracii je v odborné literatuře spojeno hlavně se jménem Josepha Schumpetera. Podle jeho teorie je demokracie vytvářena volbami – tímto mechanismem se autorizují subjekty, které posléze vykonávají politickou moc. To je vše. Nic dalšího v tom není potřebné hledat.

I takto formálně definovaná reprezentativní demokracie však vyvolává určité otázky. Nejdůležitější z nich, která je pevně spjatá s tématem této příručky, je následující: Proč máme tímto způsobem autorizovat v těch nejdůležitějších, parlamentních volbách právě politické strany? Proč nemůžeme autorizovat přímo poslance?

Hlavním důvodem je, domnívám se, názorová pluralita dnešních společností. Jak již v této příručce zaznělo, současným demokraciím je vlastní silné napětí mezi jednotou a mnohostí – mezi celkem politického společenství (s jedním souborem pravidel a jednou vládou) a jeho vnitřní rozrůzněností. Prostřednictvím voleb se tato rozrůzněnost vždy výrazně zmenší, nezmenší se však dostatečně. Dvě stě nezávislých poslanců by stále představovalo příliš velkou mnohost, neustále hrozící paralýzou nejdůležitějších orgánů státu. Právě proto potřebujeme politické strany jako klíčový převodník, který bude schopen vytvářet stabilní názorové koalice fungující dostatečně dlouhý čas (ideálně celé volební období). Právě proto nás reprezentují vždy poslanci zvolení za nějakou konkrétní politickou stranu.

Reprezentace jako zodpovědnost

Zmocnění, které probíhá ve volbách, je možné pochopit také pomocí vztahu zodpovědnosti. Reprezentaci můžeme vnímat jako jistý typ morálního vztahu, v němž reprezentovaný může požadovat, aby mu jeho reprezentant „skládal účty“. (Vždyť není smyslem demokracie právě to, aby vláda „skládala účty“ svým obyvatelům?) Zde je zřejmý zásadní rozdíl oproti „autorizačnímu“ modelu reprezentace popsanému výše. Pokud rozumíme vztahu reprezentace jako morálnímu vztahu, pak se nevyčerpává aktem zmocnění. Strany, které občany reprezentují v parlamentu, jsou

kontinuálně povolávány k zodpovědnosti. Vztah mezi nimi a občany trvá během celého volebního období. Zde se tedy otevírá také otázka „dobré“ reprezentace. Strana či poslanec mohou se svou zodpovědností naložit lépe nebo hůře. A pokud se z této zodpovědnosti nějaká strana vyvleče, můžeme také říct, že své voliče nereprezentuje – že ve své roli selhala.

Problémem konceptu reprezentace jako zodpovědnosti je její morální povaha – a tudíž právní nevymahatelnost. Zodpovědnost stran vůči voličům, které zastupují, není možné nijak garantovat, a to navzdory tomu, že snad každá strana minimálně jednou zkusila v rámci předvolební kampaně uzavřít nějakou „smlouvu s občany“, jež má (fiktivně) zabezpečit, že strana se bude po volbách chovat zodpovědně. Že tedy bude prosazovat to, co slíbila. I tato taktika politického marketingu nám však ukazuje, že vztah kontinuální zodpovědnosti strany vůči voličům je důležitou součástí onoho zmocnění, které občané udělují prostřednictvím voleb.

Zároveň je důležité dodat, že i když v demokratických systémech není možné zodpovědnost stran vůči občanům, jež mají reprezentovat, nijak vymáhat, neznamená to, že zodpovědnost zůstává pouze na morálce daných aktérů. Klíčovou roli zde hraje cyklická povaha demokratického režimu. Strany se ze své povahy snaží dostat k moci nebo si ji udržet. Proto vědí, že žádné volby, žádné udělení odpovědnosti, není konečné. Důvěryhodnost je klíčovou komoditou. Proto jsou strany za všech okolností silně motivovány působit alespoň navenek tak, že své voliče reprezentují dobře – že tedy zdárně nesou odpovědnost, kterou jim voliči udělili.

Deskriptivní reprezentace – reprezentace prostřednictvím skupinové podobnosti

Další možný význam konceptu reprezentace spočívá v ambici, aby zvolené politické těleso jistým způsobem zrcadlilo celek populace. Tento význam pojmu reprezentace je používán zejména sociology, pro které je „reprezentativní vzorek“ základním pilířem jakéhokoli výzkumu. Parlament je v tomto významu skutečně reprezentativní, pokud představuje vzorek společnosti podobný společnosti samotné. Stává se naopak nereprezentativním, pokud se tomuto ideálu vzdaluje.

Obsazovat parlament jako miniaturní repliku populace státu samozřejmě není možné. Relevantních charakteristik je příliš mnoho a obsazovat politické funkce jen na základě sociologického profilu dotyčných lidí není z mnoha důvodů dobrý nápad. Navzdory tomu se však skutečně zastupitelská demokracie nemůže tohoto ideálu zcela vzdát. Pokud například zjistíme, že ženy tvoří 52 procent populace, ale obsazují jenom 10 procent křesel v parlamentu či ve vládě, indikuje to jistý problém. Podobně je to i s jinými ukazateli: když například zhruba 50 procent amerického Kongresu tvoří dolaroví milionáři (což je pravda) nebo kdyby více než 60 procent poslanců v ČR pocházelo z Prahy (což pravda není), naznačuje (naznačovalo by) to jasnou odchylku od

ideálního stavu. Populace žen, chudých či venkovanů pak může mít oprávněný pocit, že jejich zájmy nejsou dostatečně zastoupeny.

Politické orgány zastupitelské demokracie by tudíž měly být „reprezentativní“ – měly by dát prostor všem relevantním skupinám obyvatelstva. Je totiž důležité, aby tyto skupiny mluvily samy za sebe. Jinak se ztrácí jeden důležitý aspekt zastupitelské demokracie. Je tedy základní úlohou politických stran, aby byly dostatečně pestré a tuto deskriptivní reprezentaci zajistily.

Symbolická reprezentace

„Dávat prostor“ jisté skupině obyvatelstva se však nemusí dít pouze zastoupením sociologických skupin v rámci politických orgánů. Za určitých okolností se „reprezentantem“ jisté části občanů může stát kdokoli. Dobrým příkladem zde mohou být prezidentské volby v USA v roce 2016. Ty vyhrál Donald Trump, newyorský miliardář z bohaté rodiny. Navzdory těmto charakteristikám se však v očích svých podporovatelů stal reprezentantem „outsiderů“ americké politiky, paradoxním kontrastem vůči městským, bohatým, kosmopolitním politickým elitám. Tím se ukazuje další důležitý význam pojmu reprezentace v zastupitelských demokraciích. Lidé potřebují mít pocit, že je někdo zastupuje – že někdo je „jejich“ hlasem mezi ostatními politiky. Jinak je ohrožena důvěra v politický systém jako celek.

Důležitým aspektem vztahu mezi politickými elitami a zbytkem obyvatelstva je tedy pocit jisté sounáležitosti. Úlohou politika a politické strany je symbolicky reprezentovat voliče a jejich zájmy v parlamentu či vládě. Tuto reprezentaci může (ale nemusí) vykonávat člověk z „jejich“ skupiny či města. V nejčistějším provedení byl tento aspekt reprezentace vidět během první republiky (viz příspěvek Michala Pehra). Byly zde socialistické, agrárnícké či živnostenské strany, které se pasovaly na symbolické reprezentanty dělníků, farmářů či živnostníků. Tyto skupiny pak mohly mít „své lidi“ v politice.

Úlohou politických stran v zastupitelské demokracii je být reprezentanty lidu – a být tak i vnímány. Pokud tuto úlohu politické strany neplní, vytváří se propast mezi politikou elitou a občany, což je v demokracii vždy problematické. Pokud občané nemají pocit, že v politice jsou lidé, kteří je reprezentují v tomto smyslu slova, vzniká prostor pro populisty. Základním poznávacím znakem populismu je totiž striktní oddělování „špatných“ a „dobrých“ segmentů populace – v tomto případě ctnostného trpícího „lidu“ od zkažených a zkorumpovaných „elit“. Každý populist čerpá sílu z frustrace, jejíž příčinou je právě nedostatek oné symbolické reprezentace, kdy občané mají pocit, že politici jednoduše nemluví za ně a že občané jsou od politiky izolováni. Naopak funkční reprezentativní demokracie stojí na alespoň jisté míře identifikace mezi občany na jedné straně a politiky na straně druhé. Vytváření prostoru pro tuto identifikaci – aby se občané mohli alespoň zčásti ztotožnit se svou

politickou reprezentací a aby měli pocit, že se „ti nahoře“ zajímají o jejich dobro – je úloha, kterou politické strany musí kontinuálně plnit. Jinak je ohrožena funkčnost celého systému.

Reprezentace zájmů

Posledním možným způsobem, jak rozumět pojmu reprezentace v zastupitelských demokraciích, je prostřednictvím reprezentace „zájmů“. Politik či politická strana podle této koncepce nemají zastupovat voliče jako osoby (ať už deskriptivně, nebo symbolicky), mají zastupovat a hájit primárně jejich *zájmy*. Daný politik či politická strana tedy dobře reprezentují své voliče v momentě, kdy konají v jejich prospěch: zjednodušují jejich život, zlepšují služby poskytované státem, zvedají kvalitu jejich života atd.

Problémem této koncepce je samozřejmě určení zájmů, které mají být reprezentovány. Bez ideologického klíče a představy toho, co je pro dané skupiny – či dokonce stát jako celek – dobré, je to totiž nemožné. Politické spory spočívají z velké části právě v tom, jaká opatření mohou sloužit našim kolektivním zájmům. Mám-li použít klasický příklad, levicová politická strana prosazující štedřejší sociální stát bude vždy argumentovat, že je to jednoznačně v bezprostředním zájmu těch nejslabších členů společnosti. Právce naproti tomu věří, že nízké daně, minimální stát a ekonomická deregulace ve výsledku vedou ke společenské prosperitě, která je pro kvalitu života i těch nejslabších neporovnatelně prospěšnější než cokoli, co navrhuje levice. Z toho vyplývá, že „reprezentace zájmů“ je navýsost problematická kategorie, protože musí být předem jasné, co tímto zájmem je (či má být) a do jaké míry se tyto zájmy týkají pouze jednotlivých skupin a do jaké míry jsou to zájmy všech.

Právě zde se ukazuje důležitost politických stran a jejich programů. Pokud mají strany aspirovat na reprezentaci svých voličů, musí jim ukázat, které jejich zájmy budou zastávat a jak. Strany generují program, který má přesvědčit voliče, že právě jejich nápady, například ohledně reformy předškolních zařízení či změny v zonaci národních parků, budou mít kýžený pozitivní vliv na život v daném státě (kraji, městě). Ona „dobrá“ reprezentace voličů se tedy pojí s představou konkrétní politické práce na daných problémech.

Závěr: Reprezentace jako koláž různých koncepcí

Na předcházejících stránkách jsem představil pět možných způsobů, jak rozumět pojmu reprezentace. Na rozdíl od Hanny Pitkinové, která jednotlivé koncepce kritizuje a má mezi nimi svoje favority, se však domnívám, že každý z pěti představených

významů je svým způsobem klíčový pro porozumění demokracii a politickým stranám. Pokud chceme systému rozumět a chápat, co je pro něj důležité, musíme mít na paměti všechny tyto významy.

Nejjednodušší je chápat zastupitelskou demokracii „technicky“ – jako systém, ve kterém občané autorizují poslance a zvolené strany takovým způsobem, aby tito jejich zástupci mohli efektivně vládnout. To je první význam pojmu reprezentace. Tento technický význam však nevyčerpává morální složku onoho zmocnění, které probíhá ve volbách. Zástupci občanů se zodpovídají svým voličům – a z této vazby se nemohou vymanit.

Zároveň však zastupitelská vláda klade zvoleným „reprezentantům“ důležité podmínky. Není žádoucí, aby pocházeli pouze z jedné sociologické skupiny (aby vládnoucí elitu tvořili například pouze měšťtí milionáři). Zástupci lidu musí být reprezentativní – strany musí do jisté míry odrážet pestrost svých voličů. Jinak různé skupiny obyvatelstva ztrácejí svůj hlas. Zároveň je pro dobrou reprezentaci klíčové, aby občané vnímali minimálně část politických elit jako „své lidi“. Jinak se mezi vládnoucími a ovládanými tvoří propast a politický režim se propadá do krize.

V posledním významu můžeme reprezentaci chápat jako obhajobu zájmů. Strany či jednotliví politici musejí přicházet s programem, který bude zlepšovat život v daném státě. Jinak naplní svou základní funkci.

Úlohou politických stran je reprezentovat jejich voliče. Tento vztah lze chápat tak, že strany

- jsou svými voliči formálně zmocněny k tomu, aby je zastupovaly;
- nesou vůči svým voličům morální odpovědnost;
- zpřítomňují v parlamentu odlišné společenské skupiny, takže parlament je do nějaké míry obrazem společnosti;
- udržují se svými voliči symbolické pouto: voliči v nich vidí „své lidi“ v politice, s nimiž se mohou do nějaké míry ztotožnit;
- zastupují zájmy svých voličů.



Obr. 3 Společná schůze obou komor Parlamentu České republiky ke čtvrté prezidentské volbě v roce 2008 ve Španělském sále Pražského hradu (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)



Obr. 4 Projev Borise Johnsona k Dolní sněmovně Parlamentu Spojeného království před hlasováním o brexitové dohodě 19. října 2019 (zdroj: © UK Parliament/Jessica Taylor)

Kvalita demokracie a stranické systémy

Vladimíra Dvořáková

Zastupitelská demokracie je spojena s existencí politických stran, protože úkolem politických stran je reprezentovat různé zájmy a hodnoty, které v demokratické společnosti zcela legitimně existují. Strany umožňují účinněji reagovat na existující problémy, jimž společnost dlouhodobě či krátkodobě čelí, a nabízet způsoby řešení, které odpovídají zájmům a hodnotám určitých společenských skupin. Udržují tak pluralitu ve společnosti, protože brání tomu, aby jedna skupina ve jménu čehokoli (třídy, národa, víry aj.) převzala veškerou moc a vnutila svou vůli ostatním. Pluralita je pro udržení demokracie důležitá, ale na druhou stranu je zde riziko fragmentace: představme si, že by se dílčí zájmy každého jednotlivce řešily na úrovni státní politiky! Jsou to právě politické strany a volební soutěž, přes něž se dílčí zájmy jednotlivců filtrují, takže zůstávají jen ty, které mají obecnější charakter. A volby pak v ideálním případě rozhodují o tom, která témata zůstanou relevantní a jakým způsobem by měla být řešena. Velké množství politických stran a obtížná orientace v jejich programech a ideových hodnotách ale často vedou k tomu, že lidé ztrácejí nejen přehled, ale také přestávají chápat význam stran pro demokracii.

Na místě je tedy otázka: Kolik stran potřebujeme a v jakých by měly být vzájemných vztazích? Jak dosáhnout kvalitní demokracie, jež by fungovala na základě soutěže alternativních programů politických stran, ale zároveň umožnila nacházet kompromisy, aby nedocházelo k zablokování celého systému? Není to otázka nijak nová, zejména co se týče počtu. Nejde přitom o absolutní počet existujících stran, ale o počet stran, které vstupují do politické soutěže na určité rovině vládnutí. Kritika prostředí mnoha rozhádaných stran silně zaznívala už v meziválečné ČSR, avšak výsledná snaha jejich vliv uměle omezit a redukovat jejich počet přinesl své hořké plody jak ve vytvořeném systému dvou stran pomnichovské druhé republiky, tak v systému Národní fronty, který vznikl po druhé světové válce a který usnadnil nástup komunistického režimu.

Jak tedy na jedné straně udržet pluralitu a na straně druhé zabránit fragmentaci stranického systému? Mechanismů je celá řada, ale vždy se k nim musí přistupovat ostražitě, protože motivace mohou být čistě účelové a cílem může být získání výhody v politické soutěži. První mechanismus, který je nasnadě, se týká podmínek pro vznik politické strany. Určuje, co musí být splněno, aby mohla strana vzniknout a být registrována. Protože nám jde o nastavení správného poměru mezi zachováním plurality a zabráněním fragmentaci, musíme podmínky vzniku stran hodnotit v konkrétních souvislostech.

Představme si modelovou situaci, kdy si držitelé moci s autoritářskými sklony chtějí moc udržet a zároveň uchovat vnější podobu demokracie, takže pořádají víceméně svobodné volby. To ale znamená riziko vzniku funkční opozice, která může mocenskou

garnituru ohrozit. Nástrojů, jak opoziční strany zeslabit, existuje celá řada. Jedním z nich bývá zosílení podmínek pro vznik a registraci politických stran, zejména pokud nutí i existující strany projít novou registrací. Ta pak vyžaduje například vysoký počet členů ve všech či většině regionů v zemi, takže kromě vládní strany je pro ostatní obtížné podmínky naplnit a opozice se vyčerpá již jen zajišťováním své holé existence. Nebo naopak v situaci, kdy je opozice relativně sjednocená, se systém vzniku politických stran učiní jednodušším a pro vládnoucí elitu pak není finančně náročné „založit“ mnoho menších pseudoopozičních stran s jediným cílem: odebrat skutečné opozici hlasy. Toto jsou postupy, se kterými se setkáváme zejména v postsovětském prostoru, a režimy tohoto druhu se většinou řadí mezi systémy tzv. volebního autoritarismu.

Dalším běžným mechanismem, který má regulovat počet politických stran a zabránit fragmentaci zejména v parlamentu, je nastavení volebního systému. Nutno říci, že diskuse o volebních systémech bývají často příliš zjednodušující a jsou provázeny představou, že když změníme volební systém, zázrakem se nám vytvoří „ideální“ stranický systém s menším počtem stran. Věc je ale výrazně komplikovanější: záleží na tradici stranictví v dané zemi i na politické a právní kultuře. Přesto již od slavné práce Maurice Duvergera z roku 1951 je obecně přijímán názor, že většinový volební systém, zejména jeho jednokolová varianta, má tendenci posilovat dvoustranictví, tj. situaci, kdy se u vlády podle výsledků voleb střídají dvě klíčové politické strany, které mívají jasnou většinu v parlamentu. Klasickým příkladem takového systému byla vždy Velká Británie, kdy původní (od 18. století) střídání liberálů (whigů) a konzervativců (toryů) nahradilo ve století 20. střídání labouristů a konzervativců. Ale i zde se v posledních letech stává, že je nutné vyjednávat menšinové vlády či hledat koaličního partnera.

Jaké jsou výhody a nevýhody jednobarevných vlád? Výhodou je jasné vymezení toho, kdo vládne, kdo nese odpovědnost za vše pozitivní i negativní, co vláda učinila. Nevýhodou je, že posiluje většinovou logiku rozhodování. Ta nenutí stranu u moci s níkým jednat a silou mandátů jí umožňuje prosazovat svou vůli. To je sice z krátkodobého hlediska efektivní, méně již z hlediska dlouhodobého, protože to zvyšuje náklady vládnutí a přijímaných reforem, pokud po dalších volbách nová vláda prosadí zcela opačné řešení. Je tedy sporné, zda tendenci k vytváření jednobarevných vlád, kterou vyvolává většinový jednokolový systém, lze z hlediska demokracie považovat za jednoznačně pozitivní. Další nevýhodou tohoto systému je vysoká míra disproportionality v poměru voličských hlasů a zastoupení. Pokud totiž k vítězství ve volebním obvodu stačí nejvíce hlasů (nikoli nadpoloviční většina), hraje se o to, která strana vyhraje v největším počtu jednomandátových obvodů. Jednobarevnou vládu s jasnou většinou v parlamentu tak většinou sestavuje strana, která celostátně nezískala nadpoloviční podporu voličů, v extrémním případě se může stát, že vládu sestavuje strana, která sice získala většinu křesel v parlamentu, ale z hlediska celkového počtu voličů volby prohrála.

Ukažme si tuto disproportionality na příkladu hojně diskutovaných výsledků britských voleb v prosinci 2019, které byly do jisté míry rozhodováním o podobě brexitu.

Britská dolní komora (House of Commons) má 650 křesel a potřebnou vládní většinu tvoří 326 poslaneckých mandátů. Konzervativní kandidáty podpořilo 43,6 procenta voličů, což vedlo k zisku 365 křesel, tj. cca 56 procent poslaneckých křesel. Přitom ve volbách v roce 2017 konzervativci se ziskem jen o 1,2 procenta méně hlasů (42,4 %) získali jen 317 mandátů, tj. o 48 křesel méně (tj. o více než 7 % mandátů méně), a museli vytvořit menšinovou vládu.

Zdánlivě jednoduchý systém, založený na principu vítěz bere vše, je tedy značně nepředvídatelný a také lehce manipulovatelný překreslováním hranic volebních obvodů (tzv. gerrymandering), kdy jsou potencionální voliči opozice soustředěni do menšího počtu obvodů, v nichž slavně zvítězí, ale vládnoucí skupiny si zajistí více těsných vítězství. Z hlediska demokratických principů je problémem i velký propad hlasů. Jestliže kandidát vyhraje se 40procentní podporou, znamená to, že 60 procent hlasů se v daném obvodě zcela ztrácí. Na druhou stranu to, že za daný obvod získává mandát jen jeden kandidát, posiluje vazbu poslance a voliče. A byť volič jistě zvažuje i své stranické sympatie, význam osobnosti kandidáta není zanedbatelný. Pro zachování silných vazeb mezi poslancem a voličem a zároveň pro zmírnění disproportionality a propadu hlasů mnoho zemí zvolilo dvoukolový systém (kterému odpovídá i náš volební systém do Senátu). Pokud se tento systém používá pro volby do komory, která ovlivňuje sestavení vlády (většinou dolní komora), tak se u vlády většinou střídají alternativní koalice. Jde totiž o to, že před druhým kolem voleb vyzývají potenciální koaliční partneři své příznivce, aby podpořili dohodnutého kandidáta, pokud proti němu stojí kandidát alternativní koalice.

Opakem většinového systému je poměrný (proporční) volební systém. Efekt jeho působení lze přirovnat k zrcadlu: zastupitelský sbor by měl být svým složením zrcadlem společnosti a měl by zastupovat všechny společenské proudy a zájmy. Takováto vize je z hlediska demokracie jako vlády lidu ideální, v praxi ovšem přináší řadu potíží. Na jednu stranu je totiž pravda, že ve většině případů po volbách vznikají koaliční vlády, jež musejí hledat kompromis, který je v politice důležitý, protože brání přílišné společenské polarizaci. Na druhou stranu to však s sebou většinou nese dlouhá vyjednávání, výsledek, který nakonec všichni kritizují, konflikty mezi koaličními partnery a to vše přispívá k negativnímu obrázku politických stran. U nás se na vládě podílejí dva až tři koaliční partneři a ve sněmovně bývá 5 až 9 stran. V případě devíti stran zastoupených ve Sněmovně po roce 2017 již experti upozorňují na dosti vysokou fragmentaci parlamentu, která komplikuje stranická vyjednávání.

Přibližme si problém fragmentace parlamentu na příkladu Polska počátkem 90. let, které pro volby v roce 1991 přijalo proporční systém bez jakékoli klauzule. Tehdy se do Sejmu dostalo 29 politických subjektů, z nichž některé se ještě rozštěpily a vytvořily frakce. Asi největší pozornost vyvolal rozpad Strany přátel piva. Jak tvrdí pamětníci, v Polsku se v té době před hlasováním o klíčových zákonech a při vyjadřování nedůvěry vládě zjišťovalo, jaký postoj bude mít „Malé pivo“ a jaký „Velké pivo“ (názvy

byly odvozeny od počtu členů). Situace trochu anekdotická, která se stala politologickou legendou, dobře vykresluje rizika absolutní proporcionality.

Proporční systém tedy hledá mechanismy, jak proporcionalitu snížit. Důležité je stanovení klauzule, tj. jakéhosi procenta (nejčastěji jde o 3–5 % odevzdaných voličských hlasů), které musí strana překročit, aby získala právo na zastoupení v parlamentu. Snižování proporcionality lze ovšem zajistit i jiným způsobem, například zvyšováním počtu volebních obvodů. Takový pokus jsme u nás zaznamenali v době tzv. opoziční smlouvy. Tehdy se ČSSD a ODS pokusily změnit volební systém do sněmovny z poměrného na většinový, ale protože neměly ústavní většinu, jež by jim to umožnila, protlačily volební zákon (u něj stačí jen souhlas obou komor), který vytvořil v zemi 34 obvodů. To by fakticky znamenalo navýšení tzv. přirozené klauzule, kdy by menší strany nebyly schopny získat v obvodech mandát, byť by v celostátním měřítku 5procentní hranici překročily. Ve výsledku by se tedy do parlamentu nedostaly. Tento návrh již opouštěl proporční logiku. Právě z tohoto důvodu zákon v roce 2001 zrušil Ústavní soud, protože ústava jednoznačně stanovuje pro volby do Sněmovny poměrný systém. Volby od té doby probíhaly ve 14 obvodech, byť kvůli způsobu přepočítávání hlasů na mandát byla v jednotlivých krajích vysoká disproporcionalita mezi počtem nutných voličských hlasů na získání jednoho mandátu. Navíc se uplatňoval i princip sčítací volební klauzule pro předvolební koalice. Pokud spolu kandidovaly dvě strany, byla 10 procent, pokud tři tak 15 procent a pokud čtyři a více dokonce 20 procent. Způsob přepočtu hlasů na mandát a takto neúměrně vysoké klauzule pro koalice v roce 2021 Ústavní soud zrušil.

Shrňme si, že je jistě vhodné nastavit některé principy, které brání velké fragmentaci parlamentu, aby vůbec bylo možné efektivně vládnout, ale zároveň je nutné zamezit tomu, aby důsledkem bylo „zabetonování“ existujících stran v parlamentu, které by pak mohly úspěšně bránit vzniku a uplatnění nových politických proudů reagujících na proměny společnosti. Proto je nutné, aby odborníci a nevládní organizace pečlivě hlídali každou změnu podmínek vzniku politických stran a volební soutěže, kterou parlamentní většina přijme. Pokušení vytvořit si „výhodu“ je pro momentální vítěze zpravidla velmi silné.

Počet stran, jež vstoupí do parlamentu, ale není tak podstatný, jak se na první pohled zdá. Giovanni Sartori ve své práci o politických stranách a stranických systémech (1976, česky 2005) zdůraznil, že pro kvalitu a stabilitu demokracie není zásadní počet stran v parlamentu, ale ideová vzdálenost mezi nimi. Jde totiž o to, že demokracie nutně pro svou existenci potřebuje reálnou opozici, která voličům předkládá alternativní návrhy k současnému vládnutí. Právě podoba stranického systému je významná, protože jde o to, zda se opoziční alternativa pohybuje v rámci daného systému (tj. nepochybňuje základní demokratické principy) a opozice je dostatečně silná, aby byla případně schopná po volbách sestavit novou vládu. Velmi nebezpečná je například situace, kdy jsou v parlamentu na obou stranách politického spektra antisystémové

strany (radikální levice a radikální pravice) a vedle nich zde působí množství menších stran, které mohou být střídavě součástí vlád či v opozici.

V čem toto nebezpečí spočívá? Jde o to, že antisystémové, respektive radikální strany nebývají vhodnými koaličními partnery (mají nízký koaliční potenciál), ale pokud dosahují kolem 30 procent hlasů, dokážou blokovat vytváření vládních většin a silné opozice v rámci systému. U malých stran bývá naopak „koaliční potenciál“ velký, často mohou vytvářet koalice nalevo i napravo od středu; zároveň ale disponují velkým „vyděračským potenciálem“. Využívají většinou toho, že bez nich vládu nelze sestavit a udržet, a snaží se o posílení svého vlivu více, než odpovídá jejich voličské podpoře. Výsledkem je vládní nestabilita, politika se omezuje jen na politikaření a důvěra občanů v politické strany dále klesá. Takováto modelová situace byla v Německu koncem 20. a počátkem 30. let a umožnila nástup Hitlera k moci. Po druhé světové válce se obdobně vytvářel stranický systém v Itálii a skutečnost, že fakticky přes 40 let nedocházelo ke střídání alternativních programů v rámci demokratického systému (všechny vládní koalice sestavovala křesťanská demokracie s různými menšími stranami), vedla k rostoucí nedůvěře občanů v politické strany. „Vyděračský potenciál“ menších stran způsobil, že průměrná délka fungování jedné vlády byla jen 8 měsíců; po pádu vlády následovalo nové vyjednávání koalice nebo byly vyhlášeny předčasné volby. Ty ovšem v dané konstelaci nepřinášely řešení. Slabá systémová opozice, která se střídavě na nějakou dobu dostávala do vlád, nejenže nemohla přinášet alternativní řešení, ale neplnila ani svou kontrolní funkci vůči vládě. Naopak, jak se ukázalo později, profitovala z korupčního prostředí, které jí také vyhovovalo. To nakonec vedlo ke zhroucení celého stranického systému v tzv. revoluci soudců v letech 1992–1993, kdy více než 600 vrcholných politiků a stranických funkcionářů bylo obviněno z korupce, ze spolupráce s mafií či zneužívání pravomocí. Italská politická scéna a její stranický systém nejsou stabilizované dodnes.

Kvalitní demokracie nemůže být bez kvalitního stranického systému a bez kvalitních politických stran. Kvalita politické strany se projevuje v tom, že je schopna předkládat ve svém programu návrhy na řešení reálných problémů společnosti a vstupovat se svým programem do politické soutěže, je schopna podílet se na vládě a také v případě opoziční role vytvářet alternativní návrhy k vládním návrhům a plnit svou kontrolní funkci vůči vládě. Radikalizace a polarizace společnosti jsou většinou důsledkem špatného fungování politických stran, které nedokážou plnit své základní funkce. To ve svých důsledcích vede i ke zhoršování podoby celého stranického systému. Je to začarovaný kruh? Je a není. Zlomit to mohou jen občané s politickou kulturou uznávající různorodost (pluralitu) zájmů a toleranci vůči druhým. A také právní kulturou, jež vyžaduje, aby se přirozeně vznikající konflikty ve společnosti řešily na základě pravidel a procedur. Demokracie je totiž jediný systém, který pro svou existenci potřebuje pravidla, jak řešit konflikty. Pokud se ponechává politickým stranám a politickým vůdcům možnost arbitrárního rozhodování o pravidlech, opouští se již princip demokracie.

Demokratické politické systémy jsou pluralitní, dávají prostor mnohosti názorů a hodnot, respektují rozdílné zájmy. Politické strany plní dvojí nepostradatelnou úlohu: ze směsice různorodých zájmů vybírají ty obecné a podstatné a reprezentují je. Umožňují tak politickou diskusi o důležitých společenských problémech a hledání jejich řešení, o kterých se rozhoduje v rámci politické soutěže. Může se však stát, že politické strany tuto svou úlohu přestanou plnit. Příznaky takového selhávání jsou následující:

- fragmentace parlamentu, kdy velké množství politických stran komplikuje sestavení vlád a proces vládnutí;
- radikální proudy bez koaličního potenciálu, které jsou schopny získat až třetinu mandátů v parlamentu, polarizují společnost a zeslabují kontrolní funkce parlamentu;
- slabá a roztržitá opozice, která jen obtížně připravuje v rámci systému alternativní řešení problémů;
- vládní většina, jež účelově mění podmínky pro vznik, fungování a soutěžení politických stran s cílem posílit či alespoň udržet svou politickou moc.



Obr. 5 Hlasování na sjezdu Sociálnědemokratické strany Německa (SPD) v roce 2017 ve Württembergu (zdroj: Flickr)

Seznam literatury a doplňující četby

Duverger, Maurice, *Politické strany*. Praha: Karolinum, 2016.

Hloušek, Vít, Kopeček, Lubomír, *Politické strany: Původ, ideologie a transformace politických stran v západní a střední Evropě*. Praha: Grada, 2010.

Kunc, Jiří, *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: SLON, 2000.

Novák, Miroslav (ed.), *Strany, volby a demokracie: od Duvergera k Sartorimu a dále*. Praha: SLON, 2016.

Sartori, Giovanni, *Strany a stranické systémy*. Brno: CDK, 2005.



Obr. 6 Projev předsedkyně německé Křesťanskodemokratické unie (CDU) Annegret Krampové-Karrenbauerové v roce 2018 na sjezdu v Erfurtu (zdroj: Flickr)

Právní rámec fungování politických stran v ČR

Petr Vymětal

Demokratický systém je možné definovat pomocí různých charakteristik a z nich vyplývajících funkčních prvků. Jednou z nejčastěji užívaných charakteristik jsou svobodné soutěživé volby, ve kterých se o hlasy voličů ucházejí (demokratické) politické strany a politická hnutí. Politické strany a politická hnutí jsou tedy převodovou pákou (intermediátorem) mezi občany a politickou sférou. Ačkoli strany a hnutí v minulosti vznikaly a fungovaly v prostředí bez pravidel, v současnosti jsou pod tlakem společenského konsensu nuceny se určitým pravidlům podrobit. Širší úprava a přísnější regulace vzniku a činnosti politických stran se objevují až po druhé světové válce, kdy se na politické scéně objevují strany nového typu, které už nejsou založeny na mobilizaci a aktivitách členské základny (tj. zdola), nýbrž odrážejí pocity poválečné frustrace a zklamání vedoucí k odklonu od politické angažovanosti občanů. Nesmíme také zapomenout na aktivistickou státní politiku, jež v mnoha zemích podporovala konkurenci politických stran a snažila se vytvářet rovné podmínky, ale také regulovala jejich činnost, aby se do budoucna předešlo rizikovým situacím. Další vlna regulace činnosti politických stran, včetně volebních kampaní, pak přichází na konci 20. století na půdě mezinárodních institucí.

Podobně jako každá jiná organizace potřebují i politické strany a hnutí pro svou činnost materiální, lidské a finanční zdroje. Vedle regulace jejich vzniku, povinností skládat účty, pevných lhůt pro nominace volebních kandidátů a sestavování kandidátních listin se na konci 20. století objevuje také požadavek, že financování politických stran a hnutí a jejich kampaní má být transparentní, požadavek, který je vedený nejen snahou omezovat potenciální korupční rizika, ale také snahou udržet a posílit důvěru v samotné politické strany, jež je pro funkční politický systém klíčová. Vzhledem k řadě skandálů spojených s tajemnými dárce nebo nejasným financování kampaní, k nimž v minulosti (nejen) v ČR docházelo, je tématu financování politických stran věnována stále větší pozornost. Jakým způsobem je tedy v ČR regulováno financování politických stran a hnutí?

Přelomovou událostí byla sametová revoluce: od té doby probíhá proces postupné přeměny státu a společnosti a budování demokratického zřízení. Tento proces samozřejmě zasáhl i samotné politické strany – Federální shromáždění tehdejší ČSSR na mimořádném zasedání na konci listopadu 1989 ruší „vedoucí úlohu KSČ v československé společnosti“. Po zrušení mocenského monopolu jedné politické strany řada občanů předpokládala brzký zrod a rozvoj pluralitního stranického systému. Již v lednu 1990 byl přijat stručný zákon o politických stranách (č. 15/1990 Sb.), který obsahoval pouze ustanovení o vzniku a zániku politických stran a hnutí. V únoru přijatý volební zákon (č. 47/1990 Sb.) poprvé zaváděl finanční podporu pro politické strany a hnutí ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů ve výši 10 Kčs za platný hlas, pokud strana ve volbách do některé z obou komor Federálního shromáždění získala na republikové úrovni alespoň 2 procenta platných hlasů.

Tato „přechodná pravidla“, jež měla umožnit konání prvních svobodných voleb, byla v roce 1991 nahrazena novou komplexní úpravou (zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích). Podle tohoto zákona jsou politické strany nebo politická hnutí (PSPH) právníckými osobami, které jsou odděleny od státu, tj. stát má omezené možnosti zasahovat do jejich činnosti (může tak činit pouze na základě a v mezích zákona) a samy PSPH nesmějí vykonávat funkce státních orgánů nebo tyto orgány nahrazovat ani řídit státní orgány či ukládat povinnosti osobám, které nejsou členy PSPH. PSPH také nesmějí nikoho nutit ke členství a členové PSPH nesmějí být kvůli svému členství omezováni v právech a povinnostech.

Strany a hnutí musejí být založeny minimálně třemi občany, kteří pod svou petici musejí získat podpisy minimálně jednoho tisíce občanů, sepsat stanovy a splnit další náležitosti podle zákona; teprve pak se PSPH může zaregistrovat na Ministerstvu vnitra. Zákon také explicitně definuje překážky, jež registraci strany či hnutí brání (de facto se jedná o zákaz těchto PSPH). Práví: „Vznikat a vyvíjet činnost nemohou strany a hnutí:

- a) které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu;
- b) které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány;
- c) které směřují k uchopení a držení moci zamezujícímu druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů;
- d) jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.“

Vedle způsobu vzniku a případně zániku politických stran a hnutí jsou v tomto zákoně vymezeny i základní parametry a možnosti hospodaření a financování PSPH, zejména pokud jde o jejich příjmy. Tyto možnosti a parametry se postupem času významným způsobem měnily.

Financování PSPH v České republice má dva pilíře: veřejný a soukromý. Od prapočátku se předpokládalo, že PSPH budou získávat finance ze soukromých zdrojů či vlastní činností. Politické strany nebo politická hnutí mohou přijímat dary a bezúplatná plnění od soukromých subjektů, a to jak od českých, tak i ze zahraničí (do roku 2000). Maximální hodnota darů nebyla po dlouhou dobu nijak omezena. Teprve od roku 2017 byla stanovena na 3 mil. Kč. I když je stranám a hnutím explicitně zakázáno podnikat, mohou založit obchodní společnost nebo družstvo anebo se účastnit jako společník nebo člen činnosti již založené obchodní společnosti nebo družstva, avšak pouze s tou podmínkou, že výlučným předmětem jejich podnikání je vydavatelská nebo nakladatelská činnost, publikační a propagační činnost, pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí. Dalšími příjmy PSPH mohou být členské příspěvky a bezúplatná plnění, pro něž stejně jako v případě darů až do roku 2017 nebyl stanoven žádný významný limit, nebo příjmy z pronájmu vlastního majetku

či z prodeje vlastních produktů strany (publikace, stranické předměty, pořádání kulturních akcí atp.).

Politické strany nebo politická hnutí však také mohou ze zákona získávat finanční prostředky z veřejných zdrojů, zejména ze státního rozpočtu. Systém tzv. státní podpory je v ČR v současnosti poměrně rozsáhlý a komplikovaný. Příspěvky lze rozdělit do čtyř, resp. pěti typů, přičemž některé jsou poskytovány každoročně, jiné před volbami nebo po volbách. Všechny tyto příspěvky náleží PSPH, nikoli konkrétním politikům.

V ČR je nejstarším typem veřejné podpory politických stran a hnutí příspěvek na úhradu volebních nákladů, který se poskytuje jednorázově po volbách, a to podle dosažených volebních výsledků. Po volbách do Poslanecké sněmovny tak politické strany či hnutí, jež získají minimálně 1,5 procenta platných hlasů, obdrží od státu 100 Kč za hlas, po volbách do Evropského parlamentu, kde je podmínkou dosažení minimálně 1 procenta platných hlasů, získají 30 Kč za hlas.

Druhým typem podpory zavedeným v roce 1991 je tzv. stálý příspěvek, který je poskytován politickým stranám a hnutím, jimž se v posledních volbách do Poslanecké sněmovny (PS PČR) podařilo získat alespoň 3 procenta hlasů. Tyto PSPH mají až do dalších voleb každoročně nárok na 6 milionů Kč a k tomu ještě dalších 200 tisíc Kč za každé 0,1 procenta získaných hlasů. Maximální výše tohoto příspěvku je limitována částkou 10 milionů Kč (tj. odpovídá hranici pro získání mandátů v PS PČR). Smyslem prvních dvou příspěvků je podporovat činnost malých stran, kterým se nepodařilo dostat do parlamentu. Stát tímto způsobem *de facto* napomáhá vytváření vícestranického konkurenčního prostředí, protože získané peníze mohou PSPH použít například v další volební kampani.

Třetím typem podpory je příspěvek za mandát, který byl poprvé zaveden v roce 1994. Nárok na něj měly všechny PSPH, které získaly křesla v parlamentu, tj. v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu. Od roku 2001 začal být vyplácen i za mandáty získané ve volbách do krajských zastupitelstev a Zastupitelstva hl. m. Prahy. Výše příspěvku se postupně zvyšovala a od roku 2017 jeho výše činí 900 tisíc Kč za mandát poslance a mandát senátora a 250 tisíc Kč za mandát člena zastupitelstva kraje. Oba tyto příspěvky – tj. stálý příspěvek a příspěvek za mandát – se souhrnně označují jako příspěvek na činnost.

Čtvrtým typem veřejné podpory je od roku 2017 zavedený příspěvek na podporu činnosti politického institutu dané strany nebo hnutí, která tento institut založila nebo je jeho členem. Výše této podpory může dosahovat až 10 procent celkové výše příspěvku na činnost. Všechny PSPH ovšem na tento čtvrtý typ podpory nedosáhnou. Platí, že politický institut mohou založit (nebo být členem nějakého již existujícího politického institutu) pouze ty PSPH, které alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních obdobích Poslanecké sněmovny měly alespoň jednoho zvoleného poslance.

Pátou a poslední formou veřejné podpory je bezplatný vysílací čas ve veřejnoprávních médiích (ČT a ČRo), na který mají strany a hnutí (jakož i prezidentští kandidáti) ze zákona nárok ve lhůtě 16 dnů až 48 hodin před volbami. Poskytnutý vysílací čas se dělí mezi PSPH rovným dílem. Tato veřejná podpora se ovšem

neposkytuje ve volbách do krajských a obecních zastupitelstev ani kandidátům do Senátu.

Zákon také některé zdroje financování PSPH výslovně zakazuje. Nesmějí přijímat dary a bezúplatná plnění od státu, krajů a obcí, státních podniků a dalších právnických osob včetně zahraničních, od příspěvkových organizací, z majetku svěřenského fondu, ale například ani od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky.

Až do roku 2017 bylo poměrně problematické sledovat, za co PSPH své finanční prostředky utrácely – jinak řečeno, o výdajích politických stran a hnutí se toho občané mnoho nedozvěděli. Veřejně musely PSPH vykazovat pouze výdaje na mzdy a provoz, daně, poplatky, náklady spojené s účastí ve všech volbách, které se v daném účetním roce konaly, a položku s nejasným obsahem označenou jako ostatní výdaje. Od roku 1997 musejí PSPH většinu těchto údajů pravidelně vykazovat ve veřejně dostupných výročních finančních zprávách, ale teprve od roku 2017 podléhají tyto zprávy nezávislé hloubkové kontrole. Do té doby byly předkládány kontrolnímu výboru PS PČR, a politici tak kontrolovali sami sebe.

Pravidla, která platila před rokem 2017, byla poměrně „měkká“ a vyvolávala pochybnosti o „čistotě“ financování PSPH. Neexistovaly žádné limity pro dary, a PSPH tak mohly přijímat libovolně velké dary od fyzických i právnických osob tuzemských i zahraničních, neexistoval nezávislý dohled a žádná nezávislá hloubková kontrola a další instituty běžné ve většině evropských zemí. Strany mohly v kampaních utrácet neomezené finanční prostředky, případně mohl za jejich kampaň platit někdo jiný, aniž by se o tom veřejnost dozvěděla. Řada skandálů, k nimž v minulosti došlo, vedla sice k určitým změnám zákona (např. zákaz přijímat dary ze zahraničí), byly to však změny spíše dílčí a nepříliš hluboké.

Zásadní změna v oblasti financování PSPH přišla teprve na podzim 2016, kdy byly schváleny novely zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích a novely tzv. volebních zákonů regulujících pravidla konání voleb. Byly zavedeny limity na dary a bezúplatná plnění: 3 miliony Kč od jednoho dárce. A dále byly stanoveny maximální výdaje ve volebních kampaních: 90 milionů Kč za volby do PS PČR, 50 milionů Kč za volby do Evropského parlamentu, 7 milionů Kč za volby do krajských zastupitelstev v jednom kraji a ještě nižší limity pro senátorské kandidáty. Pro volby do obecních zastupitelstev žádné limity stanoveny nebyly.

Druhou významnou změnou byla povinnost PSPH a kandidátů zřizovat několik typů transparentních bankovních účtů: zvláštní účet pro všechny dary a státní příspěvky, volební účet pro výdaje ve volební kampani. Všechny tyto povinně zřizované účty jsou veřejně přístupné na internetu. Veškeré finanční transakce převyšující hodnotu 5000 Kč musejí být provedeny bezhotovostně.

Třetí změnou je možnost zřídit již zmiňovaný politický institut, který se má zabývat výzkumnou, publikační, vzdělávací nebo kulturní činností v různých oblastech, jako je rozvoj demokracie, lidská práva, podpora aktivní účasti občanů na veřejném životě, zlepšování kvality politické kultury a veřejné diskuse atd. Politické instituty mohou získávat

na podporu své činnosti státní příspěvek, který však nesmí být použit ve volebních kampaních, a musejí vést stejné druhy transparentních bankovních účtů jako PSPH.

Čtvrtou změnou je zřízení nezávislého dohledového úřadu – Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (ÚDHPSH). Má pravomoc dohlížet nad financováním PSPH a jejich kampaní, uveřejňuje jejich výroční finanční zprávy, ale může například udělovat i správní tresty za porušení zákona.

Novely z roku 2016 byly z hlediska financování politických stran a hnutí malou revolucí. Po změnách v této oblasti volaly nejen protikorupční organizace, ale také mezinárodní společnosti, např. Skupina zemí proti korupci (GRECO), a Evropská komise. I když ještě existují některá slabá místa (stále například nejsou stanoveny limity pro volby do zastupitelstev obcí včetně Prahy a statutárních měst a není jasně vymezen pojem „ceny obvyklé“, který se používá při oceňování nákladů volebních kampaní), lze říci, že Česká republika se z hlediska regulace financování politických stran a volebních kampaní po dlouhé době zařadila do skupiny zemí se standardními pravidly, jež zaručují určitou míru veřejné kontroly. Pouze jasná a transparentní pravidla, platná pro všechny politické strany a hnutí, jejichž kandidáti soupeří o hlasy občanů ve volbách, mohou posilovat důvěru občanů nejen v politické strany a hnutí, ale v demokratické instituce a politický systém jako celek.



Obr. 7 Předvolební leták Komunistické strany Československa (KSČ) z roku 1929 (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

Stranický systém první republiky

Michal Pehr

Každý politický systém navazuje na své předchůdce a cítí potřebu poukázat na pevnost a stálost současného politického režimu. Tuto stálost ukazuje jakýkoliv politický režim zpravidla na dlouhé tradici a pevných kořenech. Je totiž přirozené, že architekti každého politického uspořádání usilují o co nejdélsí trvání svého výtvoru a existenci svého systému obhajují mimo jiné i tím, že má tradici.

Jak je tomu ale v případě dnešního českého politického stranického systému? Na co vlastně může náš systém a strany navazovat? V tomto ohledu má dnešní česká politika (resp. politický systém) jistý problém. Jediné, k čemu se může dnešní politický systém hlásit, je období meziválečného Československa. Problémem však je, že mezi první republikou a rokem 1989 zeje více než padesátiletá mezera nacistické a komunistické éry (s výjimkou trojletí 1945–1948), na které navazovat nelze. Zároveň nás však toto totalitní období i dnes velmi silně ovlivňuje a mnohdy, aniž si to uvědomujeme.

Odvolávání se na tradici první republiky můžeme zaznamenat při nejrůznějších příležitostech. Politická reprezentace velmi často zdůrazňuje, že si z Masarykovy první republiky máme brát ponaučení, a někdy je první republika až mytizována, jako by toto období bylo „přímo rájem na zemi“.

I naše současná ústava v náznacích obsahuje snahu politické reprezentace navázat na předmnichovskou republiku. V její preambuli se například uvádí, „že v čase obnovy samostatného českého státu, věrni všem dobrým tradicím dávné státnosti zemí Koruny české i státnosti československé, [jsme] odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů“.

Klíčovou otázkou ovšem je, jak se nám toto navazování daří uskutečňovat v praktickém politickém životě. Ukazuje se, že je to velmi obtížné, ne-li nemožné. Příkladem mohou být právě politické strany. Politické stranictví, které bylo základem politického systému za první republiky, stejně jako je jím dnes, se výrazně proměnilo.

Meziválečná společnost, vycházejíc ze zkušeností z doby habsburské monarchie, chápala pojem stranictví daleko širěji než dnes. První republika byla rájem politických stran, které byly ve svém konání velmi svobodné. Tehdejší politický systém měl v průměru kolem šedesáti stran, přičemž reálně fungujících stran, schopných vykonávat základní činnosti této instituce a ucházet se o moc, bylo kolem patnácti. Hlavním smyslem těchto politických stran bylo nejen úsilí získat moc v rámci parlamentních voleb a vychovávat si své budoucí kádry, ale také vytvářet myšlenkový a společenský svět pro své příznivce prostřednictvím širokého spektra satelitních organizací. Strany byly jedním z nejdůležitějších prvků tehdejší

občanské společnosti. Současně ovšem musíme podotknout, že to mělo i své zápory a nedostatky spočívající mimo jiné v tom, že svět první republiky se mnohdy jevil jako svět stranických legitimací, ve kterém se velmi často uplatňoval nadměrný protekcionismus ve prospěch členů jednotlivých stran. A to jistě kvalitu tehdejší politiky snižovalo.

Po roce 1918 panovalo přesvědčení, že po letech habsburského útlaku je nutno vybudovat demokracii založenou na činnosti stran, která bude vzorem pro ostatní státy. A tak ve jménu svobody neexistoval žádný zákon o politických stranách. Jen ve třicátých letech, v době politické krize, byl přijat zákon upravující rušení politických stran (zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran).

Tato benevolence byla mnohými vnímána jako chyba a snad i tato vzpomínka by mohla – vedle jiných, pozdějších zkušeností – vysvětlovat, proč česká společnost projevuje tak úzkostlivou snahu regulovat vliv a činnost politických stran, jak o tom svědčí řada zákonů upravujících činnost politických stran, které byly vydány po listopadu 1989 (viz např. zákony č. 302/2016 a 424/1991 Sb.).

S jistou mírou nadsázky lze říci, že s první republikou mají dnešní politické strany společné jen jedno jediné, a to je nespokojenost voličů s jejich fungováním a způsobem rozhodování. Již za první republiky se poukazovalo na to, že zhruba patnáct až dvacet parlamentních politických stran a velký počet mimoparlamentních stran toužících se dostat do parlamentu jsou pro patnáctimilionový stát obrovský luxus, který vede k partajnickému. Na druhé straně nutno podotknout, že velký počet politických stran byl často chápán jako daň za svobodu. Agrárnícký *Lidový deník* například k této otázce napsal: „Dosud není nic lepšího, co by je nahradilo.“

Nezpochybnitelným faktem zůstává, že podstatná část tehdejší společnosti byla přesvědčena o špatné kvalitě politických stran, a tím i celého systému. Neustávající nářky nad hrubostí, neschopností a hloupostí politiků byly na denním pořádku. Jejich nevzdělanost, arogance, zneužívání služebních výhod, plýtvání veřejnými prostředky, sklony ke korupci (národní socialisté ve svém tisku mluvili o „rakovině veřejné protekce“) a intervence v osobních záležitostech spolu s protežováním přátel, případně spolustraníků byly nejčastějšími důvody nespokojenosti. Politický svět první republiky byl dnes a denně zaměstnáván nejrůznějšími aférami, jako byly lihová, pražcová nebo uhelná aféra, při nichž vycházely najevo snahy některých politiků obohatit sebe anebo stranickou pokladnu. Tyto negativní jevy vedly k tomu, co dobře známe i z doby pozdější: ke lhůstivosti občanů a k jejich celkové nespokojenosti s prvorepublikovým systémem. A srovnáme-li dnešní výtky adresované politickým stranám, nemůžeme nevidět jejich podobnost. I dnes jsou lidé nespokojeni a podobně jako tehdy se i dnes volá po nutnosti očisty a reformy politického stranicství.



Obr. 8 Členský průkaz ČSSD z let 1945–1948 (zdroj: Wikimedia Commons, public domain)

Podobnosti by nám však neměly zakrýt rozdíly a těch je celá řada. První rozdíl je v tom, jak lidé chápali, co je politická strana a politické stranictví. Být členem politické strany dříve neznamenal být jen členem nějaké místní organizace strany a pak případně stoupat v hierarchii stranických organizací. Příslušnost ke straně, to byl v tehdejší době především životní styl. Politické strany si totiž vedle struktury stranických organizací, budované od místní přes okresní a případně župní či krajské organizace až po zemské či celostátní vedení, vytvářely a udržovaly značný počet spřízněných satelitních organizací. Jejich množství pak bylo chápáno jako výraz síly dotyčné strany.

Politické strany si zřizovaly nejrůznější typy stavovských a zájmových organizací včetně různých polovojských organizací. V Československu tak existovaly například stranické tělovýchovné organizace, ale i mládežnické a ženské organizace. Byla zakládána nejrůznější spotřební a úvěrová družstva, ale i všemožné stavovské organizace. Mimo to strany věnovaly obrovskou energii rozvoji svého vlastního, stranického tisku, který vycházel jednak na celostátní úrovni, ale současně vznikaly také regionální deníky či týdeníky a měsíčníky. V neposlední řadě je pak třeba zmínit ještě odborové organizace, jež hrály významnou roli zvláště

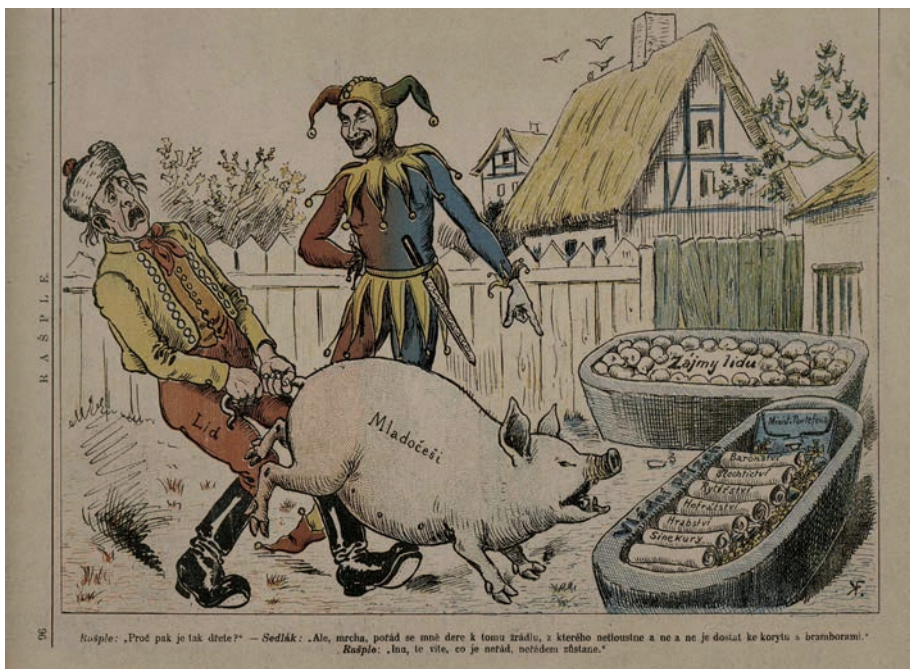
v době hospodářské krize, kdy vláda v rámci tzv. gentského systému vyplácela podporu jednotlivým odborovým organizacím, které ji pak poskytovaly svým nezaměstnaným členům.

V praxi to pak vypadalo tak, že například každý lidovec chodil do Orla jako tělovýchovné jednoty, byl členem lidovecké mládeže nebo lidoveckých žen, nakupoval u lidoveckých družstev, majetek měl pojištěný u lidovecké pojišťovny a byl členem lidoveckých odborů. Podobné služby nabízely i další strany jako např. agrárníci, sociální demokraté, národní demokraté nebo živnostníci. Národní socialisté chodili do Sokola, a pokud by se stalo, že by národní socialista navštěvoval Orel, chápalo by se to jako zrada stranických ideálů a v podstatě i jako důvod pro vyloučení takového člena ze stranické organizace.

Mimo to prvorepublikové strany investovaly značné částky peněz i do nejrůznějších typů tzv. politických (lidových) škol. Stranické vzdělávání bylo v té době pojmem a přispíval na ně i tehdejší stát.

Takto široce chápané stranictví je dnes minulostí. Už před druhou světovou válkou vládl ve společnosti pocit, že je to přehnané. Peroutkova *Přítomnost* ze dne 25. července 1934 přinesla zajímavý postřeh o vývoji politických stran: „Byly doby, kdy fašisté – vedle horování pro vlast a národ – nemohli svým lidem nabídnouti nic více než fašistické zápalky. Dnes jim mohou říci: Budete-li chtít, pojistíme vás na život a proti úrazu. Blížíme se dobám, kdy politické strany budou svým lidem, tatínkům, kterým se právě narodilo dítě, rozesílati upozornění, že zasýpací prášek, který vyrábí ta a ta strana, jest přece jen nejlepším. Škoda, že v Praze jest pohřební ústav města Prahy, neboť jinak by strany i tu mohly projevit zájem o své P. T. členy a voliče tím, že by pro ně zřídily zvláštní pohřební ústavy. Strany se zařizují jako velký obchod, kde dostanete vše [...]. Pomalu politické strany budou velkými podniky, kde se dostane vše, od špendlíku k umělému hnojivu, od vkladní knížky pro novorozence, až k pojistce pro případ úmrtí. Naše politické strany se chtějí řídit heslem Baťovým: Náš zákazník, náš pán. A přece: Pozorujeme-li tuto podnikatelskou činnost našich stran, cítíme, jak z nich uniká to hlavní: duch. [...] Jako podniky politické strany rostou, myšlenkově však chudnou.“

Po roce 1989 politické strany při obnově demokracie na mnohé z prvorepublikového stranictví rezignovaly. Strany se přestaly specializovat na svoji skupinu, třídu či sociální vrstvu, kterou dříve reprezentovaly. A tak sociálnědemokratická přestala být dělnickou a usilovala napříště o to být klasickou všeobjímající stranou typu *catch-all party*. Podobný proces potkal lidovce a komunisty. Naopak další strany se ani přes nejrůznější pokusy neobnovily nebo přinejmenším nezaujaly pozornost voličů – to se dotýkalo živnostenské strany, agrárnícké či zemědělské strany anebo také národněsocialistické strany. Strany tak postupně ztratily svoji identitu a staly se z nich organizace, které se snaží jen a jen získat voličské hlasy a ty přetavit v politickou moc.



Obr. 9 Politickosatirická kresba zveřejněná v časopisu Rašple, roč. 9, 1899 (zdroj: repro z časopisu)

Změn ovšem bylo více. Bylo to ovlivněno jistě i zkušenostmi z totalitního státu, které vedly až k hyperkritickému nazírání na strany. Nebyla to náhoda, že heslo Občanského fóra z doby počátků politické transformace po roce 1989 znělo: Strany jsou pro straníky, zatímco Občanské fórum je pro všechny.

Politické strany také z větší části rezignují na politické vzdělávání svých členů, které bylo rovněž zprofanované minulým režimem, protože bylo synonymem pro činnost politických škol KSČ. V zásadě rezignovaly i na stranický tisk, a to především z finančních důvodů. Snaha o obnovu stranického tisku v 90. letech vyšla naprázdno. Lidé o takové čtení nejevili příliš velký zájem – jakkoliv kupříkladu *Lidová demokracie* či *Svobodné slovo* měly v roce 1990 dobrou výchozí pozici. Strany do těchto aktivit nechtěly investovat a převládá názor, že je zapotřebí získat přístup do médií, která jsou nadstranická.

Podobné to bylo i v případě odborů. Ani zde nedošlo k obnově stranických organizací. Odbory byly stranám odebrány poté, co v protektorátních a později komunistických časech došlo ke sjednocení odborových organizací. A nejinak tomu bylo i se sítí

stranických satelitních organizací a spolků. Zde je dobré připomenout, že tento majetek nebyl v zásadě, až na malé výjimky, po roce 1989 restituován, což mimochodem přispělo k tomu, že činnost těchto organizací nebyla po roce 1989 obnovena. Jednou z mála výjimek je katolický (lidovecký) Orel. Zde ovšem sehrála zásadní roli okolnost, že tato tělovýchovná organizace se prezentovala v polistopadové společnosti primárně jako katolická organizace a její lidovecký rozměr, tj. politický katolicismus, se po roce 1989 vytrácí.

Řada popisovaných změn byla nepochybně ovlivněna tím, že dnešní společnost má na základě neblahých zkušeností s totalitním systémem většinou zakódovanou averzi proti politickým stranám a všemu, co je s nimi spojeno. Politické stranictví je téměř výhradně synonymum pro pletichaření, korupci a touhou po moci. Pověstné politické legitimace se nenosí a dnešní společnost slyší spíše na politická hnutí. Zapomíná se ovšem na jedno podstatné. Vždy jde o politickou moc a faktem zůstává, že politický systém je stále založen na existenci politických stran – nebo politických hnutí –, které o tuto moc bojují.

Situace současných politických stran v ČR je ovlivněna specifickou historií naší země. Demokratické politické strany u nás začaly vznikat relativně pozdě, většina z nich až po vzniku samostatného státu. S nástupem fašismu a následně komunismu byla kontinuita demokratické politické kultury včetně soutěže politických stran na dlouhá desetiletí přerušena. Srovnáváme-li současný systém politických stran s prvorepublikovým systémem, nacházíme kromě některých společných rysů, jako je nespokojenost se stavem politických stran, korupční kauzy a poměrně vysoký počet politických stran, tyto podstatné rozdíly:

- politické strany první republiky měly širokou členskou základnu;
- reprezentovaly jasně vymezené společenské skupiny;
- jejich členové a voliči se se svými stranami identifikovali a zůstávali jim dlouhodobě věrní;
- politické strany se své členy a voliče snažily získat a udržet i tím, že pro ně zajišťovaly širokou nabídku nejrůznějších služeb a výhod.

Na identifikační pojetí politických stran se po obnovení demokratického režimu v roce 1989 nenavázalo a nemohlo navázat. Svou roli v tom sehrála obecná skepse vůči politickým stranám daná zkušeností s normalizační KSČ.

Doporučená literatura:

Aron, Raymond, *Demokracie a totalitarismus*. Brno 1993.

Broklová, Eva, *Československá demokracie. Politický systém ČSR 1918–1938*. Praha 1992.

Beneš, Edvard, *Demokracie dnes a zítra*. Praha 1999.

Malíř, Jiří, Marek, Pavel, *Politické strany: Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*. I. díl: Období 1861–1938. Brno 2005.

Svoboda, Emil, *Demokracie a parlamentarismus*. Praha 1926.



Obr. 10 Historická fotografie domu ve wisconsinském městě Ripon, kde byla 20. března roku 1854 založena Republikánská strana Spojených států amerických (zdroj: Picryl, Crerative Commons)

„Krise“ politických stran a jejich budoucnost

Michel Perottino

Téma „krize“ politických stran je prakticky stejně staré jako politické strany samy a původně souvisí s obecnou kritikou jejich vzniku. Základní problém byl spatřován v tom, že politické strany prohlubují již existující rozpory ve společnosti, protože reprezentují partikulární zájmy některých jejích skupin: zájmy vyšších tříd proti zájmům dělnictva, ale historicky i zájmy konzervativně smýšlející části společnosti proti zájmům liberálů. Na druhou stranu bylo již tehdy zřejmé, že politické strany začaly plnit určité funkce, které jsou pro demokratické systémy životně důležité, jako je generování a formování elit, stanovení politického programu atp. S přicházejícími společenskými změnami se pak začalo měnit i obecné postavení politických stran zčásti i proto, že některé jejich funkce začali přebírat někteří další aktéři (občanské hnutí, média atp.). Politické strany tak stanuly před otázkou, jaký je smysl jejich další existence. Typickým příkladem takové změny je personalizace politiky, kdy politik již nepotřebuje, nebo dokonce odmítá strany jako mezičlánek mezi voliči a jím samotným.

Vznik některých politických stran byl také spojen s důležitou okolností demokratického života, totiž s vysokými náklady na politickou činnost. Zejména volební výdaje byly vždy poměrně vysoké, a otázka financování proto měla a stále má zásadní význam. Také v této souvislosti se mluvilo a mluví o krizi politických stran. Korupční praktiky a skandály či obecně nedodržování základních pravidel financování politických stran, ať už je založeno na darech malého počtu mecenášů – dnes bychom řekli: sponzorů –, nebo na široké členské základně (malý členský příspěvek, ale vysoký počet členů), anebo na jiných, modernějších metodách získávání peněz, bývají za projev krizového stavu považovány širokou veřejností možná vůbec nejčastěji. Neméně často se bude v dnešní době poukazovat i na to, že strany jsou vnitřně rozhádané, jejich program a směřování jsou nejasné.

Ukázalo se také, že se politické strany – jako každá společenská organizace – vyvíjejí a mohou procházet různými vývojovými etapami, a tedy i krizemi, které úzce souvisejí mj. se zmíněnými změnami společenského prostředí: s demokratickou společností, s nástupem masových médií nebo v posledních letech s rychlým rozšířením sociálních médií. Pojem krize totiž skrývá mnoho podob a je do značné míry problematický sám o sobě, protože z velké části se váže spíše na krize zprostředkovatelské demokracie než na strany samotné. Je tedy nutné rozlišovat a právě o takové základní rozlišení různých podob krize politických stran se na následujících stranách pokusíme.

INSERTNÍ PŘÍLOHA „ŠÍPŮ“

k číslu 11.

Držme se! Nepustíme se!



Ono se to řekne: Skládejte mandáty! Ale dostat je potom zas!!

Spolkové veteránství pozor!

Prodám za báječně lacinou cenu, skoro zadarmo, starou, nepotřebnou, rozbitou fangli, a níž jsem národ český k tolika slavným vítězstvím dovedl. Jest známo, že propr tím jest všichni, čím jest proslavenější a rozbitější. Moje však fangle má v sobě dír více, než pražská dlaně, při čemž ještě ta neobyčejná zvláštnost jest, že díry ty neodlitali mi do ní nepřítelé, nýbrž já sám. Poněvadž nyní po uzavření vyrovnání štěstí národa jest zabezpečeno a jistěna blaha budoucnosti klése se nad českou vlastí, jest fangle tato úplně pro mne nepotřebná a proto na prodej. Nabízky buďte mi zašlány pod chiffrou: „Moucha z Poličky“ k Tausovu na pán, kdež jest ona proslavená fangle mlelena.

Notablenácká deputace „vždy věrného Turnova“, přála panu Riegrovi za to jeho „vlastenecké“ namáhání při konferencích, aby připadl mu úkol Simeonův: viděti národ u cile.

I to už se roztomilý pase Felte a Haku stalo. Václ Simeon-Rieger vidí už dnes národ svůj u cile — německých tůbe, a má dáse k hr. Tausovi říci: Pane, propust služebníka svého, neboť oči má viděly světlo — německé kultury.

Dramatické mandání.

Po rozeznání sněmu Kroměřížského odebral se dr. Rieger na deset let do zátiší a přicházel veselohrý, a teď už zase deset let „dílá komedie“.

To je toho, že v České Lípě Kuoziání sehnali tlupu umoučených chlapů, a tēm poručili zpytat „Kde domov můj“.

Však u nás, kdo chce pláti za virkileh boneraci, také ho dnes nezpívá!

Vládní vyšetřovací.

Vybarvení zajčkové.

Staročeskí jsou opravdu — jak trefného přirovnání Emánek Tonnerovic uhlí — vybarvení zajčkové. Že jsou vybarvení, nejlépe svědčí, že bývalou svou barvu červenobílou z dob svého mládí úplně ztratili a dostali nejprve medvedího (Švarcenberskou), pak berníkatou a teď už černo-červeno-žlutou. V obrátě vlasti a práv našich jsou pak také skutečně stateční jak — zajčkové.

Neohroženost staročeského poslance.

Dumloujte si máš, dobřejte si máš, vyhroutje si máš: mandát přece nesložíš!

V jednom a témtě díle etikuje Hlas Maroda dopla dr. Riegro, ve kterém vyhlá Mladoběhům, že tak urputně všechno zavrhli a vyrovnaní žmahem zamítli, a hned na to dověrá se svědectví Masarykova „Času“, ve kterém se desolát trvá. Je se namále o mladočeském manifestu ani říci, „přijímá-li či odmítá-li vídeňské úmluvy“. Má četa.

Starý Babylon.

Chvála bohu, v Jindřichské ulici se konečně poznali: Hubáček po tři dny již bulvář o — Catliněch.

Z nouze Franta dobrý.

Hlas Maroda, který českým nihilistům a kritickým v „Času“ nemohl na jedné přitit a který z Masaryka a z jeho ještě nenarozené „strany“ si dělal ty největší šofky, najednou z čista jasná se dovolává těch „Časů“ a těch Masaryků proti prohlášení mladočeskou o vítězství úmluvách!! Je-li tento úsudek páš Masarykův pravý — a pan Masaryk, jak jest známo, jest největším nepřítelem všech zfalšovaného — pak neomylně jsou také pravé jeho úsudky o staročeském autoritativu, o chybných staročeských politikách, o panu Květošovi, o staročeské formalistice atd. Proč pak tedy Hlas Maroda, jenž úsudky „Času“ pokládá najednou z čista jasná za tak významné a spravedlivé, také neotklíná úsudky těch „Časů“ o těchto věcech, staročeské strany se týkajících?? To by přec tihlo!

To je do nebe volající, jak ten český lid je neuchápy: „Jednota“ Český klub, Hlas Maroda, ba i karlínští a turnovští státníci opou mu do očí, že jsme — vyhráli, a on se u ne skákl! — Jako zatezaný.

To bych u všech vždy rád věděl, proč to tuluje ve schůzi obecních starších Staročech tak škublo, když Klíma řek, že má čisté ruce?!

Jeden vzdávaj.

Obr. 11 „Ono se to řekne: Skládejte mandáty! Ale dostat je potom zas!!“ Politickosatirická kresba otištěná v týdeníku Šípy, roč. 3, 1890 (zdroj: repro z časopisu)

Krise politických stran jako dlouhodobý jev

Politické strany se vyvíjely ruku v ruce s rozvojem parlamentních demokracií jako jeden z jejich praktických nástrojů v Evropě zhruba od druhé poloviny 19. století (byť parlamenty a parlamentarismus jsou jevy staršího rázu). Od samého začátku měly politické strany, ať už byla jejich organizační podoba a politická ideologie jakákoliv, pověst společenství náchylných k nekonečným hádkám a bezbřehým vnitřním sporům. Znesvářenost samotných politických stran byla a je častým terčem jejich kritiky a bývá chápána jako podoba jejich krize, která se může projevovat tím či oním způsobem a v té či oné míře, ale v zásadě je to krize dlouhodobá. Řečeno jinými slovy: obecně rozšířený pohled na politické strany byl a stále je takový, že strany nejen dělí společnost – nechme stranou, že ideál jednotné společnosti byl vždy víceméně v nedohlednu –, ale že jsou až příliš často rozděleny i ony samy. To pak bývá často vnímáno nejen jako příznak krize té či oné politické strany, ale potažmo všech politických stran. Současné české politické strany nejsou v tomto ohledu výjimkou. Vnitřní znesvářenost politických stran souvisí také s personalizací stranické politiky, tedy se snahou identifikovat strany s jejich lídry. Důsledkem takové snahy bývá zpravidla zosídlení vnitrostranického boje, ve kterém mají političti protivníci uvnitř strany potřebu dokazovat své lepší kvality, chytřejší řešení atp.

Dalším známým a již zmíněným dlouhodobým krizovým jevem provázejícím politické strany je jejich spojení s různými skandály, které otřásají demokratickými společnostmi. Krom obecných fenoménů korupce, která bývá často individuální, se finanční skandály poměrně často dotýkají i samotných politických stran a svědčí o tom, jak problematická je sama jejich existence. Musíme si uvědomit, že prakticky do 80. let minulého století byly politické strany ponechány bez dozoru, ale také bez reálných možností, jak financovat svoji činnost: jak získat prostředky na volební kampaně, ale i na zaplacení svých prostor a svých lidí a dalších organizačních výdajů. Oficiální příjmy politických stran sestávaly téměř výlučně ze stranických příspěvků a darů. „Velká politika“ však předpokládá velké peníze, a politické strany sháněly peníze různými způsoby včetně těch za hranou zákonů. Situace se změnila teprve s uznáním skutečnosti, že finanční potíže politických stran jsou v rozporu se zásadní rolí, kterou politické strany v demokraciích hrají.

Skandály a problémy spojené s financováním politických stran tak sice mohou být příznakem jejich skutečné a někdy i velmi hluboké krize, právě tak ale mohou poukazovat i na rozpor mezi tím, co se od politických stran očekává, a tím, co pro naplnění těchto očekávání mohou reálně dělat. Očekává se od nich, že budou plnit řadu důležitých funkcí, uznává se, že jsou pro fungování demokratických režimů nepostradatelné, ale zároveň bylo dlouhou dobu jen na nich samotných, aby se nějak vypořádaly s palčivou otázkou svého každodenního fungování, a tedy i svého financování. Dokonce i volební náklady byly původně v jejich vlastní režii. Ke změnám došlo prakticky až v 80. letech minulého století. Dlužno ovšem poznamenat, že tento stav politikým elitám často vyhovoval, protože jim ponechával volné ruce.

Tím jsme se dostali k dalšímu problému, který bývá považován za určitou podobu krize politických stran, a sice k tomu, že strany již neplní funkce, jež se od nich očekávají.

Neplnění funkcí

K obecné diskusi o tom, proč máme politické strany, patří otázka, jakou funkci politické strany v daném politickém systému plní či mají plnit. Katalogy funkcí mohou být poměrně dlouhé, lze nicméně rozlišit několik málo základních funkcí, které je pak možné dále upřesnit. Podle této základní představy tedy politické strany a) umožňují zastupovat a artikulovat zájmy některých částí společnosti (dělnictva, podnikatelů, katolíků atp.); b) prostředkují vazbu mezi společností a státem; c) sestavují a prezentují program; d) připravují a vybírají elity (politické kandidáty); e) případně se podílejí na vládě. V posledních desetiletích se však ukazuje, že politické strany tyto funkce sice stále plní, ale nikoli tak výlučně jako dříve. Je zřejmé, že některé zájmové skupiny jsou v prosazování partikulárních zájmů efektivnější, že „hlas lidu“ dokážou zaslechnout a politicky zúročit i jiní aktéři a bez pomoci politických stran. Jde v tomto případě zejména o politiky, často dle jejich vlastních slov „apolitické“, kteří kandidují do voleb bez podpory strany a bez jasného programu, případně si založí vlastní subjekt, který pro forma získá „nestrannický“ název – hnutí, sdružení, svaz atp. – a jehož nepostradatelná úloha spočívá pouze v podpoře lídra. Oslabila se také role politických stran při generování elit, a to zejména v situaci, kdy je možné vybírat politické vůdce přímou volbou. Někteří politologové proto tvrdí, že politické strany plní převážně už pouze jednu funkci: vytváření vazby mezi společností a státem. Politické strany jsou tak pro fungování současných demokracií sice nepostradatelné, ale role, kterou v nich hrají, je ve srovnání s dřívější dobou omezenější.

Tento fakt si lze vysvětlovat jako důsledek společenských změn, které je možné vnímat jako pokrok (v dnešní společnosti například de facto neexistují společenské třídy) a které mají zásadní vliv na to, jak se dnes „dělá“ politika (role televize a hromadných sdělovacích prostředků obecně, v posledních letech též sociálních médií, která umožňují větší míru personalizace politiky atp.). Mluví-li se v souvislosti s těmito změnami o krizi politických stran, spočívá tato krize právě v tom, že politické strany už v některých oblastech nejsou tolik potřebné jako dříve. Díky přímé participaci občanů například nejsou tak potřebné v některých demokratických procesech. Obecně slabší zájem o členství v politických stranách, který je také jedním z příznačných rysů současných demokracií, pak vede zase k tomu, že vhodní kandidáti na politické funkce se dnes rodí často mimo prostředí politických stran, jež v důsledku toho mnohem méně než dříve zastávají funkci vytváření a vybírání elit, a samy jsou naopak ve větší míře než dříve odkázány na nestranické kandidáty. To je pak ještě víc oslabuje, protože na tyto kandidáty mají menší vliv, a nedostatek vlastních expertů může oslabovat i jejich schopnost vládnout, dostanou-li se k moci.



Obr. 12 Satirická kresba otištěná v týdeníku Šípy, která reaguje na krizi staročeské strany, 1889 (zdroj: repro z časopisu)

Krize stran a strany v krizi

I při letném pohledu na dějiny politických stran u nás lze pochopit, jak křehká je existence politických stran, neboť jen velmi málo z nich dokázalo přežít několik desetiletí. Pouze u některých lze mluvit o dlouhodobé existenci, a ani existence těchto stran nebyla zcela nepřerušená, protože přinejmenším v období protektorátu (1939–1945) nemohly vyvíjet legální činnost. Tyto dlouhodobě existující politické strany (zpravidla socialistické či sociálnědemokratické, křesťansko-demokratické, komunistické) vznikly na konci 19. století nebo na začátku 20. století. Jedná se o ČSSD (1878), (KDU-)ČSL (1919) a KSČM (1921). Tyto strany mají do značné míry podobný organizační model: vznikaly tehdy jako masové strany a tento „genetický“ základ si zčásti uchovaly, ale postupně se přizpůsobovaly novým podmínkám společenským i politickým (tj. staly se postupně „catch-all“, resp. dnes kartelovými). Jejich vývoj je tak možné chápat jako adaptaci na měnící se prostředí, ale zároveň jako reagování na postupné krize, kterými tyto strany procházely v různých vývojových etapách.

Krize, s nimiž se musely vyrovnávat, jsou různého druhu i různého trvání: od změny podstaty členství (drastický úbytek členské základny, výměna elit ve vedení strany) až po různé volební peripetie (volební prohra je pro stranu jasnou krizí, ale do hluboké vnitrostranické krize ji může někdy uvrhnout i volební vítězství).

Další strany vznikly až po sametové revoluci, tedy ve zcela jiné době a za zcela jiných podmínek. Jejich organizační podoba se od těch předchozích značně liší a jejich poměrně krátkodobá existence je v mnoha případech spíše důsledkem sázky na osobnosti než na budování solidní členské základny (např. Občanská demokratická aliance). Jejich náhlý vznik, krátký vývoj a rychlý zánik – i to bývá označováno jako krizový jev. Podobným krizovým vývojem však procházejí i polistopadové strany, které nezanikly a s větším nebo menším štěstím zůstávají ve hře. Obecně je tak možné říci, že v případě všech těchto stran – předlistopadových i polistopadových – je krize charakteristickým způsobem jejich existence, což je na jedné straně dáno vývojem společnosti a na druhé straně individuálními osudy jednotlivých politických aktérů, kteří v těchto stranách působí a využívají je či zneužívají.

Při analýze politických stran se často upřednostňuje kvantitativní přístup založený na tom, že se počítá, kolik má ta či ona strana členů. Velikost členské základny je poměrně jasné kritérium, podle něhož je možné posoudit, jak je daná strana pro lidi přitažlivá, a to nejen ve volbách. Takové měření bývá ovšem obtížné, protože závisí na ochotě jednotlivých stran prozradit číslo, jež zpravidla není příliš lichotivé. Ubývání počtu straníků je dlouhodobý fenomén, který má různé podoby. Tak KSČM, jež v českém kontextu patří k největším politickým stranám, by byla v jiných srovnatelných zemích označena jako menší, ne-li malá, o jiných českých stranách, které nemají víc než pár tisíc, či dokonce stovek členů, ani nemluvě. Klešající počty straníků však ve skutečnosti nemusí vypovídat mnoho o tom, zda je ta

kteřá strana v krizi. Nevypovídají proto ani o tom, zda je v krizi, či dokonce na pokraji zániku, samotný fenomén stranictví. Musíme si uvědomit, že i v této oblasti jsou strany závislé na změnách ve společnosti: pokud ve společnost chybí zájem o členství v politických stranách či obecněji o politickou participaci, pak nezbývá než očekávat pokles počtu straníků. Politické strany ale i přesto zůstávají klíčovými aktéry demokratických režimů, což znamená, že ti, kteří ve stranách jsou, mají větší šance získat politickou moc. Je nutné si uvědomit, že strany se těmto novým podmínkám přizpůsobují, jak bylo řečeno výše, a mohou se naučit fungovat i bez početné členské základny, jež byla v minulosti výhodou tzv. masových stran. Ale i pro politické strany s malým počtem členů platí, že člen strany musí být „kvalitní“, tj. uvědomělý, aktivní atp. Ostatně právě proto byly svého času členské schůze nejen časté, ale i povinné, což je ovšem „daň“, kterou je dnes ochoten platit málokdo.

Je patrné, že každá doba vnímá roli politických stran jinak a že v různých dobách mají strany různé možnosti. Dnešní trend je ve znamení nástupu sociálních médií a budování přímých vazeb mezi politickými lídry a jejich voliči. Strany jakožto organizace, tedy jakožto kolektivní aktéři, u nichž je pracné dosáhnout kompromisu, jsou v dnešní rychlé době méně akceschopné než jedinci, kteří dokážou vytvořit a ovládnout centralizované skupiny. Dalo by se ale říci, že politické strany jsou v krizi už od svého zrodu a že tyto krize nejsou jen obrazem politických stran, ale především moderních společností. Jak již bylo řečeno, stranické organizace jsou přinejmenším dvojího typu. První typ představují dlouhodobě existující strany, které mají specifickou historickou legitimitu. K nim je současný svět poměrně nemilosrdný a jejich existence je v ohrožení: jejich vnitrostranické tradice a způsoby fungování se jen obtížně přizpůsobují rychlému politickému vývoji a jejich elektorát se v důsledku společenských změn a oslabení tradičních vazeb zmenšuje. Druhý typ představují strany zaměřené hlavně na akceschopnost, a to i za cenu krátkodobější existence. Strany tohoto typu mají sloužit jako funkční rámec pro politickou činnost menšího počtu členů, kteří tvoří určitou část politické elity. Strana se proměňuje v závislosti na potřebách těchto elitních členů. Ale i když existence takových stran může být efemérní a v tomto smyslu „krizová“, jejich role v současných demokraciích je – poněkud paradoxně – i nadále klíčová a nepřekonaná.

Krise politických stran není novodobý jev. Historicky se o krizích politických stran hovoří stále. Může se o nich mluvit v různém významu:

- krize, kterou vytvářejí samotné strany svou existencí a která spočívá v polarizování společnosti (obavy sdílené především v době formování politických stran);
- krize uvnitř stran, jež je důsledkem vnitrostranických sporů a jež ohrožuje jejich soudržnost;
- krize stran v podobě jejich různých selhání (skandály spojené s financováním);
- krize stran spočívající v pozbývání některých důležitých funkcí (redukce stran na spojnici mezi voliči a vládou skupinou);
- krize stran spočívající v obecném nezájmu o členství;
- krize stran spočívající v oslabování stranické identity (místo tradičních a trvalejších stran, s nimiž se jejich členové identifikují, vznikají strany krátkodobé a účelové).

Ani jedna z těchto krizí neukazuje nutně na potřebu společnosti změnit politický model, ve kterém by strany neměly své místo. Zatímco některé zmíněné krize jimi ve skutečnosti nejsou (názorové vyhrcoení názorových rozdílů existujících v každé společnosti není polarizace, ale cesta k hledání politického směřování; podobně názorová nejednotnost uvnitř stran je přirozený jev), jiné se nedotýkají jejich podstaty (mravní selhání konkrétních stran). Pouze u některých je možné se ptát, zda vypovídají o neschopnosti politických stran naplňovat to, co společnost potřebuje a od nich čeká.

Doporučená literatura

- Biezen, I. van, Mair, P., Poguntke, T., Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 2011, 51(1), s. 24–56.
- Duverger, Maurice, *Politické strany*. Praha: Karolinum, 2016.
- Fiala, Petr, Strmiska, Maxmilián, *Teorie politických stran*. Brno: Barrister & Principal, 1998.
- Hloušek, Vít, Kopeček, Lubomír, *Politické strany: původ, ideologie a transformace politických stran v západní a střední Evropě*. Praha: Grada, 2010.
- Kunc, Jiří, *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: SLON, 2000.



Obr. 13 „OBČANSKÉ FÓRUM – PROSTOR PRO VŠECHNY“, leták ze sbírky Filipa Blažka (1990)

<http://www.89.usd.cas.cz/cs/o-stran-kach.html>

Editori

Mgr. Matej Cíbk, PhD. (*1986)

Filosof zabývající se primárně etikou a současnou politickou filosofií. Působí jako výzkumný pracovník Centra pro etiku při Filozofické fakultě Univerzity Pardubice a je členem Oddělení pro studium novověké racionality při Filozofickém ústavu Akademie věd ČR.

Mgr. Vladimír Mikeš, PhD. (*1976)

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

Mgr. Jaroslav Rytíř (*1975)

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

Strategie AV21 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 třiačtyřiceti 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
- Molekuly a materiály pro život
- Evropa a stát: mezi barbarstvím a civilizací
- Paměť v digitálním věku
- Effektivní 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
- Potraviny pro budoucnost
- Voda pro život
- Záchrana a obnova krajiny
- Společnost v pohybu
- Město jako laboratoř změny – bezpečné stavby

Ukončené programy:

Potravinový program pro budoucnost

Rozmanitost života a zdraví ekosystémů

Efektivní veřejné politiky a současná společnost

Koordinátory výzkumných programů jsou ředitelé zapojených pracovišť nebo pověření vědečtí 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 to, upozornit na roli humanitních věd ve společnosti při definování společenských jevů a při interpretaci jejich původu, funkce a úlohy.

Cílovou skupinou jsou také profesionálové působící v politické sféře a veřejné správě. Výsledky projektu budou předávány Parlamentu ČR, zejména jeho výborům, k diskusím, na nichž se budou podílet jednotlivé platformy výzkumných témat Strategie AV21. Předpokládáme rovněž širší diskusi, jejíž jádro bude spočívat zejména ve spolupráci s Českou televizí, Českým rozhlasem a tiskem, protože objasnění a přijetí úlohy státu a jeho pozitivního i negativního potenciálu patří k základním předpokladům funkčnosti současné společnosti. Výsledky programu mohou být využity v oblasti vzdělávání a školství, v různých úrovních společenské diskuse a argumentace. Proto bude významná též spolupráce s muzei a dalšími místy paměti.

Opravdu pro fungování vyspělé demokratické společnosti potřebujeme politické strany? Na tuto zdánlivě jednoduchou otázku dosud neexistuje jednoduchá odpověď. K otázce po smyslu a fungování politických stran lze přistupovat různými způsoby a z různých perspektiv. Jednu empirickou danost mají však tyto perspektivy společnou: politické strany hrály a hrají klíčovou roli v *každé* funkční moderní demokracii. Vlastně si neumíme představit, jak by vypadal demokratický politický systém bez stran – jejich role se proto skutečně zdá nezastupitelná. Předkládaná příručka, na níž se autorsky podíleli Matej Cífbik, Vladimíra Dvořáková, Petr Vymětal, Michal Pehr a Michel Perottino, mapuje důvody, proč se máme domnívat, že nejde o pouhý dojem či historickou nahodilost. Vedle toho se také pokouší podat přehled rizikových vlastností, které v sobě politické strany a idea stranicví od počátku nesou. Obojí by mohlo přispět k pochopení „krize“ politických stran, o níž se dnes často mluví.



Edice Strategie AV21 | Evropa a stát: mezi barbarstvím a civilizací

Matej Cífbik, Vladimír Mikeš, Jaroslav Rytíř (eds.) | **K čemu potřebujeme politické strany?**

Vydalo Středisko společných činností AV ČR, v. v. i., pro Kancelář Akademie věd ČR, Národní 3, 117 20 Praha 1. Grafická úprava Robin Brichta.

Fotografie na obálce Historic cities a Unsplash, Creative Commons.

Technická redaktorka Kateřina Sedmíková. Obrazová redaktorka Lucie Veselá.

Odpovědná redaktorka Dana Packová.

Vydání 1., 2021. Ediční číslo 12870. Sazba a tisk **SERIFA®**, s. r. o., Jinonická 80, 158 00 Praha 5.

<http://av21.avcr.cz>

ISBN 978-80-200-3329-1



9 788020 033291