

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Lukáš Kozák**

**Přímá demokracie ve 21. století: výzvy a úskalí**

**Je zastupitelská demokracie nemocná a může být přímá  
demokracie lékem, nebo jen přitíží v nemoci?**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Katedra: Katedra politologie a sociologie

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 17. 11. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má **260 670** znaků včetně mezer.

V Praze dne 17. listopadu 2021

Lukáš Kozák

Děkuji profesorovi Janu Kyselovi za vedení této práce, za vřelý a trpělivý přístup a zejména za cenné rady, připomínky a komentáře, díky nimž jsem si uvědomil mnohé podstatné pro tuto práci. Děkuji též za prohloubení mého zájmu o demokracii a její stav a za ukázání společné cesty práva a politiky. Dále děkuji mé babičce, PhDr. Libuši Kozákové, za provedené korektury a připomínky ke stylistice práce a ke srozumitelnosti textu a mé sestře, Agátě Kozákové, za kontrolu překladu z a do anglického jazyka. A v neposlední řadě celé mé rodině za nekončící trpělivost a podporu při psaní této práce, bez níž by zcela určitě nemohla vzniknout. Svým blízkým děkuji za nové pohledy a diskuse o tématu a rovněž za velkou podporu.

# Obsah

Úvod.....	5
<b>1. Zastupitelská demokracie.....</b>	<b>9</b>
1.1. Stručný exkurz do historie vývoje zastupitelské demokracie.....	10
1.2. Důvody pro existenci zastupitelského způsobu vlády.....	13
1.3. Teorie zastupitelské demokracie.....	16
<b>2. Výhody a nevýhody zastupitelské demokracie. Jaké jsou její problémy v současné společnosti?.....</b>	<b>22</b>
2.1. Výhody zastupitelského způsobu vlády.....	22
2.2. Nevýhody zastupitelského způsobu vlády.....	24
2.3. Problémy zastupitelského způsobu vlády.....	29
<b>3. Přímá demokracie.....</b>	<b>38</b>
3.1. Přímá demokracie v průběhu historie.....	38
3.2. Teoretické základy přímé vlády lidu.....	45
<b>4. Bližší pohled na přímou demokracii.....</b>	<b>51</b>
4.1. Nástroje přímé demokracie, zaměřeno na referendum a jeho formy.....	51
4.2. Výhody a nevýhody přímé demokracie. Jaké problémy pozorujeme při fungování přímé demokracie.....	60
<b>Závěr.....</b>	<b>91</b>
<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>99</b>
<b>Abstrakt a klíčová slova.....</b>	<b>104</b>
<b>Abstract and key words.....</b>	<b>105</b>

## Úvod

Jak spravovat věci veřejné? Jak a kdo má formulovat odpovědi na otázky fungování společnosti? Jak a kdo má řídit směřování společnosti? Jak zajistíme, aby tyto odpovědi a řízení byly ve shodě s vůlí společnosti? Jak vybrat někoho, kdo se zhostí vůdčí role? A je vlastně nutné, aby vůbec někdo byl v řídicí pozici?

To jsou otázky, které existují tak dlouho, jak dlouho existují společnosti lidí s určitou malou mírou hierarchie a vědomím, že je zapotřebí řešit společné záležitosti jednotně a ku prospěchu celku.

Odpovědi na tyto otázky se budou zajisté zásadně lišit podle toho, o jak velké společnosti, anebo stát se bude jednat, jaká je jeho kultura nebo jeho převažující náboženství, do jaké míry je rozvinutá ekonomika tohoto společnosti a jaké technologie mají členové tohoto společnosti (např. občané státu) k dispozici. Neopominutelným faktorem bude rovněž fáze historického vývoje společnosti a obecně doba, o níž se budeme bavit.

Je zcela evidentní, že s rozvojem společnosti, se změnami její struktury, s přechodem do nových historických období, etap, se mění ideální nastavení řízení věcí veřejných této společnosti<sup>1</sup>. (Na tomto místě je nutno podotknout, že skutečně ideální nastavení samozřejmě nalézt nelze a zajisté ho nelze ani dosáhnout. Proto se snažíme o dosažení toho z hlediska reprezentování zájmů co největšího počtu občanů nejvhodnějšího nastavení z veškerých možných.)

V posledních dvou dekadách dochází k výraznému zrychlování globalizace, a především k ohromnému pokroku v oblasti komunikačních technologií, který můžeme zcela po právu přirovnat k vynálezu knihtisku. Revoluce v komunikaci, kterou přináší internet a s ním spojené možnosti sdílení informací, je tak zásadní, že skutečně od základu mění společnost a procesy utváření názorů uvnitř ní. Mění se i styl práce (úbytek průmyslu, přibývání služeb a práce na home-office), stát přestává mít monopol na vzdělávání (především pak v tom smyslu, odkud lidé mohou čerpat znalosti a kteří aktéři je mohou utvářet, např. zcela nekontrolovatelně na YouTube.)

S novými technologiemi a možnostmi se objevuje problém absence schopnosti občanů s těmito nástroji pracovat a kriticky o nich přemýšlet, dále i absence právní regulace, pravidel,

---

<sup>1</sup> John Rawls píše ve své knize *The law of peoples*, že vláda v dobře uspořádané společnosti – ideálně s liberální demokracií – bude „reprezentativním a efektivním reprezentantem lidu“ a bude „politickým uspořádáním lidu“ (čerpáno z PETTIT, Philip. Varieties of public representation In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 64). Dobře uspořádaná společnost je podle mého názoru ta, která je již stabilní a struktury se v ní ustálily. Pak jedině může vzniknout i dobrá vláda, tedy ta, která bude skutečně reprezentativní a efektivní a bude politickým uspořádáním lidu (společnosti).

kteřá by usměřnila tento živel. Tento poznatek trefně vystihuje Timothy Snyder, když říká: „Prvních 150 let po vynálezu knihtisku knihy přispívaly k náboženským válkám. Knihtisk destabilizoval Evropu a vedl ke smrti nejméně třetiny tehdejší populace.“<sup>2</sup> A dodává: „U knih ted' máme autory, autorská práva a další pravidla, která v počátcích neexistovala. S internetem je to podobné. Představa, že je to svobodný, naprosto liberální prostor, je nesmyslná. Každé nové médium potřebuje nějakou formu.“ Nate Silver ve své knize *Signál a šum* k této problematice trefně poznamenává<sup>3</sup>: „Jedno z výrazných rizik, kterému v informačním věku čelíme, je skutečnost, že ačkoli objem vědění na světě narůstá, může se prohlubovat mezera mezi tím, co víme a co si myslíme, že víme.“

To má samozřejmě své následky i na poli politickém. Politik pracuje s názory ve společnosti, oslovuje své voliče, snaží se vystihnout jejich zájmy a artikulovat je. A názory voliče, jeho znalosti o různých problematikách, jsou nyní ve velké míře utvářeny právě internetem a s ním spojenými médii. Rozdílné je množství informací, které se k němu dostávají, autoři těchto informací, jejich kontrola a rychlost jejich šíření. Je nevyhnutelné, aby se tedy tato revoluce v komunikaci projevila i v politickém procesu a, jak jsem psal výše, musí se proto zákonitě měnit ideální uspořádání řízení věcí veřejných.

Tento závěr působí o to silněji, pokud ke komunikační revoluci připočteme globalizaci. Jejím působením se ocitáme v situaci, kdy veškeré hrozby, které vzniknou na jednom konci světa, jsou hrozbou pro celý svět. Rozdíl oproti minulosti pozorujeme také z hlediska rychlosti šíření krizí. „Krásný“ příklad právě popsaného se nám nabízí v podobě krachu na americké burze s nemovitostmi v roce 2008 anebo pandemie nového typu koronaviru SARS-CoV-2. Oslabuje se tradiční role národního státu, posiluje se migrace, jak vnitřní, tak vnější, celý svět začíná být výrazně propojen. Toto vše přináší mnohé příležitosti, ovšem i výzvy.

Pro uspořádání společnosti je důležité, že cítíme změnu, cítíme, že staré uspořádání možná již neodpovídá současnému fungování společnosti, jejímu vnitřním procesům a rozhodování. Ale ještě nedokážeme přesně pojmenovat, jak ta změna přesně vypadá, jak společnost za nových podmínek přesně funguje. Mnozí kritizují politiky, své reprezentanty, že již nedokážou řídit své státy a reprezentovat své spoluobčany. Vypadli ze své tradiční role, protože role reprezentantů se

---

<sup>2</sup> Timothy Snyder: *Evropa i Spojené státy ted' postrádají budoucnost. To je slabina, kterou využívá Rusko* [online] © 1997-2021 Český rozhlas [cit. 1.7.2021] Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/timothy-snyder-evropa-i-spojene-staty-ted-postradaji-budoucnost-je-slabina-8519450>

<sup>3</sup> Citováno podle PROKOP, Daniel. *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Brno: Host, 2019. Dotisk 2020. ISBN 978-80-7577-991-5, s. 212

mění. Povolání politika se stává tím nejméně důvěryhodným ze všech a umisťuje se na koncích žebříčků, lidé přestávají chodit k volbám a vůbec přestávají sledovat politiku a veřejné dění. Dalším jevem, který pozorujeme, je velká míra apatie občanů mající kořeny v nespokojenosti se systémem.

Mnozí volají po tom, aby to byli sami občané, kdo budou řídit a rozhodovat, sami sebe zastupovat. Že nepotřebují politiky, aby je zastupovali, protože ti je pouze zrazují, zastupují silná lobby a možná ještě sami sebe, nikoli však zájmy občanů. Že politici zneužívají moci a síly, která jim je ve volbách svěřována. Společnost ovládá pocit, že politici občanům nerozumí, jsou jim příliš vzdálení, řeší věci, které nikoho netrápí. Mají pravdu? Že by přímá demokracie byla řešením rozporu mezi stavem společnosti a systémem jejího řízení? Není zastupitelství nehodící se formou pro demokracii, protože časem způsobuje její erozi? Jak píše Tormey<sup>4</sup>, už se v souvislosti se zastupitelskou demokracií neptáme, jak a kdo bude zastupovat, jaké budou mechanismy vlády, brzdy a protiváhy, ale stále častěji se ptáme, proč vůbec zastupitelský způsob vlády.

I v odborných kruzích se začal zastupitelský způsob vlády intenzivněji probírat, zpochybňovat jako reprezentace nepřiléhající současné společnosti. Začala se hledat řešení, jak z toho ven, ačkoli ještě v nedávné době se považovalo téma zastupitelského způsobu vlády za navždy vyřešené<sup>5</sup>. Vznikají tedy různé návrhy, jak podpořit strany jako pilíře zastupitelské demokracie, jak zapojit více do rozhodování ženy, různé minority, aby se vylepšila reprezentativnost demokracie. Objevují se návrhy, aby účast ve volbách byla povinná, aby se organizovala shromáždění sestávající se přímo z občanů. Někteří se utíkají právě k přímé demokracii, k implementaci některých jejích prvků. Pro některé autory je dokonce reprezentativní demokracie již mrtvá.

Tato práce si vzhledem k výše uvedenému bude klást následující výzkumné otázky: Existují v současném zastupitelském způsobu vlády nedostatky, resp. problémy? Pozorujeme ve společnosti nespokojenost se současným systémem vládnutí? Uvažujeme-li o přímé demokracii jako o léku na neduhy demokracie zastupitelské, musíme se ptát: Jaké jsou její výhody a nevýhody? Nejsou nevýhody tak závažné, že bychom se dostali, jak se říká, pouze „z deště pod okap“?

Abychom mohli zkoumat, zdali má zastupitelský způsob vlády nedostatky a problémy, měli bychom nejdříve alespoň krátce předestřít historii tohoto způsobu vlády, jeho základy,

---

<sup>4</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 57-58

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 3-4

některé aspekty jeho teorie a důvody, proč se tento způsob vlády vyvinul. Toto má za úkol první část této práce.

Ve druhé části práce se blíže podíváme na výhody a nevýhody zastupitelské demokracie. Jaké jsou těžkosti s jejím zaváděním tak, aby správně fungovala, tj. aby reprezentanti dostatečně věrně reprezentovali vůli společenství, za které rozhodují. A naopak, jaké jsou výhody toho, že se jako občané necháváme zastupovat. Následně popíšu problémy, které má zastupitelská demokracie v současném světě. Problémy se pojí s konkrétním stavem společnosti, ve které můžeme hledat i důvody pro vznik těchto problémů. Pokusím se pojmenovat a popsat, proč stále více lidí volá po přímé demokracii.

Třetí část bude věnována základům a historii přímé demokracie. Abychom mohli říci, jaké jsou výhody a nevýhody přímé demokracie, je nutné nastínit myšlenky, na nichž by měla být vystavěna přímá vláda lidu. Na historii přímé demokracie můžeme pozorovat jisté její aspekty, výhody a nevýhody. Proto je rovněž historie přímé demokracie v této práci krátce nastíněna.

Obsahem čtvrté části pak bude podrobnější pohled na současnou přímou demokracii se zaměřením na její hlavní nástroj, za který lze považovat referendum. Ukážeme si, že může mít různá nastavení, má různé druhy, mnoho podob. A v neposlední řadě povedeme diskusi o tom, jaké jsou výhody a nevýhody či úskalí přímé demokracie, a to se zaměřením na současnost.

Tato práce se snaží reflektovat nálady a rozpoložení současné společnosti vzhledem k demokracii. Vychází z mých zkušeností a pozorování situace v České republice, z knihy Daniela Prokopa *Slepé skvrny* a z poznatků o demokraciích Západu čerpaných z článků zahraničních autorů. Snaží se formulovat otázky a pochybnosti, které se týkají zastupitelské demokracie, a přinést nový pohled na její problémy. Dále se snaží představit možnosti přímé demokracie a v závěru uzavřít, jestli implementace přímé demokracie do zastupitelského systému vlády by byla v současnosti vhodnou, či spíše nikoli.



## 1. Zastupitelská demokracie

Jak bylo již naznačeno v úvodu, tato část má za cíl pojednat o základech zastupitelského způsobu vlády tak, abychom se o ně mohli opřít v dalším pokračování této práce. Není mým cílem ani ambicí obsáhnout celou historii, všechny důvody pro vznik zastupitelské demokracie ani celou její teorii, nýbrž tyto oblasti zkoumání zastupitelského způsobu vlády nastínit, aby v následující části textu bylo zřejmé, o čem se pojednává. Závěň se bude v těchto prvních dvou kapitolách jednat o střípky, které se určitým způsobem dotýkají přímé demokracie.

Na úvod mi dovoluťe krátce naznačit, jak obtížné je určit, co je vlastně správná reprezentace lidu vedoucí ke stabilní demokratické vládě nad ním a jestli vlastně není vhodnější, když je reprezentace co nejmenší. Již Jonathan Swift toto naznačuje<sup>6</sup> ve svém díle *A Discourse of the Contests and Dissensions between the Nobles and the Commons in Athens and Rome*, když píše, že strany udělaly z reprezentantů pouze ovce následující svého pastýře (reprezentanti už nereprezentují lid, kterým byli zvoleni, ale zájmy své strany, ztrácí pojem o tom, koho reprezentují, jsou vzdálení), a říká „[v]ox populi vox dei by měl být chápán jako univerzální smýšlení a směřování lidu, nikoli to, co hlásá těsná většina pár reprezentantů; kteří jsou často obdařeni nevelkým nadáním, ale zato kolem sebe umí vytvořit velký humbuk.“<sup>7</sup> Swift ale vzápětí příkládá poznámku obsahující jeho obavu, když mluví o „uzurpujícím lidu“ směřujícím k tyranii. Na tyto úvahy navazuje Charles Leslie<sup>8</sup>, který se ptá „jak máme poznat, co je tím univerzálním smýšlením a směřováním lidu“<sup>9</sup>, jinak než od reprezentantů lidu? Jedna z alternativ, kterou navrhuje, je vláda ulice, další je dotázat se „velkého národa“. Leslie věří, že oboje je absurdní.

Vidíme, že již v předmoderní demokracii Velké Británie se řeší otázky, které řešíme ještě dnes, včetně úvah o dotazování se celého národa v referendu. Již autoři té doby mluví o korupci, o tom, jak reprezentanti reprezentují jakékoli jiné zájmy než zájmy těch, které reprezentovat mají. Už tehdy řešíme jisté zklamání, a to, že systém nevyhovuje. Proč tedy tento systém neustále budujeme? Jak to, že přetrval tak dlouho, a jak funguje? Jak se vyvíjel?

---

<sup>6</sup> Citováno podle KNIGHTS, Mark. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 49-50

<sup>7</sup> Přeloženo pouze volně z anglického jazyka.

<sup>8</sup> Ibid., s. 49-50

<sup>9</sup> Přeloženo pouze volně z anglického jazyka.

## 1.1. Stručný exkurz do historie vývoje zastupitelské demokracie

Již ve starověku bylo zcela zřejmé, že je neproveditelné, aby o všech záležitostech obce (polis) rozhodovali všichni občané. Čím vyspělejší společnost byla, tím složitější bylo znát všechny souvislosti řešených problémů. Především však stále narůstal počet záležitostí k řešení, těch všedních i komplexnějších, až jejich počet přerostl únosnou mez pro občana, který by měl souběžně s rozhodováním pracovat a starat se o svou rodinu. V pozdějších etapách vývoje se ani všichni občané nenacházeli přímo v obci, aby se ve chvíli, kdy bylo potřeba, zúčastnili shromáždění.

Proto se například i v Aténách, ve městě, které bylo řízeno shromážděním všech plnoprávných občanů, tj. můžeme říci, že bylo řízeno přímo, rozhodli pro ustavování svých reprezentantů pro správu věcí veřejných. Základní myšlenka Atéňanů, když uvažovali, jak vybírat reprezentanty co nejvhodněji, aby věrně reprezentovali svůj lid, byla ta, že tito reprezentanti mají ztělesňovat veškeré důležité charakteristiky reprezentovaných. Proto se rozhodli pro použití losu, který s nejvyšší pravděpodobností do úřadů dosadí takové reprezentanty, kteří by se svým jednáním a rozhodováním co nejvíce podobali lidu, který zastupují<sup>10</sup>. Nejdůležitějším právem bylo rovné právo sloužit v úřadě, nikoli rovné právo vybírat, kdo bude sloužit v úřadě, nebo rovné právo se ucházet o úřad<sup>11</sup>. Musíme si však uvědomit, že v této době občanů nadaných tímto právem bylo na dnešní poměry velmi málo; byli to pouze muži a pouze muži majetní, kteří měli čas a prostředky na to rozhodovat o věcech veřejných osobně, a většina z nich měla i vlastnosti, které bychom dnes považovali za zásadní pro to, aby občan byl schopen uspět ve volbách a získat mandát. Proto nebylo až tak rizikové svěřit úřad někomu losem. Navíc tento „úředník“ skutečně nebyl zákonodárcem, ale pouze úředníkem.

V římské republice se vyvinul systém, který ve značné míře přímou demokracii minimalizoval; Římané se obávali, že přímá hlasování neblaze ovlivní stabilitu republiky, a snažili se o co nejkonzervativnější přístup, majíce konzervativismus za hodnotu, a sluší se podotknout, za hodnotu, která není vlastní prostému lidu, v jehož povaze je emočnost a rychlé podléhání různým proudům a náladám. Z toho důvodu se dokonce obávali i samotných voleb reprezentantů a

---

<sup>10</sup> PETTIT, Philip. Varieties of public representation In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 66-67

<sup>11</sup> REHFELD, Andrew. On quotas and qualifications for office In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 259

hlasování ve shromážděních (komiciích), protože, jak píše Ferejohn a Rosenbluth<sup>12</sup>, nevěřili, že by volby vytvořily elitu, která by byla schopna stabilitu a konzervativnost udržet. Vytvořil se proto systém, který do velké míry zajišťoval, že ti nejbohatší ve většině případů nakonec dokážou prosadit svůj návrh vycházející z jejich zájmů.

Ve středo- a severoitalských městských státech ve 12. a 13. století se přiblížili řeckému modelu s přímou demokracií a úředníky spravujícími exekutivně běžné záležitosti státu. Do čela byli ustavováni na půl roku tzv. „podestà“<sup>13</sup>, profesionálové, kteří dostali do správy určité záležitosti a na konci mandátu byli podrobeni podrobnému a přísnému hodnocení. Protože jejich zájmem bylo v příštím půlroce působit v jiném městě, vykonávali svou funkci velmi odpovědně a skutečně reprezentativně vůči zájmům svých ustanovitelů.

Za počátek vývoje zastupitelského systému, který je základem demokratických vlád současnosti, se ale považuje až přechod od feudalismu do modernity. Jak píše Tormey<sup>14</sup>, mnoho autorů je velmi konkrétních a označují vznik reprezentace datem, a to rokem 1651, tedy rokem vydání Hobbesova Leviathana. Přechod, jak již naznačuje samotné slovo, ovšem nebyl otázkou jednoho roku, nýbrž procesem. Tormey k tomu uvádí, že tento přechod z feudalismu do modernity měl tři klíčové podvývoje, které vysvětlují, proč muselo dojít ke změně způsobu vlády: (i) vytvoření národních států v Evropě, (ii) uvadající moc církve a menšící se role ortodoxie a (iii) vznik nových tříd, sociálních skupin a hnutí na základě nástupu industrializace, urbanizace a kolonizace. Toto byly nepochybně velké změny ve struktuře společnosti, na které zákonitě musela navázat změna v režimu jejího vedení. Došlo totiž ke vznesení zcela nových nároků, dosud vlastně nemyslitelných, ze strany bohatých měšťanů, kteří byli starým systémem znevýhodňováni a potřebovali podporu pro své obchodování, otrásl se se staletými pravdami, na kterých byla založena legitimita vlády panovnických rodů a mocenské převahy církve. Protože aktérů zajímavých se o veřejné dění bylo nyní mnohonásobně více, vytvořil se pro starý systém neudržitelný tlak na zastupování jejich zájmů.

Zastupitelská demokracie v minulosti, do vzniku moderních demokracií s všeobecným volebním právem, byla ale stále spíše řízenou reprezentací majetných vrstev, jakési širší

---

<sup>12</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 300

<sup>13</sup> PETTIT, Philip. Varieties of public representation In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 70-71

<sup>14</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 38-39

aristokracie, pokud za aristokracii označíme skutečně pouze šlechtické rody. Ty své zástupce velmi těsně a zblízka kontrolovaly<sup>15</sup>. Na rozdíl od dnešních dnů mohla být vůle zastoupených poměrně jasně vyjádřena, proto i následná kontrola výkonu této vůle ze strany zastupitelů byla exaktnější, věcnější, a vůbec mohla být skutečně efektivně realizována.

Důležitou se záhy stala dělba moci. V systému, ve kterém zástupci zastupují stále více lidí a jsou skutečně těmito lidmi voleni, se stává lákavým pro tyto zvolené zneužít svého postavení legitimizovaného volbami a prohlásit, že suverenita lidu byla svěřena pouze jim, a to celá a možná i napořád. Jefferson píše, že koncentrace moci u jedné instituce je při absenci kontroly této instituce autoritativní, i když se tato koncentrace objeví u nejvíce reprezentativního prvku, tedy u legislativy<sup>16</sup>. Jak píše Garsten<sup>17</sup>, Madison proto prosazuje do americké ústavy více institucí suverenity lidu (tj. více institucionalizovaných forem suverenity lidu), a takto chce zavedeným systémem vlády „vylepšit a rozšířit“ suverenitu lidu. Americký systém byl tedy proto navržen tak, aby každá skupina reprezentantů reprezentovala jinou skupinu lidu (podle majetku, podle místa bydliště, podle úrovně – lokální, státní, federální) a jiné rozložení v čase (například volba senátu po třetinách) a aby tak nikdo nemohl říct, že zastupuje celý lid. Vedle toho byla vyvážena legislativní a exekutivní moc. Hamilton k těmto dvěma mocím přidává moc soudní, která nahradila moc panovníka rozpustit parlament. Madison zavádí systém delegátů, kteří teprve hlasují o reprezentantech lidu<sup>18</sup>. Šlo o pojistku proti emocionalitě, vrtkavosti a nestabilitě lidu, nikoli o to, že by byla omezována demokracie. Stále je však vidět jasná legitimizační linka vedoucí od lidu.

Další takovou určitou bariérou mezi vládou a lidem jsou politické strany, které se začínají formovat prakticky ihned poté, co se vytváří zastupitelské sbory, a jejich role roste s tím, jak se rozšiřuje volební právo. A nutno říct, že můžeme stranickou demokracii od přelomu 19. a 20. století označit jako značně úspěšnou.<sup>19</sup> Dochází k rozšiřování sociálních systémů, přerozdělování, rozvoji vzdělávacího systému, integraci mnoha rozlišných zájmových proudů. A systém, ve kterém jsou zastupovány a zohledňovány všechny zájmy a potřeby společnosti, je systémem

---

<sup>15</sup> PETTIT, Philip. Varieties of public representation **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 78

<sup>16</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 103

<sup>17</sup> Ibid., s. 102-103

<sup>18</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 286

<sup>19</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s.

(relativně) stabilním, jak ostatně historie posledních dvou století svým způsobem dokázala. Politická strana byla založena na bázi ideologie, kterou vyznávala, a zájmů, které na základě toho zastupovala.

Nešlo jenom o zabránění uzurpace moci, zkrocení moci a síly lidu, začala se řešit i limitace samotné státní moci. Poměrně záhy se došlo k tomu, že je záhodno, aby nezasahovala do určitých sfér lidského života. Definovala se práva, jež jsou zásadní pro to, aby se občan nestal pouhou loutkou. Definoval se samotný pojem občana. Je samozřejmé a evidentní, že se tak nestalo ze dne na den, naopak proces byl zdlouhavý, a, řečeno metaforicky, cesta vedla i přes hluboká údolí.

Zastupitelský způsob vlády se budoval tak, aby se společnost a demokratický systém ochránily před nebezpečnou tyranskou vládou většiny. V polovině 19. století se ustavilo něco jako „střídání elit“, reprezentace moderuje i politické požadavky, znemožňuje radikalismus nebo cokoli, co může narušit status quo<sup>20</sup>. Objevuje se ale něco, co tento systém vlastně narušuje a stává se nebezpečným, i když je to paradoxně základním kamenem zastupitelského způsobu vlády chránícím zájmy občanů, a to jsou volby, ve kterých může hlasovat stále širší okruh občanů.

Politici se musí ohlížet na to, co si myslí lid, jejich voliči, těch je s postupně se rozšiřujícím volebním právem stále více a vláda je následkem tohoto stále více, pokud se to tak dá říci, „přímější“, ve smyslu respozivnější, masovější. A bez silných záruk, které se vyvinuly postupně až po 2. světové válce ve skutečně moderních vyspělých demokraciích, se tyranská většina projevuje a je zneužívána nejrůznějšími autoritáři. Lid si sám vybírá vládu, která základní práva a svobody potlačuje. Je otázkou, jestli něco takového nemůžeme pozorovat znovu i nyní s měnící se strukturou společnosti a s rozšiřující se možností komunikace ze strany občanů. Je též otázkou, pokud je lid schopen si vybrat takovou vládu, jaký by byl výsledek, pokud by vládnul sám.

Je jisté, že role reprezentantů se v průběhu historie výrazně měnila. Především s tím, jakému okruhu voličů se odpovídali. Nyní stojíme dost možná před další změnou, která však již nesouvisí přímo s voličstvem. Jak bychom jejich měnící se roli popsali? Za situace, kdy již není zdaleka tak těžké jako v minulosti se vyjádřit sám, zjistit si informace, ovlivnit svět kolem sebe? A kam se obecně bude zastupitelská demokracie ubírat dále, po svém absolutním, definitivním vítězství na přelomu tisíciletí, které mnozí proklamovali?

## 1.2. Důvody pro existenci zastupitelské demokracie

---

<sup>20</sup> Ibid., s. 46

Jak jsem již psal v předchozí kapitole, tím prvním a asi i nejdůležitějším důvodem pro existenci zastupitelského způsobu vlády, je jednoduchá nemožnost občanů být přítomnými při rozhodování o veškerých záležitostech státu. Nemožnost a vlastně i neschopnost absorbovat tolik informací, zanalyzovat je a vyvodit závěry pro své rozhodnutí se všemi jeho konsekvencemi. Jedná se o činnosti tak komplexní a náročné, že je k jejich vykonávání nutná specializace. Potřeba kompetence pro výkon funkce reprezentanta je dalším důvodem existence zastupitelského způsobu vlády.

Z těchto důvodů si vybíráme ze svých řad osoby, které nás budou nejlépe zastupovat, nejlépe hájit naše zájmy. Již samotní kandidáti nás de facto společně reprezentují, protože nastolují témata, o nichž se bude v nadcházejícím volebním období jednat, a to tím, jak představují v kampani své návrhy, svůj program. Zde se však dostáváme do často podobné situace jako bez reprezentantů; program bývá znovu velmi obsáhlý a vlastně před nás předkládá ono pro běžného občana nestravitelné množství informací. Je to však přeci jen jiné, než pokud bychom měli rozhodovat o všem sami. Jednak probíhá kampaň, která zvýrazní ty nejzávažnější otázky a pohled na jejich řešení a tímto způsobem tyto informace pro voličiho občana zpracuje, a jednak to nakonec budou vždy samotní kandidáti, tedy osoby, které budeme vybírat, nikoli pouze jejich program. Můžeme se proto uchýlit k hodnocení kvalit uchazeče o mandát, jeho schopnosti hájit naše zájmy obecně. To je o poznání jednodušší nežli zkoumat každý návrh, který se ve veřejném prostoru vyskytne. Kontrola toho, co zvolený reprezentant přijal za řešení, pak probíhá zpětně, ve chvíli, kdy se nám reprezentant zodpovídá ze své zastupitelské činnosti a my již můžeme snadněji v jednotlivostech zkoumat, co nám nevyhovuje, a co ano, kdy reprezentant jednal proti našim zájmům, a kdy v souladu s nimi. Dalším důvodem pro existenci zastupitelského způsobu vlády je tedy možnost opustit zcela svět zkoumání a zvažování programu, návrhů řešení, která jsou složitá, a hodnotit pouze kvality uchazečů o mandát, což svým způsobem dokáže každý.

Není to však rezignace na obsah, jak by se možná mohlo zdát. Jak píše Rehfeld<sup>21</sup>, zastupitelský systém (vláda) je postavena na tom, že voliči budou činit nikoli náhodné úsudky vystavené nad nikoli nahodilými preferencemi, a tak budou systematicky preferovat určité typy kandidátů. Souvisí to s tím, že určitý typ kandidátů bude preferovat určité typy řešení veřejných problémů, určitý styl řízení společnosti, a tyto preference se velmi pravděpodobně budou shodovat s preferencemi jeho voliče, který bude podle svých dojmů kandidáta vybírat. Většinou

---

<sup>21</sup> REHFELD, Andrew. On quotas and qualifications for office In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 247-248

bude porovnávat kandidáta a sebe nebo to, co mu imponuje a co chce od svého reprezentanta. Pak bude shoda existovat, nebo se to alespoň voliči bude zdát, dokud nebude realitou vyveden z omylu.

Dalším momentem je obecné pozorování, že určitá forma zastoupení je a byla přítomná vždy, a to proto, že je to zcela přirozené lidem a lidskému společenství, je to „vsazeno“ do našeho DNA. Jak píše Tormey<sup>22</sup>, i samotná řeč je určitým zastoupením. I řeč, vyjádření naší vůle a myšlenek, je zkreslující a musí být pochopena druhou stranou. Je to lidstvu přirozené, protože jedině tak může fungovat jako společenství a využívat konkurenční výhody společenství oproti jiným živočišným druhům. Platí, že v jakémkoli společenství nebo společnosti se vždy nakonec někdo zhostí vůdčí role. Vychází to z přirozenosti lidského druhu. Ať už to bude jen vůdčí role spočívající v tom, že bude rozhodovat, o čem se bude rozhodovat na shromáždění všech členů společenství a jak se budou vykonávat, případně vynucovat rozhodnutí přijatá na shromáždění. Někjaký prvek zastupitelství bude vždy přítomen.

Dalším již asi ne prvotním důvodem pro existenci zastupitelského způsobu vlády je to, že reprezentanti svým působením, řízením, tlumí nestálost a vrtkavost lidu, který zastupují. Názory lidu vlají často ve směru rychle se měnícího větru. Podle jednotlivých zpráv, které se k němu dostávají, inklinuje k jednání na základě partikularit, nikoli v souvislostech, pokud není na rozhodnutí připravován kampaní. Pro fungování společnosti je životně důležité, aby to, co se jednou přijme za řešení, alespoň po určitou delší dobu platilo, aby panovala stabilita, a to i stabilita špatných řešení. Podle Hobbese<sup>23</sup> dokonce platí, že reprezentanti by neměli reprezentovat lid jako takový ve smyslu jednotlivců, ale stát jako celek, aby jednotlivci pouze vlastnili činy suveréna. Jinak bude podle Hobbese uspořádání nestabilní. Osobně v tom cítím volání po rozhodování reprezentantů čistě v intencích státních zájmů, nikoli v zájmu jen například skupiny svých voličů. Což ostatně je základním požadavkem i současné teorie reprezentace, ono hledání obecného zájmu<sup>24</sup>. Otázkou vždy bude, nakolik se tento požadavek daří naplňovat.

---

<sup>22</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 37-38

<sup>23</sup> RUNCIMAN, David. Hobbes's theory of representation: anti-democratic or proto-democratic? In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 19-20

<sup>24</sup> Čerpáno z konzultací s prof. Kyselou.

Dalším důvodem v rovině teorie je názor, že pokud je nastolena skutečná demokracie, tedy demokracie přímá, tak, jak píše Kant<sup>25</sup>, tato demokracie se vždy zvrhne v despotii. Kant tvrdil, že jediná řádná vláda je ta skrze reprezentanty, vláda republikánská. Reprezentanti mohou (mají k tomu predispozice a příležitost) být rozumní, umírnění, rozvážní, kdežto lid je pravým opakem. Podle Kantova názoru právě kvůli svěřeni moci v přílišné míře lidu sklouzly Atény a Řím k despotii. Příčina je jasná; reprezentant vždy musí brát v úvahu zájmy a pocity druhých, zájmy státu, proto, aby byl zvolen příště.

### 1.3. Teorie zastupitelské demokracie

I tuto kapitolu bychom měli začít pojetím zastupitelského způsobu vlády od Hobbesa<sup>26</sup>. V jeho teorii platí, že zde existují dvě entity – původce (*author*) a suverén. Původce vlastní veškeré činy, které suverén, kterého pověřil, vykoná. Toto pověření nemůže být nikterak omezeno, protože není síly, která by ho omezila. Může zároveň nastavit limity, ve kterých se suverén bude pohybovat. Na druhou stranu suverén může „kontrakt“, který s ním byl uzavřen v momentu pověření, vynucovat neomezeně. (Demokracie právě toto omezení stanovuje, ale Hobbes s ním nepracuje.)

Hobbesova teorie je ta vůbec první a, jak již bylo řečeno, ještě příliš nepracuje s demokratickým zřízením, ale jistě bude i pro naše účely platné to, že moc lidu ustavit svého „suveréna“ (za suveréna však budeme v této práci považovat lid sám), své reprezentanty, je neomezitelná. Dále že vlastně moc suveréna vynucovat svá pravidla je značná. Je omezená, nicméně je za hranicí možností občana či i skupiny občanů se této moci vzepřít. Také je pravdou, že s rozhodnutím, které suverén přijal, nemohu již nic dělat, musím ho přijmout za své a řídit se jím. Zároveň to budu znovu já, kdo ponese následky, které toto rozhodnutí bude mít na můj život. A v neposlední řadě jistě platí, že reprezentanti nemohou reprezentovat všechny lidi ve státě, ani dokonce všechny ty, kteří je volili, své sympatizanty, najednou jednotlivě v tom smyslu, že naplní všechny jejich tužby a vyjdou vstříc všem jejich zájmům, suverén prostě nemůže jednat paralelně několika způsoby, mít několik masek najednou. Nebo by alespoň tak správně jednat neměl.

---

<sup>25</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 287

<sup>26</sup> RUNCIMAN, David. Hobbes's theory of representation: anti-democratic or proto-democratic? In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 18-



V každé demokracii, aby byla skutečnou demokracií, myšleno v moderním liberálním slova smyslu, musí být zajištěn rovný přístup státní moci ke všem občanům, dodržování práva a základních práv a svobod. Aby demokratický zastupitelský způsob vlády byl považován za legitimní, tak musí být zajištěna následující tři základní práva pro všechny občany<sup>27</sup>: (i) právo volit: občané mají rovné právo volit mezi kandidáty na úřad, (ii) právo na neomezený výběr: občané mají právo na to, aby jim vládl kdokoli, koho si vyberou, a (iii) právo ucházet se o úřad: občané mají právo mezi sebou soutěžit o úřady, které jim vládnou. Jak podotýká sám Rehfeld, toto zdaleka není taxativní výčet a platí, že výše uvedená práva mohou být v určité přiměřené míře omezena. Je však na místě být velmi opatrný, v jaké míře budou omezena, a vždy se snažit, aby to bylo jen v míře nezbytně nutné. Je též důležité, aby ta práva nebyla omezena nepřímo, systematicky. Poté bychom mohli pozorovat rostoucí nespokojenost občanů a, mimo jiné, jejich větší touhu po přímé demokracii.

V této souvislosti je důležité rovněž podotknout, že pro uplatňování těchto práv, a proto též obecně pro fungování demokracie, je důležitý zájem občanů o politiku. Jinak tato práva nebudou využívána a demokracie bude erodovat. Lze očekávat, že nezájmu někdo využije a reprezentování těchto lidí, kteří se nezajímají, vezme na sebe a bude rozhodovat za ně de facto bez jakékoli kontroly. Jistě musíme dodat, že velmi důležitými právy, která tato nyní uvedená doplňují, jsou podle mého názoru svoboda slova, tisku, svoboda vyjádření a základní politická rovnost.

Tormey dále píše<sup>28</sup>, že v průběhu historie se vyvinuly tři základní osy reprezentace: reprezentace identity, ideologie a zájmů. Zastupování identity se stává čím dál tím více důležitým. Ve společnosti 21. století se definuje stále více identit, ekonomických, sociálních, rasových, náboženských, genderových apod. a politické strany se jich ujímají a snaží se je zastupovat. Problém reprezentování identit je v tom, že politické rozdíly jsou odsouvány na druhou kolej. Utkávají se identity a jejich odpůrci, často na poli nepochopení hraničícím s nenávistí, a výsledkem bývá „nulový součet“ nebo jen boj o to, která identita má převážet nad druhou. Dobrým příkladem je situace v Belgii mezi Valony a Vlámky.

Další osou reprezentace jsou ideologie. V minulosti bylo jedinou ideologií náboženství, od něhož se odvozovala legitimita vlády panovníka. S ústupem náboženství z vedoucí role se uvolnilo místo pro další ideologie, k jejichž zastupování se přihlásily různé strany často přetvořující si

---

<sup>27</sup> REHFELD, Andrew. On quotas and qualifications for office In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 256-257

<sup>28</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 48-51

ideologii k obrazu svému. Výhodou ideologie je, že se s ní dokáže volič velmi dobře identifikovat a může očekávat, co strana zastávající tu kterou ideologii bude pravděpodobně prosazovat v určitých situacích, které v budoucnu nastanou. A konečně třetí osou podle Tormeyho jsou zájmy. Politická strana definuje sama, které zájmy zastupuje, a je na voliči, aby vybral tu, která jeho preferencím nejlépe odpovídá. Role zájmů je odvislá od velikosti státu, rozumějme širě věcí, které státní aparát řeší, kontroluje, řídí.

Podle Pettita<sup>29</sup> rozlišujeme několik druhů reprezentantů. Základní dělení je na individuální a na skupinové. Skupinová jsou buďto kooperativní, nebo nekooperativní, a kooperativní mohou být reprezentanty zařazenými, nebo nezařazenými čili neorganizovanými. Poslanec může být v závislosti na nastavení zastupitelského systému individuálním reprezentantem svého okrsku nebo takovýto okrsek může mít reprezentantů několik. Zároveň celý zastupitelský sbor (skupinový reprezentant) reprezentuje celek všech občanů.

Reprezentace (zastupování) občanů může být dále dle Pettita<sup>30</sup> buďto indikativní, nebo responsivní. Indikativní je v případě, že reprezentanti hájí reprezentované i v tom smyslu, že je ztělesňují či připodobňují; to, jak jedná reprezentant, svědčí o tom, jak by na tom samém místě a v té samé chvíli jednal reprezentovaný. Zastupitelský sbor se stává jakýmsi obrazem či mapou voličů, kteří si ho zvolili a které reprezentuje. Své voliče činí přítomnými v hlasovacím sále, jako by skutečně rozhodovali sami, osobně.

Responsivní je reprezentování v případě, že reprezentant jedná či mluví za reprezentovaného, reprezentant hraje roli jednatele ve vztahu k principálu (reprezentovanému); reprezentant jedná tak, aby co nejlépe reagoval na to, co by si na jeho místě přál reprezentovaný, pokud by byl přítomný. Responsivní zastupování se dále dělí na interpretující a řízené. Řízené zastupování připomíná vztah advokáta a jeho klienta; advokát obdrží od klienta instrukce a ty se snaží splnit tak, aby se výsledek co nejlépe přiblížil představě klienta. Naopak interpretativní reprezentování znamená, že reprezentant je jako herec, který se snaží kreativně vyložit vůli reprezentovaného, do kterého se vcitňuje při rozhodování.

Nakonec všechny výše zmíněné způsoby lze nahlížet jako na již zmíněné „činění přítomnými“ voličů, kteří se na rozhodování o veřejných záležitostech nemohou podílet osobně, za své fyzické přítomnosti, ale přitom se při hlasování zástupců zprostředkovaným způsobem projevuje jejich vůle viditelná při volbách.

---

<sup>29</sup> PETTIT, Philip. Varieties of public representation In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 62-63

<sup>30</sup> Ibid., s. 64-65

Podle mého názoru praxe vždy nakonec dospěje k modelu s interpretativním reprezentováním. Indikativního zastupování (čili reprezentace tak, jak byla naznačena výše) nebude nikdy dosaženo, i když bude vždy nějakým způsobem přítomno. Ostatně, jak tvrdí Pitkin ve své knize *The Concept of Representation*<sup>31</sup>, existence reprezentace lidu implikuje absenci reprezentovaných. Pokud bychom trvali na tom, že reprezentace bude identická s reprezentovaným předmětem, pak by byl tento přítomen, což není realizovatelné. Do jisté míry bude tento ideál naplněn tím, že reprezentanti se vždy budou ohlížet na vůli, názory, které se objevují ve společnosti, a budou se jimi chtít řídit. Zejména v dnešní době, ve které jsou jejich kroky podrobně a neustále sledovány, není myslitelné, aby reprezentantovi bylo svěřeno rozhodování s tím, že občan v něm „politicky žije“, a hodnotily se pouze jeho kvality. Veřejné mínění se vždy bude soustředit na to, zdali tento reprezentant plní tužby veřejnosti a své sliby. Dále platí i to, že reprezentanti se vždy vybírají z určité elity, musí mít určité vlastnosti a příležitosti pro to, aby uspěli ve volbách. Některá prostředí jsou velmi nepříznivá pro šance na politickou kariéru. Stejně jako každý nemůže být hercem a každý, kdo má pro to vlohy, se hercem nestane. Nikdy nebude dosaženo toho, aby zastupitelský sbor byl přesným obrazem společnosti.

Zároveň s tím občané nejsou schopni definovat svou vůli přesně. Z tohoto důvodu není realizovatelné plně ani řízené zastupování. Zástupce, který má následovat vůli lidu (je na ní závislý), nemůže vědět, co přesně má následovat, a proto vždy bude nakonec muset interpretovat<sup>32</sup>. Navíc platí, že zástupce zastupuje poměrně velké množství lidí, jejichž názory nemusí být napříč různými tématy shodné, ba často mohou jít i proti sobě. Jednotlivec může mít konzistentní názory, jde-li o skupinu, pak však tyto názor konzistentní nejsou<sup>33</sup>. Nutno též vzít v úvahu již zmíněné, že vůle lidu je často vrtkavá a velmi proměnlivá.

Lze však říct, že v poslední době se přeci jen míra řízeného zastupování zvyšuje (alespoň v určitých tématech) s tím, jak roste síla komunikačních technologií a rychlost přenosu informací, a především jejich dostupnost pro každého občana skrze jeho počítač nebo mobilní telefon. Odpadají náklady na získávání informací a roste možnost každého občana svým názorem ovlivnit jiného a upozornit na chyby našich zástupců. Totéž platí v opačném směru; zástupci mají daleko větší možnosti (včetně těch ne zcela legálních nebo nelegálních, jak ukazuje případ Cambridge

---

<sup>31</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 105

<sup>32</sup> PETTIT, Philip. Varieties of public representation In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 73-74

<sup>33</sup> Ibid., s. 74-75

Analytica) zjišťovat přesněji nálady ve společnosti a řídit se podle nich. Osobně se však domnívám, že striktní řízené zastupování není správným nastavením. Zástupce, který se pouze řídí průzkumy veřejného mínění a marketingovými radami, nemůže být dobrým zástupcem, kterého by si pro občany měla demokratická teorie zastupitelství přát.

Navazujícím tématem je odpovědnost zástupců. Je jistě velmi důležitou složkou zastupitelského způsobu vlády, ovšem lze vyzorovat spor o to, do jaké míry je správné, aby se zástupci zodpovídali za konkrétní kroky, které činí. Edmund Burke například zastával názor<sup>34</sup>, že by se zástupci neměli řídit vůlí zastupovaných, měli by reprezentovat. Volby by měly být pouhou soutěží mezi kandidáty na zastupitelskou pozici, výběr nejlepších z kompetentních, a po volbách by se tito vybraní měli řídit svým úsudkem, jednat skrze své kvality a integritu. Na druhé straně stojí v extrému názor, že by se zástupci měli řídit až doslovně přáními těch, které zastupují, a pokud se odchýlí, měli by být ihned odvoláni. Tormey<sup>35</sup> tento spor uzavírá s tím, že ani jeden model není funkční; v prvním případě se nedostaví výsledky, reprezentant se bude snažit pouze dobře vypadat, a ve druhém zase nastane velké zklamání, protože každý zástupce je jen člověk se svými zájmy, přáními, povahou atd. a nebude nikdy schopen jednat čistě podle vůle lidu. Já osobně dodávám, že můžeme v praxi sledovat oba modely, respektive prvky z nich, zároveň. Naši zástupci se do velké míry neřídí vůlí lidu, odpovědnost je špatně vymahatelná, výsledky práce jsou sporné a je vidět velká snaha především dobře vypadat, znásobená fungováním současného mediálního světa. Na druhou stranu občané očekávají, že se budou plnit jejich konkrétní přání, že budou řešeny jejich konkrétní problémy, přesně tak, jak chtějí oni, což způsobuje v realitě zklamání.

Tím se plynule dostáváme k problematice legitimacy. Důležité pro legitimitu jsou přímé, rovné a svobodné volby, které se opakují v předem daných intervalech a za předem daných pravidel, která jsou nastavena spravedlivě a pro všechny stejně. Volby však nejsou samy o sobě dostačující. Vládnout totiž neznamená pouze následovat zájmy společnosti, ale i tyto zájmy tvořit a přetvářet<sup>36</sup>. Vláda proto není legitimní pouze tím, že byla řádně zvolena, ale i tím, že utváří zájmy lidu v souladu s demokratickými principy. Jak říká Hayward<sup>37</sup>, promyšlená argumentace mění to, jak lidé vnímají a interpretují své zájmy a/nebo jak je porovnávají s ostatními zájmy. S rostoucími

---

<sup>34</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 44

<sup>35</sup> Ibid., s. 44-45

<sup>36</sup> HAYWARD, Clarissa Rile. *Making interest: on representation and democratic legitimacy* In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 112

<sup>37</sup> Ibid., s. 121-122

možnostmi politiků oslovovat své voliče a s možností využít nelegálních cest, jak zneužít detailní informace o voličích, je tento požadavek stále naléhavějším.

Pro zastupitelskou demokracii je dále životně důležité správné fungování politických stran. V jejich rámci se tvoří a agregují myšlenky. Z jejich středu se profilují lídři, kteří již bojem uvnitř své strany musí obhájit své schopnosti zastupovat lid (při správném demokratickém fungování strany musí lídr, již na regionální úrovni, zastupovat své členy), zároveň se může při působení uvnitř strany naučit mnohým dovednostem anebo se v nich zdokonalit. Základem, na kterém politická strana stojí, jsou její členové – ti vykonávají kontrolu nad svými představiteli, ti se zajímají o politiku více nežli běžní občané a mají přístup k internějším informacím, na jejichž základě se mohou rozhodovat. Stranu podporují často velmi významně i finančně, šíří její myšlenky a, pokud je jich skutečně hodně, mohou svými hlasy velmi výrazně ovlivnit volební výsledky. I třeba tím, že k volbě strany mobilizují či přesvědčují své okolí. Mohou svou stranu podržet při překonávání krizí (jak se ukázalo v případě ODS po pádu vlády v roce 2013.)

Nezbytností v teorii zastupitelské demokracie jsou bezpečnostní prvky, proti zneužití a proti uzurpaci moci. Základy pokládá Benjamin Constant<sup>38</sup>, když ve své knize *Principles of Politics Applicable to All Representative Governments* mluví o tom, že suverenita lidu, vykonávaná například skrze jeho reprezentanty, není neomezená, protože existuje jistá sféra každého jednotlivce, kterou nesmí nikdo, ani sám lid, narušit, jinak už není svobodná společnost. Toto je základ liberální demokracie, který byl v následujících stoletích dále rozpracován.

Proti uzurpaci moci v jedné rukách Constant navrhuje ve svých *Political Writings*<sup>39</sup> zřídit několik center uzurpace moci tak, jak to například navrhli Otcové zakladatelé ve Spojených státech amerických. Věděl, že není možné zařídit, aby ke snahám o uzurpaci nedocházelo. Ovšem pokud dokážeme vystavět systém, ve kterém žádná síla nebude moci vznést nárok, aniž by byla vyzvána jinou silou, pak máme o poznání větší pravděpodobnost toho, že k uzurpaci moci nedojde. Uzurpace moci musí být tedy institucionalizovaná ve více centrech. Garsten ve stejném smyslu dodává<sup>40</sup>: „*Při hodnocení stavu zastupitelské demokracie bychom se neměli zaměřovat pouze na to, jestli instituce vnímají naše názory, ale i na to, zdali nastavení systému vlády je úspěšné ve snaze znásobovat a zároveň zpochybňovat nároky na to reprezentovat naše zájmy. Zastupitelská vláda funguje dobře, pokud žádný nárok na to reprezentovat lid není nesporný.*“

---

<sup>38</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 98-99

<sup>39</sup> Ibid., s. 100-101

<sup>40</sup> Ibid., s. 109

## 2. Výhody a nevýhody zastupitelské demokracie. Jaké jsou její problémy v současné společnosti?

V této, druhé, části práce se zaměříme na to, co se děje s demokratickou teorií zastupitelského způsobu vlády, když je implementována do reálného fungování společnosti. Jak výstižně formuluje Thomas Kuhn<sup>41</sup> jako své paradigma zastupitelské demokracie: „*Politika založená na reprezentaci je souborem předpokladů a praxí, umístěná do určitého specifického historického a kulturního kontextu.*“ Znamená to, že zastupitelská demokracie nebude nikdy fungovat jen podle teoretického modelu. Ten se vždy bude muset upravit podle konkrétní společnosti a také podle jejího konkrétního stavu.

Vedle výhod, které se plánují při vytváření zastupitelského modelu, se musí počítat i s nevýhodami. V konfrontaci s konkrétní situací, která panuje v dané společnosti, mohou tyto nevýhody zesílit a proměnit se ve skutečné problémy, které dokážou ohrozit samotnou zastupitelskou demokracii, respektive její legitimitu. Ta se odvíjí právě od výhod, které zastupitelský způsob vlády přináší, a úspěšnosti limitace jejich nevýhod. Navíc se může stát, že některé z výhod zastupitelského systému nebudou v praxi fungovat, což znamená další ztrátu legitimacy systému. Při kumulaci takových problémů se zastupitelská demokracie dostává do krize.

V této části si proto vyjmenujeme výhody, které zastupitelský způsob vlády přináší, a jeho nevýhody, které již částečně vychází i z konkrétního stavu společnosti a střetu teorie s realitou. Nakonec identifikuji problémy, tedy ty z nevýhod (a výhod), které mohou ohrozit samotnou existenci zastupitelské demokracie, alespoň v takové podobě, jakou ji známe nyní. Cílem této práce není podat vyčerpávající přehled výhod, nevýhod a problémů zastupitelské demokracie. Proto níže naleznete pouze některé příklady, které mohou vysvětlovat to, proč je ve 21. století poptávána přímá demokracie mezi občany v poměrně větší míře, nežli tomu bylo v minulosti.

### 2.1. Výhody zastupitelského způsobu vlády

Výhody zastupitelského způsobu vlády jsou do značné míry propsány již v jeho teorii, jak je naznačena výše v kapitole 1.3. této práce. Především se jedná o efektivní a racionální řešení nemožnosti účasti všech občanů na shromáždění a na řízení země. Toto řešení je již ověřeno

---

<sup>41</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 38

dlouhou historií své existence a vývoje, ačkoli právě tento neustálý vývoj vlastně naznačuje, že se ještě nikdy nenašlo skutečně to nejlepší a provždy ideální řešení.

Za velkou výhodou je pak považováno, že díky zastupitelskému způsobu vlády se z řad občanů vyprofilují osobnosti, které jsou schopny a ochotny reprezentovat své spoluobčany, a přitom mají pro reprezentování nezbytné kvality a schopnosti. Edmund Burke<sup>42</sup> tvrdil, že jen reprezentanti (nikoli lid sám) jsou schopni kvalifikovaně a správně rozhodovat. S tím souvisí i to, že reprezentant by měl být schopen rozhodovat (a měl by tak i činit) v některých případech paradoxně proti většinovému přání svého lidu, který reprezentuje, pokud svým rozumem a podle svých schopností pozná, na základě svého vhledu do situace, že je to nezbytné ve prospěch celé společnosti. Zastupitelský způsob vlády by nás měl ochránit před našimi špatnými rozhodnutími.

Garsten, vycházející z myšlenek Constanta a Madisona píše<sup>43</sup>, že hlavním smyslem zastupitelské vlády je stále zpochybňovat oprávnění vlády k tomu reprezentovat lid a zpochybňovat to, že vláda reprezentuje lid adekvátně. Ač to zní jako protimluv, je to skutečně další výhodou zastupitelského způsobu vlády. Každá snaha o to reprezentovat lid je vyzývána soupeři v rámci soutěže mezi nimi. Jednak to znamená, že nikdy nebude existovat jednotný pohled na řešení dané problematiky, za druhé to znamená, že občan si může vybírat mezi několika nabízenými možnostmi. Zvyšuje se pravděpodobnost, že bude nalezeno a vybráno to nejlepší řešení. Pouze za existence alternativ a skutečné možnosti realizovat ty, které jsou z nich vybrány, se občan stává skutečně svobodným. Zastupitelský systém svým nastavením toto umožňuje.

Dále zastupitelská demokracie vede k existenci politických stran, jejichž vnitřní uspořádání je uzpůsobeno a jejich aparát je specializován k činnostem jako generování lídrů, myšlenek, názorů a postojů, jak již bylo zmíněno výše. Při těchto činnostech politické strany dosahují vysoké efektivity. Zastupitelský systém směřuje ke střídání politických stran u moci. Tím se prosazují střídavě jednotlivé rozdílné směry vedení společnosti, střídavě vyhrávají rozdílné zájmy. Výhodou je to, že se v rámci tohoto systému v dlouhodobém horizontu dostane podílu na moci skutečně mnoha skupinám a zájmům.

Zastupitelský způsob vlády je způsob řízení země, při kterém je umožněna kontrola těch, kteří rozhodují, a tato kontrola je při tomto způsobu řízení nejlépe realizovatelná. Ve volbách mají občané obrovskou možnost vyvodit důsledky z odpovědnosti svých reprezentantů (vedení) za řízení země. Pro reprezentanty je při výkonu mandátu obrovskou motivací jejich znovuzvolení.

---

<sup>42</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 92

<sup>43</sup> *Ibid.*, s. 91-93

K občanům se díky soutěži mezi reprezentanty, díky volbám, dostávají informace, které by jinak nebyli schopni získat, protože reprezentanti by je bez hrozby voleb nebyli ochotni zveřejňovat.

V neposlední řadě se zdá, pokud sledujeme rozšíření zastupitelských demokracií po světě, že zastupitelský způsob vlády vyhovuje kapitalismu, tržnímu hospodářství, volné ruce trhu, tedy rozvoji ekonomické situace společnosti, a zprostředkovaně tak zlepšuje životní situaci každého občana.

## 2.2. Nevýhody zastupitelského způsobu vlády

Možná hned jako první nevýhoda nás napadá komplikovanost kontroly našich reprezentantů. Jistě můžeme stanovit rámec pravidel, kterými reprezentanty omezíme, a promyšlený systém kontroly. Pravidla však nikdy nemohou být natolik detailní a systém tak dokonalý, aby neposkytovaly jistý, poměrně široký, prostor na zneužití moci, ve kterém se reprezentanti mohou pohybovat. Zároveň se může stát, že reprezentanti budou schopni v určité chvíli pozměnit samotný rámec pravidel, která je omezují. Reprezentanti se zcela přirozeně budou snažit vytvořit určitý distanc od občanů a jejich dohledu. Nebylo by lepší rozhodovat sami o sobě, bez reprezentantů, a tím by odpadla nutnost kontroly?

Jednou z příčin nedostatečné kontroly reprezentantů je nekonzistentnost názorů společnosti<sup>44</sup>, společnost jako celek není názorově vnitřně koherentní. Naopak reprezentanti disponují velkým potenciálem názory reprezentovaných tvořit. Občané (principálové) nejsou schopni napsat lepší kontrakt, který by uzavřeli se svými reprezentanty (agenty)<sup>45</sup>. První nesnázi při psaní kontraktu je to, že ho reprezentant nemůže uzavírat s jednotlivci. Uzavírá ho jen s celkem / se státem, který je tvořen těmito jednotlivci. Ovšem ti jsou velmi různorodí, a proto se neshodnou

---

<sup>44</sup> Zájmy jednotlivce jsou konzistentní, zájmy skupiny jednotlivců pak již velmi často nikoli. Pettit uvádí názorný příklad: výrok ‚p‘ říká „žalovaný způsobil újmu“, výrok ‚q‘ pak „žalovaný měl odpovědnost“ a výrok ‚p a zároveň q‘ říká „žalovaný má povinnost náhrady škody“. Máme zde tříčlennou skupinu jednotlivců A, B, C, kteří postupně uvádí následující: A říká „výrok p je pravdivý, ale výrok q nikoli“, B tvrdí „oba výroky jsou pravdivé“ a C sdělí, že „výrok p považuje za nepravdivý, ale výrok q za pravdivý“. Z toho vyplývá, že výrok p považuje za pravdivý 2/3 skupiny, výrok q též 2/3, ovšem výsledek, že by žalovaný měl nahradit škodu, vyplyne pouze z pozice jedince B, tedy takový názor má pouze 1/3 skupiny a nastává z pohledu zástupce této skupiny zcela jasná nekonzistence. Hobbes říká, že vůli lidu nedělá jednota zastoupených, ale jednota zástupců. Oni se musí shodnout. (PETTIT, Philip. *Varieties of public representation* In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 75-77)

<sup>45</sup> Editor's introduction In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 9-10



na jednotném postupu, čehož může reprezentant využít. Kontrakt se vypisuje ještě složitěji, když do hry vstupují politické strany, ve kterých jsou reprezentanti sdružení. Voliči jsou tím reprezentantům ještě vzdálenější, kvůli stranám reprezentanti disponují daleko větším prostorem pro zneužití nekonzistentnosti společnosti. Reprezentanti se mohou bránit například oblíbenou formulí, že to či ono „nebylo politicky průchozí“<sup>46</sup>.

Jak již bylo naznačeno výše, další nevýhodou je to, že reprezentanti spíše než aby reprezentovali naše zájmy (zájmy svých voličů), tak tyto zájmy sami dokáží definovat, nám podsunout, a poté na takto vzniklé otázky také sami odpovídat, a to jak oni sami potřebují<sup>47</sup>. Tento problém se se zvláštní urgencí ukazuje v průběhu koronavirové krize, kdy se obracíme na naše reprezentanty s nadějí na záchranu a oni mohou definovat ty prostředky, které k ní (snad) povedou, téměř podle své libovůle; mnoho lidí pociťuje silný strach (který oni mohou i rozdmýchat) a především situaci nerozumí a neorientují se v ní. Mohou se tak snadno vzdát mnohých ze svých práv, včetně práva na kontrolu kroků, které jsou proti této krizi podnikány. Kontrola je dále ztížena tím, že voliči nejsou ani schopni monitorovat změnu svých preferencí a zájmů, jak to vyplývá z průzkumu Mullainathan, Washingtonová a Azariová<sup>48</sup>.

Spíše než nevýhodou, tak rizikem je skutečnost, že reprezentanti si mohou chtít nárokovat stále více moci s odkazem na to, že oni jsou lidem, že lid jim plně svěřil výkon suverenity. Je nebezpečné, pokud někdo může říci, že zastupuje celý lid.<sup>49</sup> Liberální vláda se pozná podle toho, že přiznává fakt, že nereprezentuje všechny občany a všechny názory, že její rozhodnutí nejsou totožná s rozhodnutím lidu<sup>50</sup>. O této nevýhodě jsem blíže mluvil v první části této práce v souvislosti s dělením moci a centry uzurpace moci.

---

<sup>46</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 283-284

<sup>47</sup> Na tomto místě se patří definovat zájmy. Jsou věci partikulární, tj. slouží jednotlivým lidem a podskupinám, jimiž jsou členy, odpovídají jejich zájmům a preferencím (či spíše tomu, čemu si myslí, že je pro ně dobré) (HAYWARD, Clarissa Rile. Making interest: on representation and democratic legitimacy **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 118)

<sup>48</sup> Editor's introduction **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 11. Zmíněný experiment je rovněž popsán níže v této práci.

<sup>49</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 102

<sup>50</sup> *Ibid.*, 105

Méně nápadnou nevýhodou, která potenciálně může způsobit problémy, je vytváření určité elity, skupiny, ze které se volí reprezentanti, která pak prosazuje jen určité zájmy své a svých sponzorů. Do stavu, kdy taková elita de facto ovládá stát, můžeme dospět, pokud je politická soutěž příliš uzavřená a její pravidla nejsou dobře nastavena. Dále v případě, že některá ze soutěžících stran získá nepřiměřenou výhodu, finanční, mediální, informační atd., ke které ostatní nemají přístup. Dále se může stát, že občané nemají zájem o politiku a z jejich středu se negeneruje dostatečný počet kandidátů, kteří by vyzvali členy elity v boji o mandáty. Reprezentanti mají proto problémy s hájením zájmů svých vysílatelů, voličů. Stane se tak také proto, jak píše Ferejohn a Rosenbluth<sup>51</sup>, že systém odměn a trestů je nevyvážený a volby jsou málo časté, jsou tu i jiné motivace než zisk, jako např. ideologické.

Nevýhodou zastupitelské demokracie a její závislosti na fungujících politických stranách je jistě potřeba jejich financování. Částečně může být fungování strany dotováno z členských příspěvků a státních příspěvků za výsledky ve volbách, ovšem nikdy to nebude v dostatečné míře. A financování chodu strany ještě není takovým problémem, jako je financování předvolebních kampaní, při kterých jsou strany vysloveně závislé na bohatých sponzorech. Je přirozené, že pak budou inklinovat k zastupování především zájmů těchto sponzorů, respektive minimálně nepůjdou proti nim. Za tímto jednáním nemusí být ani nějaká explicitní dohoda. Je však očividné, že sponzor by příště nepřispěl straně, která ho poškodila. Bylo by proto po přečtení výše uvedeného lepší, abychom rozhodovali o důležitých věcech přímo my sami, aby nikdo nezczizil naši suverenitu a abychom my sami definovali a hájili své zájmy?

Také další nevýhoda zastupitelské demokracie má svůj původ v politických stranách. Je to přirozená tendence, kterou popsal Robert Michels<sup>52</sup> a nazval ji „železným pravidlem oligarchie“. Toto pravidlo říká, že v každé větší organizaci, tedy i v politické straně, dříve nebo později dojde ke koncentraci moci v rukou několika pár členů. Je to proto, že se tak dosahuje větší efektivity, rychlosti a rozhodnosti organizace a jejího působení. Chod strany je zbyrokratizován, členové tendují k tomu poslouchat své lídry a ti se snaží vytvářet pocit, že jejich názory jsou důležitější a lepší než názory běžných členů. Záleží proto na vedení každé jednotlivé strany, jak ke svým členům přistupuje, jestli jim naslouchá, aktivně podněcuje diskusi a vlastně členy nutí k činnosti.

---

<sup>51</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. s 273-274

<sup>52</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 52-54

Je otázka, jestli je nevýhodou, nebo výhodou to, že vybíráme často pouze kandidáty, osobnosti, nikoli věcné návrhy. Mohlo by se zdát, že volič by měl vybírat především podle programů, které kandidáti nebo strany nabízí, protože se dá předpokládat, že právě tyto návrhy bude zvolený kandidát prosazovat. Na druhou stranu v průběhu volebního období přijdou otázky, které nebyly předmětem předvolební kampaně, neproběhla o nich tedy tak zevrubná (či dokonce žádná) diskuse v rámci kampaně a volič tak nemohl svou volbou ovlivnit, jak se daná situace bude řešit (což je vlastně sama o sobě nevýhoda zastupitelského způsobu vlády). Navíc o návrzích se vždy vyjednává; v něčem je třeba ustoupit, aby se prosadilo něco jiného, a reprezentant sám musí během tohoto vyjednávání rozhodnout, co „obětuje“.

Jak už jsem naznačoval výše, zastupitelská demokracie často trpí strukturálními nerovnostmi, které vznikají nastavením systému, aniž by samozřejmě bylo vytvoření těchto nerovností cílem (i když vyloučit to nelze, protože udržení nerovností bude vždy v zájmu těch, kteří jsou zvýhodněni). Strukturální nerovnost je podle Hayward<sup>53</sup> „*asymetričnost v přístupu ke zdrojům a příležitostem a asymetričnost v distribuci sociálního kapitálu, kteréžto asymetrie jsou zabudovány do legislativy a dalších institucí ve společnosti*“<sup>54</sup> Hayward dodává, že jsou ve své podstatě politického charakteru, nejsou přirozené a nabalují se na ně další patologické jevy jako kriminalita, diskriminace, chudoba apod. Příkladem je rasová nerovnost, nerovnost genderová, ale pro mě jsou to i nerovnosti ekonomické, například zatížení exekucemi, situace matek samoživitelek. Hlavní příčinou vzniku je prostý fakt, že zastupitelský systém funguje na většinovém principu (ten se projeví minimálně při hlasování v zastupitelském sboru), skrze nějž jsou v dlouhodobém horizontu systematicky znevýhodňovány určité slaběji zastoupené společenské skupiny.

Proč jsou strukturální nerovnosti škodlivé liberální demokracii? Hayward to vysvětluje tím, že znevýhodnění často nemohou efektivně (z formálních i neformálních důvodů) delegovat své reprezentanty. A když už se jim podaří delegovat své reprezentanty, tito reprezentanti tvoří výraznou menšinu. Navíc se tito reprezentanti menšin mohou chtít připodobnit ostatním reprezentantům, tj. vzdát se svým voličům. Nezřídka kdy nemají dostatečné prostředky ani organizační strukturu a schopnosti, aby postavili svého kandidáta, nemohou efektivně vést kampaň. Tyto skupiny pak logicky zastupitelskou demokracii nebudou považovat za svou vlastní a budou mít tendenci vystupovat anti-systémově anebo se ocitnou ve stavu apatie.

---

<sup>53</sup> HAYWARD, Clarissa Rile. Making interest: on representation and democratic legitimacy In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 112-113

<sup>54</sup> Přeloženo volně z angličtiny.

Další nevýhodou zastupitelské demokracie je svazování politických otázek do „balíků“; občané jsou nuceni vybírat z těchto balíků obsahujících řešení nejrůznějších otázek, které pro ně připravují politické strany, aniž by měli možnost určitá řešení, se kterými nesouhlasí, z těchto balíků vyloučit. Dobře o této nevýhodě pojednává John E. Roemer<sup>55</sup>, který ve svém článku popisuje to, jak republikánská strana ve Spojených státech amerických dokáže prosadit daňovou politiku, anti-ekologickou politiku, politiku proti sociálnímu a zdravotnímu pojištění apod., kteréžto politiky jsou šité na míru pouhým několika procentům obyvatel, tím, že tyto politiky svazuje s tématy jako boj proti imigraci, s rasovou politikou, zákazem potratů, podporou držení zbraní apod., tedy především s rodinnými, náboženskými a až xenofobními tématy. Voliči, pro které je nevýhodná například daňová politika republikánů, toto přejdou s tím, že především nechtějí, aby jejich pracovní místa mohli ohrozit příchozí imigranti. Dochází k určité nedokonalé politické reprezentaci. Otázkou je, zdali tato nevýhoda je skutečnou nevýhodou, protože voliči mohou považovat skutečně tyto rodinné, náboženské, imigrační otázky za ty nejdůležitější a vždy se musí dojít k určitému kompromisu. Je to nicméně možná nevýhoda oproti přímému způsobu vlády, která může být postavena tak, že by občané mohli rozhodovat o těchto otázkách separátně.

Další nevýhodou je to, že voliči nedokážou správně analyzovat informace, které se k nim dostávají, a činit z nich odpovídající závěry pro svou volbu. To platí rovněž o informacích o samotných kandidátech. Značná část voličů není schopna vybrat reprezentanty „správně“, podle svých preferencí, i když se jim o nich dostává dostatečné množství informací. Sendhil Mullainathan, Ebonya Washingtonová, and Julia R. Azariová provedli experiment<sup>56</sup> se sledováním televizní debaty: měřená skupina voličů debatu shlédla, zatímco kontrolní skupina sledovala zábavní pořad. Výsledky byly překvapivé, protože zaprvé jen 6 procent lidí uvedlo, že se jejich názory na oba kandidáty změnily, a navíc zadruhé, pokud byli dotázáni na konkrétní otázky, které v debatě odlišovaly oba kandidáty, a zdali je jimi vybraný kandidát v jejich řešení lepší, nebyl prokázán rozdíl mezi kontrolní a měřenou skupinou. Voliči byli ošálení tím, že si myslí, že se jejich názor změnil, přitom se ale v konkrétních otázkách nezměnil.

---

<sup>55</sup> ROEMER, John E. Why does the Republican Party win half the votes? In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 310 a násl.

<sup>56</sup> MULLAINATHAN, Sendhil, WASHINGTONOVÁ, Ebonya, AZARIOVÁ, Julia R. The impact of electoral debate on public opinions: an experimental investigation of the 2005 New York City mayoral election In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 324-340

Kritikem zastupitelského způsobu vlády byl Rousseau. Tvrdil, že se při něm občané vlastně vzdávají své svobody. Ve svém díle *O společenské smlouvě*<sup>57</sup> slavně napsal: „*Anglický lid věří, že je svobodný; ale jak dalece se mýlí; je svobodný pouze během voleb členů Parlamentu; jakmile jsou poslanci zvoleni, lid je zotročen.*”<sup>58</sup> Dále píše o tom, že v zastupitelské demokracii si lidé nejsou rovni. Dalším kritikem byl William Godwin, který psal o tom, že moderní stát zbavuje své občany schopnosti starat se o své vlastní věci a že zastupitelská demokracie je pouze nástrojem skrytí nerovnosti<sup>59</sup>. S těmito slovy můžeme do jisté míry souhlasit. Pokud mám uvést příklad: jak jinak si vysvětlovat to, jaký vliv na politiku mají exekutoři a že bývalí vymahači dluhů zasedají přímo v Parlamentu? Anebo že prezidenta, kterého exekutoři přímo sponzorovali, volili ve velké míře právě lidé, kteří jsou exekucemi postiženi? Že stát může být beztrestně zneužíván pro soukromé účely jednoho velkopodnikatele?

Dle Rousseaua spočívá úskalí zastupitelské demokracie také v tom, že pověřuje vládnutím stejné lidi, jaké pověřuje zákonodárstvím. Je velmi snadné zneužít tohoto postavení k prosazování osobních zájmů, jak mimo politiku vůči svým soukromým protivníkům, tak těch čistě politických na udržení moci. A takové zřízení pak směřuje k tyranii. Vláda (exekutiva) totiž míří na konkrétní případy, konkrétní občany, má to být pouze správa toho, co je obecně schváleno v zákonodárném sboru. Pokud zákonodárce a člen exekutivy jedno jsou, stane se, že se pro potřeby vlády (soukromých zájmů členů vlády a na ně navázaných osob) budou schvalovat obecná pravidla v zákonodárství.<sup>60</sup> Vždy pokud vláda není oddělena od lidu, jeho suverenity, jedná se o uzurpaci. Vláda má být pouze úředníkem, komisí, která se pohybuje po jasně daných kolejích s možností malé diskrece. Je to další argument pro přímou demokracii? Nahrazení zákonodárné moci rozhodnutím lidu a pověřování vlády pouhým výkonem těchto rozhodnutí?

### 2.3. Problémy zastupitelského způsobu vlády

---

<sup>57</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 46

<sup>58</sup> Přeloženo volně z angličtiny.

<sup>59</sup> *Ibid.*, s. 46

<sup>60</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 94-95

Závažným problémem pro zastupitelský způsob vlády je přílišné rozdrobování společnosti. Sociolog Daniel Prokop<sup>61</sup> popisuje složení české společnosti ve své knize *Slepé skvrny*. Vycházející z různých průzkumů formuluje závěr, že česká společnost se skládá ze sedmi různých tříd. Tyto třídy sice mají mezi sebou určité překryvy, přesto se výrazně liší svým současným stavem, pohledem na budoucnost a v důsledku toho i tématy, která řeší. V takovém rozložení je velmi těžké reprezentovat větší množství občanů, pokud má politická strana specificky zaměřený a detailněji propracovaný program. Do zastupitelských sborů se následkem toho dostává až příliš mnoho uskupení a hrozí nefunkčnost zákonodárství.

Co je ještě závažnější, je pozorování, že v některých těchto třídách je vnímání demokracie na velice špatné úrovni<sup>62</sup>. Podle Prokopa to není tím, že by tyto skupiny měly autoritářské tendence, ale je to rezignací, bezvýchodností jejich situace. Tím, že se na ně dlouhodobě „zapomnělo“. Pozice těchto nespokojených tříd velmi souvisí s chudobou a exekucemi.<sup>63</sup> V České republice panuje v tomto ohledu obrovský rozdíl regionální (v některých oblastech je chudoba až 4x častější než v oblastech nejbohatších<sup>64</sup>). V USA zase majetek chudší poloviny obyvatel od roku 1989 klesl a nebude růst<sup>65</sup>.

Nedůvěra k tradiční politice, kterou pozorujeme, je vyvolávána právě těmito faktory. Ztráta perspektivy zlepšení situace znamená nedůvěru k systému. Jaký je důvod jej podporovat, pokud v něm nemám dobré vyhlídky? V České republice je velmi nízká mobilita mezi bohatšími a chudšími vrstvami obyvatel a chudoba je přenášena na další generace. Tato neprostupnost dosahuje úrovně Spojených států amerických, tedy jedné z nejvyšších mezi rozvinutými státy. Nerovnosti rostou a klesá reálný příjem a je nutné si uvědomit, že chudoba je vnímána i relativně, v porovnání životních úrovní se spoluobčany. Těchto skutečností zdatně zneužívají někteří politici k polarizaci společnosti a volebním ziskům.

Tyto problémy spolu s neschopností tradičních stran je řešit, přinášet celospolečenská řešení a zastupovat větší množství voličů způsobují narušení důvěry v zastupitelskou demokracii, což jistě umožňuje nástup catch-all populistických stran a hnutí bez programu, které právě tím, že nemají žádný program a pouze bojují proti něčemu (v předvolební kampani), dokážou oslovit větší

---

<sup>61</sup> PROKOP, Daniel. *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Brno: Host, 2019. Dotisk 2020. ISBN 978-80-7577-991-5, s. 26-29

<sup>62</sup> Ibid., s. 30-31

<sup>63</sup> Ibid., s. 33-39

<sup>64</sup> Ibid., s. 38-39

<sup>65</sup> Ibid., s. 140

množství voličů a živit v nich pocit bezvýchodnosti a nedůvěry. Tito politici své voliče často zklamou ještě více než tradiční strany a ti se pak dále nebudou snažit zapojovat do politického a veřejného života, byť jen účastí ve volbách. Budou ještě méně reprezentováni a jejich situace se nemůže zlepšit. Toto jsou jevy potenciálně ohrožující existenci zastupitelské demokracie.

Dalším problémem pro zastupitelskou demokracii, který ještě umocňuje ten předchozí, je globalizace. Některé skupiny obyvatel vnímají tento proces jako velkou příležitost nebo ji alespoň vidí v neutrálním světle. Jiné skupiny však vnímají změny, které přináší, velmi negativně. Boří se jim svět, který znaly, výroba se přesouvá do jiných oblastí světa. S globalizací přichází globální problémy a krize, před nimiž národní stát nedokáže chránit. Politické strany, a potažmo zastupitelský systém, zdá se, nemají odpovědi na problémy s ní spojené.

Jako další problém současné zastupitelské demokracie, kterého jsme se již dotkli, může být vnímán populismus ve smyslu protikladu k tradiční politice. Populismus hraje podle zcela jiných pravidel než tradiční politika. Ilustrovat to jde na slovech Steve Bannona, bývalého poradce exprezidenta USA Donalda Trumpa<sup>66</sup>: „*Na demokratech nezáleží. Skutečnou opozicí jsou média. A cesta, jak tuto sféru porazit, je zahrnout ji sračkama.*“<sup>67</sup> Populismus zde byl, je a v nějaké míře vždy bude. Moderní populismus má však něco navíc, co je společné všem jeho představitelům, jak pozorují Cas Mudde a Hanspeter Kriesi<sup>68</sup>: je to rozdělování společnosti na „běžný lid“ a kulturní či intelektuální elity, které mu něco neoprávněně diktují a konají proti jeho zájmům. Jedná se tedy spíše o komunikační strategii cílenou na frustrované, zklamané vrstvy společnosti než nějaký světonázor, ideologii apod<sup>69</sup>.

Čím populismus škodí zastupitelské demokracii? Je to právě svou podstatou, rozdělováním společnosti na nesmiřitelné tábory, ve kterých není možný konsenzus, jenž tvoří podstatu zastupitelské demokracie. Často se také děje to, že se vytažují do popředí témata, která nejsou tak důležitá, ale jsou emoční, jako jsou svazky homosexuálů, migrace v době, kdy žádná není, a neřeší se témata jako důchodová, školská či zdravotní reforma. Populismus ruší to, že se politická strana musí obhajovat před lidem, nastoluje místo toho kulturní válku<sup>70</sup>. Populismus touto cestou paradoxně činí neviditelnými lobbisty, ovládání politiky oligarchiemi a korporátními zájmy.

---

<sup>66</sup> Ibid., s. 136

<sup>67</sup> Na tomto místě se omlouvám za expresivní výraz. Bohužel se jedná o doslovnou citaci.

<sup>68</sup> Ibid., s. 137

<sup>69</sup> Ibid., s. 137

<sup>70</sup> Ibid., s. 137

Dalším problémem je jisté vyprazdňování politiky. S tím, jak se mění komunikační prostředky, zdokonaluje marketing, investuje se do něj velmi mnoho finančních prostředků a analyzují se voličská data, tak mizí obsah a roste role vizuálu, stylu. Prokop píše<sup>71</sup>, že s tím, jak mizí stálost kariér a povolání, rozpadá se dělnická třída a společnost se dělí na stále více tříd (ve VB a ČR je jich popsáno oněch 7), tak mizí identifikace a jiná společenská pojítka. Najednou to, jak politik vypadá, je důležitější než to, co říká. Důležitější je, jak to říká. Tyto indicie totiž v nejistém, nepřehledném a rychlém světě vypovídají více o tom, jestli se se mnou shoduje v názorech, než jeho vyslovené názory a program.

Problémem zastupitelské demokracie mohou být, jak jsem již zmínil, i její nenaplnované výhody, které za „normálního“ stavu zastupitelský systém legitimizují. Za takovouto „problematickou“ výhodu můžeme považovat kompetentnost politiků. Jim svěřujeme vládu, protože věříme, že mají schopnosti, kompetence k tomu, aby ji řídili lépe než my sami. V poslední době se však stále častěji nenacházejí politici, kteří by ve svých voličích takovou důvěru vzbuzovali, spíše naopak. Tento problém se vlastně zhoršuje i tím, jak se k moci dostávají populistická, protestní hnutí a skrze ně politici, kteří nemají s politikou a řízením nějakého úřadu služby veřejnosti jakékoli zkušenosti a nemají program. U tradičních stran a politiků nastává zase jiný problém. A to, že jejich kompetence jsou voliči (určitými skupinami) vnímány velmi problematicky. Prokop píše<sup>72</sup>, že nyní voliči posuzují kompetentnost tradičních politiků poněkud zvráceně – čím kompetentnější politik, tím schopnější v umění je zradit, bodnout dýku do zad.

Změny ve společnosti, o kterých jsem se zmiňoval, jako rozvoj sociálních sítí a obecně komunikačních technologií, růst globalizace, změny pracovního trhu atd. jsou pro zastupitelský systém problematické pravděpodobně tím, že se dlouho budoval na poměrně ustáleném poli, kterému se přizpůsobil. Nyní proto nemusí již plně pasovat na nový svět. Problémem je, že se změnilo rozložení sil, ztratila se rovnováha – přestalo existovat dělnictvo, rozdělení společnosti na dvě tři třídy. Levice a pravice se zdají být vyprázdněnými pojmy. Klidný konzervatismus nutný k mírnění snah liberálů (souboj liberalismu a konzervatismu je přirozený a dle mého správný věčný boj) je nahrazen šílenstvím a pseudokonzervatismem založeným na konspiračních teoriích<sup>73</sup>. Jejich šíření je velmi podporováno algoritmy sociálních sítí, kdy šíření těchto zpráv a

---

<sup>71</sup> Ibid., s. 142-144

<sup>72</sup> Ibid., s. 149-151

<sup>73</sup> Ibid., s. 162-163



zpráv negativních je pro sociální sítě samotné výhodnější z hlediska zisku z reklam<sup>74</sup>. Souboj konzervatismu a liberalismu v minulosti vyústil vždy v konsenzus a společnou cestu. V novém prostředí spíše směřujeme k radikalizaci, osočování a většímu rozdělení a nepochopení.

Vlivné internetové platformy jsou mocným nástrojem, ke kterému má přístup každý a tím spíše vlivné zájmové skupiny nebo velké nadnárodní společnosti. Vedle svých obřích zisků, převyšujících často rozpočty států, jako je Česká republika, jim i možnosti sociálních sítí a médií obecně umožňují požívat stále větší nezávislosti na politické reprezentaci nebo alespoň velkou možnost měnit veřejné mínění a tím na zvolenou reprezentaci vyvíjet tlak. Domnívám se, že mezi takovými skupinami mohou být i některé subjekty, jejichž zájmem může být oslabení zastupitelského způsobu vlády a v důsledku toho oslabení samotné demokracie.

Dalším problémem zastupitelské demokracie je nízká míra důvěry v politiku a klesající zájem o ni. Jak píše Tormey<sup>75</sup>, politici se těší důvěře horší než realitní agenti nebo prodavači v autobazarech, tj. profese obecně vnímané jako velmi nedůvěryhodné. Pokud je politika jako profese vnímána tímto způsobem, je přirozené, že se do ní nehlásí tolik kvalitních lidí, kolik by bylo potřeba, a problém se dále zhoršuje. S klesající důvěrou klesá i zájem, aktivních občanů ubývá, stejně tak těch, co se o politiku alespoň zajímají. Tento trend vystihuje dobře následující pozorování: v 60. letech bylo v deníku *The Times* věnováno denně 6-7 stran politickému dění. V současnosti je to jedna stránka, někdy méně, a jejím obsahem je spíše zábava a emoce než popis a informování<sup>76</sup>. S občany nezajímajícími se o veřejné dění přichází možnost pro reprezentanty a na ně navázané skupiny politiku dohadovat jinde, tzv. mimo zdi Parlamentu, mimo dohled občanů. S nezájmem se z politiky stává jen „technická“ správa veřejných záležitostí, ztrácí se síla řešit velká témata jako stárnutí populace, ekologie, daňová reforma apod.

S klesajícím zájmem souvisí i další problém zastupitelské demokracie, a to klesající počet členů politických stran<sup>77</sup>. To znamená oslabování výhod, které jsme jmenovali v souvislosti s existencí politických stran. V politických stranách se méně často vyprofilují schopní lídři a ti, co se vyprofilují, jsou členy méně kontrolováni. Je těžší tvořit program, protože je těžší agregovat myšlenky a vést deliberaci uvnitř strany. Méně členů znamená též méně členských příspěvků a

---

<sup>74</sup> Pro detailnější pochopení doporučuji například dokument *The Social Dilemma* přístupný online na platformě Netflix.

<sup>75</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 21-22

<sup>76</sup> *Ibid.*, s. 23

<sup>77</sup> *Ibid.*, s. 19-20

větší závislost na sponzorech. Navíc bude chybět pomoc při kampani, mobilizace okolí. Občané také možná vnímají, že se již mohou sami snadno veřejně vyjadřovat, sdružovat, zakládat spolky, hnutí a snažit se o změnu vlastními silami. Tak nějak cítí, že politiky až tolik nepotřebují (ostatně máme se vlastně všichni relativně dobře) a že jim politici spíše berou možnost vyjádřit se a jednat sami za sebe, než aby nám pomáhali v tom prosazovat naše zájmy<sup>78</sup>.

Dalším momentem, který je součástí problémů zastupitelské demokracie, je apatie občanů. Ač se můžeme bavit o tom, že je způsobena počínáním politiků, odvažují se tvrdit, že je povinností každého občana se alespoň nepatrně zajímat o veřejné dění, nehledě na jeho špatný stav, nebo právě proto. Třeba jen proto, aby bylo škodlivému počínání veřejných činitelů zabráněno. Liberální zastupitelská demokracie zájem předpokládá a je legitimizována právě tímto zájmem občanů, jejich aktivitou a souhlasem<sup>79</sup>.

Mnohé z popisovaných problémů souvisí se změnou struktury společnosti. Slábnou identity, na nichž byly postaveny politiky jednotlivých stran, politiky, jež politické strany spoluutvářely a shromáždily okolo nich svá voličstva. Přejít do druhé modernity, post-modernity<sup>80</sup>. To znamená tři klíčové procesy, které jsou svou vážností naroveň procesům popsáným v první části této práce a které jsme mohli pozorovat při zrodu zastupitelské demokracie z feudalismu: (i) přechod od fordismu k post-fordismu (tj. změna pracovního trhu znamenající především nestálost a flexibilitu), (ii) od transnacionalismu k deterritorializaci (tj. slábnutí role národa, posilování globalizace) a (iii) informační hojnost. Poslední tranzice souvisí s rozvojem komunikačních technologií, o kterém jsem se zmiňoval již na několika místech dříve. Množství dostupných informací se oproti době před dvaceti lety mnohonásobně zvýšilo, rychlost jejich přenosu též. To přináší mnohé možnosti (kontrola politiků, ověřování, obecně informovanost o dění ve světě i v mém okolí, mohu se připravit, lépe rozhodovat), ale i velké hrozby (ověřitelnost informací, přílišný tlak na politiky a absence klidu na práci, menší možnost zaměřit se na detail a přemýšlet, přílišný důraz na emoce, absence pravidel, podle kterých by se řídila nová média). Politici ztratili určitým způsobem informační náskok a cítíme se jim proto více naroveň.

Je důležité zmínit, že tyto změny se ne všech dotýkají stejně; respektive ne všechny tyto změny stejně ohrožují<sup>81</sup>. To má samozřejmě za důsledek vznik rozporů uvnitř společnosti, protože někteří by proces přeměny, když už ne zastavili, tak alespoň co nejvíce zbrzdili, jiní si přejí

---

<sup>78</sup> Ibid, s. 63

<sup>79</sup> Ibid., s. 64

<sup>80</sup> Ibid., s. 68-75

<sup>81</sup> Ibid., s. 74-75

naprostý opak a využívají výhod, které změna přináší. Vznikají různé minority uvnitř lidu. Lid pak není celkem, ale spíše souborem několika minorit najednou, který je velmi těžké reprezentovat.

Na jednu stranu máme ve společnosti stále hůře popsatelné identity, minority a neschopnost vytvořit a reprezentovat skupiny. Na druhou stranu ale data, která mohou být o každém z nás sbírána, a reklamu (program), která může být ušita každému na míru. To může být dalším důvodem, proč nastává krize zastupitelství, velké politiky, protože se mimo zvyšující se obtížnost dělat nějaké velké, ucelené politické programy též snižuje jejich potřeba, pokud mohu účinně cílit na jednotlivce. Komplexní programy jsou v porovnání příliš nákladné a potenciál oslovit větší masu lidí je nízký.

Zygmunt Bauman se problémy zastupitelské demokracie snažil vysvětlit individualismem<sup>82</sup>. Ten popsal jako ztrátu pocitu, vědění, že někam patřím, odněkud přicházím a někam jdu. Výsledkem je úzkost, odcizení, vykořeněnost. Putnam dodává<sup>83</sup>, že v takovém stavu si nevybudujeme důvěru v ostatní lidi, což je velká rána pro zastupitelství. Individualizace znamená sobeckost, kariérismus, konzumerismus. Toto se dá shrnout termínem atomizace<sup>84</sup> – vytrhávání ze sociálního kontextu, ze struktury identity, solidarity, afinity k ostatním. Ztrácí se schopnost naslouchat autoritám, mění se přirozenost sociálních vazeb a praktik. V takovém prostředí je velmi složité občany zastupovat; vždy potřebujete reprezentovat nějaký celek, ale když ten neexistuje, je otázkou, jak reprezentovat.

Tradiční politická strana byla většinou založena na reprezentaci jedné velké skupiny, pro niž vytvořila svou ideologii, která řešila celou škálu otázek a strana tak mohla reprezentovat celou škálu zájmů. Ideologie však při současné větší komplexitě problémů ztrácí punc všeobecného řešení, odpovědi na všechny otázky<sup>85</sup>. Když ideologie ztrácí schopnost odpovídat na všechny otázky, lid přestává tradiční straně na ideologii postavené věřit. Jednodušší je řešit jednotlivé problémy, což svědčí spíše politice hnutí nebo politice referend, ve kterých se řeší pouze jednotlivé problémy.

Sociální sítě v obrovské míře narušily fungování tradičních stran a jejich politiky. Jejich masové používání a rychlost šíření podnětů v jejich rámci v obrovské míře zvýšily mobilizaci občanů<sup>86</sup>. Shlukování do velmi početných skupin se může dít i v rámci několika hodin (záleží na

---

<sup>82</sup> Ibid., s. 75

<sup>83</sup> Ibid., s. 75

<sup>84</sup> Ibid., s. 75-76

<sup>85</sup> Ibid., s. 84-86

<sup>86</sup> Ibid., s. 96-100

síle podnětu, míře emocí spojených s otázkou, kauzou, problémem apod.). Souznící osoby se seskupí velmi rychle, a to i okolo extrémních názorů. „Elity“, tradiční strany a politici ztratili schopnost kontrolovat tok zpráv, sami nastolovat témata do veřejné diskuse. Sociální sítě mají jedinečnou schopnost společnost rozdrobovat do mnoha menších skupinek prosazujících partikulární zájmy nebo jejich množiny. Na druhou stranu mají ohromný potenciál spojovat v konkrétní snaze proti něčemu. To má vliv na politickou diskusi, která se zcela logicky stáčí spíše k negaci, boji proti něčemu, než k pozitivnímu budování a diskusi. Zkrátka je o mnoho náročnější prosazovat něco než bojovat proti čemukoli jinému. Možná je celý problém skryt také v tom, že extrémní, negativistické nálady, názory a myšlenky jsou povětšinou velmi jednoduché, nemusí přinášet příliš vysvětlení, žijí z emocí, stejně tak jejich podporovatelé. Na rozdíl od nich lidé, kteří se snaží prosazovat návrhy na zlepšení, reformy atd., se zamýšlí, rozvažují nad těmito návrhy, čelí až příliš názorům, úhlům pohledu, což je činí více váhavými.

Klesly náklady na reprezentaci. Nový styl politiky může snadno zkusit, co vyjde a co zanikne, prakticky nic to nestojí. Založení skupiny na Facebooku, vyzkoušení nálad nadhozením tématu je velmi rychlé a efektivní a levné. Nepotřebujete mnoho lidského ani finančního kapitálu. Zrodil se nový styl vůdcovství, který spočívá ve sledování nálad a rychlé reakci na jejich změny. Ve správném podstrkování informací na základě sledování dat a na velmi účinném šíření negativních zpráv<sup>87</sup>.

Na základě výše uvedeného můžeme tvrdit, že zvýšená rychlost mobilizace občanů má za následek, že politika reprezentace se mění spíše na politiku rezonance<sup>88</sup>; politici jsou spíše vláčeni proudem událostí a emocí, na které se tak nějak snaží reagovat, ale prakticky nemají možnost na všechny podněty odpovídat. Úspěch mají ti, co odpovědi přinášejí rychle, do předem připraveného rámce, bez programu. Politika se „neodehrává jen kolem voleb“, nýbrž neustále, a politici nemají klid na svou práci. Účty neskládají jen před volbami, ale každý den online.

---

<sup>87</sup> Daniel Prokop uvádí, že předsudky vůči Romům jsou nejrozšířenější ve věkové skupině od 15 do 25 let. Mnoho z nich totiž čerpá, jak oni sami uvádí, informace o Romech ze sociálních sítí, ve kterých se dobře šíří pomlouvačné zprávy a hoaxy. Značná část mladých lidí uvedla, že neví, zdali jim předkládané zprávy jsou pravdivé, či nikoli. Ve zprávách tohoto druhu se objevují informace o tom, že Romové dostávají sociální dávky bez toho, aniž by splnili kritéria na jejich poskytnutí, požívají slev v lékárnách nebo že tvoří většinu nezaměstnaných. Když těchto zpráv ubylo, bylo prokázáno, že vnímání Romů se mezi studenty zlepšilo. (PROKOP, Daniel. *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Brno: Host, 2019. Dotisk 2020. ISBN 978-80-7577-991-5, s. 119-121)

<sup>88</sup> Ibid., s. 102

Debata o tom, zdali je zastupitelská demokracie spíše indikativní nebo responzivní, kterou jsme vedli v první části této práce, se ve světle výše uvedeného zdá býti čím dále více bezpředmětnou. Zastupitelská demokracie, pokud budou výše popsané trendy nadále pokračovat ve stejném tempu, jak se děje doteď, nebude ani indikativní ani responzivní, ale pouze rezonanční, já bych ji nazval dokonce zrcadlovou; volič, pokud se bude ptát, co jeho zástupce udělal, prosadil nebo co plánuje, dostane v odpověď pouze svou náladu, nikoli výsledek nebo plán. A dost možná bude naprosto spokojen. Některé z problémů zastupitelské demokracie, které jsou pojmenovány v této kapitole, jsou problémy i pro demokracii přímou.

### 3. Přímá demokracie

#### 3.1. Přímá demokracie v průběhu historie

V této kapitole se v krátkosti podíváme na historii přímé demokracie a referend. Půjde, stejně jako v kapitole druhé této třetí části, o pouhé nastínění pro účely této práce. Proto tyto kapitoly zdaleka neaspírají na to podat vyčerpávající přehled historie, resp. teorie přímé demokracie.

Přehled historie přímé demokracie můžeme uvést názorem, se kterým osobně souhlasím a který tvrdí, že každé referendum má svou vlastní historii a své vlastní následky<sup>89</sup>. Proto je například těžké zkoumat, jaký vliv mají referenda obecně na institucionální strukturu státu; vliv na ni je v každém jednotlivém případě jedinečný. Je velice těžké předpovídat, jak to které referendum dopadne (pokud otázka není samozřejmě zcela jistá) ani jaké budou jeho konsekvence.

Pravděpodobně nebude překvapivé, když s výkladem započneme u aténské demokracie, ve které o zásadních otázkách rozhodovali přímo všichni plnoprávní občané na pravidelně<sup>90</sup> konaných shromážděních. Aténská demokracie se skládala ze tří důležitých pilířů<sup>91</sup>: (i) přímá demokracie (tzn. každý plnoprávný občan se mohl účastnit shromáždění a promluvit na něm), (ii) každý mohl být vylosován a sloužit v úřadu a (iii) každý mohl být vylosován i jako soudce mocného soudního systému kontrolujícího zástupce lidu. Každý měl tedy rovné právo vládnout a politiky, které se budou prosazovat, byly vybírány skrze de facto hlasování v lidovém referendu.

Již v Aténách se však objevují problémy s přímou demokracií spojené a objevují se též její kritici. Například Thukydides píše<sup>92</sup>, že demokratická vláda je turbulentní a nestabilní, je náchylná k demagogickému řečnickému umění a podobným nebezpečím. Dále bylo namítáno, že v populaci jsou výrazně více zastoupeni chudší, a proto bude (přímá) demokracie systematicky zvýhodňovat právě je.

---

<sup>89</sup> VOSPERNIK, Stefan. Referendums and consensus democracy: empirical findings from 21 EU countries **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 124

<sup>90</sup> Shromáždění se konala 4krát do měsíce nebo 40krát do roka (QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 12).

<sup>91</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 291

<sup>92</sup> *Ibid.*, s. 271-272

A proto se v Aténách (a Římě<sup>93</sup>) vyvíjí systém, ve kterém o těch nejdůležitějších taxativně určených otázkách, jako byly například otázky armády a financí, rozhodují volení úředníci, v Římě třeba *magistráti* a nevolený Senát, nikoli přímo lid<sup>94</sup>. A dále se vytváří systém, který svým způsobem zvyhodňuje majetnější, aby byla vyvážena početní nerovnováha a aby byly prosazovány i jejich zájmy. Je to logické; je třeba posílit odbornost rozhodování, stanovit nějaký stálý směr nejdůležitějších politik a podpořit hospodářský rozvoj tím, že budou podporovány zájmy těch majetnějších, kteří ho umí nastartovat a jejichž zájmy by byly jinak potlačovány.

Přímým<sup>95</sup> způsobem probíhala v Aténách i kontrola těch, kteří spravovali veřejné záležitosti nebo chtěli kandidovat<sup>96</sup>. Ostrakismus by v moderní demokracii založené na právním státu byl, až na pár výjimečných případů, jako je například lustrace, nemyslitelným institutem, ovšem tehdy sloužil velmi dobře<sup>97</sup> a mohli bychom ho přirovnat k přímému odvolávání politiků, po jehož zavedení teď někteří volají. Kontrolu vykonávaly i soudy, jejichž členové byli voleni a které posuzovaly podle za tím účelem vytvořených zákonů a podle zvyklostí to, jak zvolení úředníci vykonávali svůj mandát (úřad). Pozůstatky tohoto institutu jsou patrné v impeachmentu. Takovýto způsob kontroly bychom mohli považovat též za „přímější“ než současný typ soudní kontroly. Dalším prvkem, který činil způsob vlády v Řecku „více přímým“, byla i délka funkčního období zvoleného úředníka, která činila pouze 1 rok<sup>98</sup>.

Jak jsem již psal dříve, v Aténách se nakonec demokracie proměnila v tyranii, v Římě se postupně z republiky stala pouze vyprázdněná skořápka, až se nakonec Řím vyvinul v orientální

---

<sup>93</sup> Římané měli před pádem republiky v roce 49 před Kr. zaveden určitý druh přímé demokracie v podobě lidových shromáždění (QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 12).

<sup>94</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 272-273. V Aténách došlo k omezení okruhu otázek, o kterých rozhodoval lid na shromážděních, po neúspěchu v Peloponéských válkách.

<sup>95</sup> Možná přesněji řečeno více přímým nebo bezprostřednějším a intenzivnějším způsobem.

<sup>96</sup> *Ibid.*, s. 279-280

<sup>97</sup> Až na pár výjimek, jako je například známý případ Aristeda Spravedlivého, který se na shromáždění zeptal negramotného farmáře, proč píše na střep jeho jméno (přitom ho farmář ani neznal). Odpovědí Aristedovi bylo, že farmář má již dost toho, jak se mu stále říká „Spravedlivý“. (I v tomto případě můžeme ale spekulovat o tom, jestli by vyhnání Aristeda nebylo pro demokracii zdravé, pokud byl až tak moc oblíben.) (*Ibid.*, s. 280)

<sup>98</sup> *Ibid.*, s. 285

despocii. Několik řeckých autorů<sup>99</sup> uvádělo jako důvod právě nestabilitu, vrtkavost, emocionalitu lidu. Dále ukazovali, jak se lid špatně a chaoticky rozhodoval v krizových situacích, například za Peloponéských válek. Proto když byla demokracie v Aténách na konci 4. století před Kr. obnovena, bylo zavedeno mnoho soudních pojistek ke kontrole shromáždění a silnější zakomponování vlivu střední a vyšší třídy do rozhodování.

Kromě Řecka a Říma můžeme prvky přímé demokracie nalézt i ve fungování germánských kmenů. Píše o nich Tacitus, který ve svém díle *The Agricola and Germania* popisuje proto-referenda (aniž by je takto sám označoval), kdy o menších záležitostech rozhodovali vždy vůdci kmene, ale o těch nejdůležitějších záležitostech rozhodovala celá komunita<sup>100</sup>. Poté byla historie přímé demokracie přerušena a pokračuje až v 15. století. Machiavelli vynášel do nebes politický systém, který byl uveden v život na základě souhlasu celého lidu. Francouzští králové František I. a Jindřich II. nechali uspořádat plebiscity v Burgundsku roku 1527 o připojení oblasti k dědictví španělského krále, Habsburka Karla V. (ve Španělsku nazývaného Carlos I.),<sup>101</sup> jak bylo dohodnuto Madridskou smlouvou z roku 1526, a roku 1552 plebiscity o připojení Verdunu, Toulou a Metz k Francii. V těchto plebiscitech hlasovali pouze majetní muži z těchto regionů, tedy v těchto dobách velmi úzká skupina lidí<sup>102</sup>. Můžeme obecně říci, že poprvé se o přímé demokracii (plebiscitech) začalo uvažovat právě v otázkách suverenity<sup>103</sup>. Termín referendum byl užit poprvé až ve Švýcarsku roku 1684, kdy bylo mužům starším 16 let umožněno hlasovat o politických otázkách. (Takto nastavené právo je ostatně společným znakem (nejen) přímé demokracie po dlouhou dobu. Často mohli hlasovat pouze majetní muži.)

---

<sup>99</sup> Ibid., s. 287-288

<sup>100</sup> QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 12

<sup>101</sup> V referendu bylo toto připojení odmítnuto.

<sup>102</sup> QVORTRUP, Matt. *A Brief History of Self-determination Referendums Before 1920*. [online] In: Ethnopolitics, vol. 14, no. 5, str. 547-554 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17449057.2015.1051820> [cit. 6.10.2021] Mnou čerpáno a dostupné z: [https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/10341122/A\\_History\\_of\\_Self\\_Determination\\_Referendums.pdf](https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/10341122/A_History_of_Self_Determination_Referendums.pdf)

<sup>103</sup> V těchto případech se zjevně jednalo o zneužití referenda k mocenským účelům panovníka.



Významným milníkem v historii přímé demokracie byly petice a podněty podávané k parlamentu ve Velké Británii během 17. až 19. století<sup>104</sup>. Petice byly všeho druhu, lojalistické, anti-monarchistické i protestní. A byly velmi oblíbeným institutem; v letech 1843-7 jich bylo k parlamentu podáno neuvěřitelných 16 397. Síla petic a podnětů vycházela z toho, že v Británii bylo již v těchto dobách mnoho volených lokálních úřadů a tyto městské entity především aktivizovaly populaci a mohly mluvit do parlamentních voleb. Občané nebyli jen zdrojem legitimacy, ale měli silnou představu o své samosprávě a o systému, ve kterém měli více reprezentantů s překrývajícími se pravomocemi. Petice nahrazovaly možnost ovlivnit směřování politiky, které občanům bylo upřeno tím, že nedisponovali volebním právem na celostátní úrovni. Tento závěr potvrzuje skutečnost, že petice rychle utichly poté, co bylo zavedeno všeobecné volební právo. Knights přináší závěr, že toto dění ukazuje, že participace, jejímž druhem petice jsou, a zastupitelská demokracie mohou koexistovat.

Roku 1789 započala éra, ve které byla, obrazně řečeno, historie přímé demokracie historií Francie<sup>105</sup>. Za Francouzské revoluce se zrodila myšlenka, že by lid měl referendum rozhodovat o své ústavě. V roce 1791 bylo uspořádáno referendum o připojení Avignonu. Na ně navazují plebiscity upořádané Napoleonem, první o změně ústavy a doživotním konzulátu v roce 1800 a druhé o změně republiky v císařství v roce 1804. A ani porážka revoluce neukončila ve Francii rozvoj přímé demokracie a roku 1815 proběhlo referendum o restauraci Bourbonů. Nový rozkvět nastal po roce 1848, především za vlády Napoleona III., který však, jak známo, přímou demokracii zneužil k uzurpaci své moci.

Po roce 1848 se již referendum ve velké míře rozšířilo i za hranice Francie<sup>106</sup>. Bylo využíváno jako nástroj *Risorgimenta* mezi lety 1848 a 1870. Je velmi zajímavé, že v tomto období nebylo mnoho zemí, kde by se nekonalo v otázkách suverenity (teritoriálních otázkách) referendum; konalo se dokonce v takových zemích, kde by se to zdálo velmi nepravděpodobné, jako v Rakousku-Uhersku nebo v Rusku. Dá se to vysvětlit tím, že panovníci věděli, že referenda

---

<sup>104</sup> KNIGHTS, Mark. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain

**In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 35 a násl.

<sup>105</sup> QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 13-14

<sup>106</sup> Ibid., s. 14-16

dopadnou v jejich prospěch<sup>107</sup>. Rok 1848 znamenal předěl v historii referenda také ve Švýcarsku. Tento rok zde vypukla občanská válka a po jejím ukončení uspěla ve volbách strana Radikálové (sekulární liberální politická strana) s návrhem federálního přijímání zákonů s možným lidovým vetem v referendu. Tato strana počítala s tím, že jí zákony budou procházet bez obtíží, protože se katolíci a protestanti nebudou schopni dohodnout. V tom se ale zmýlila, a ještě do první světové války bylo několik zákonů referendem vetováno.

Po první světové válce se díky prezidentovi USA Wilsonovi a na základě Versaillské smlouvy uskutečnila další vlna referend o sebeurčení<sup>108</sup>. Konalo se jich celkem osm. Je zajímavé, že tam, kde se hranice měnily na základě referenda, se již v následujících dekádách neměnily. Platí, že to, co se rozhodne v referendu, není snadno změnitelné. Nutno ale poznamenat, že referendem bylo rozhodováno na území, které nebylo tak kontroverzní jako například Sudety nebo Alsasko-Lotrinsko. V případě Tyrolska dokonce došlo k připojení tohoto území k Rakousku proti vůli 90 % jeho obyvatel vyslovené v referendu. (Vyslovená vůle obyvatel byla tehdy jednoznačně pro připojení Tyrolska k Německu<sup>109</sup>).

Je zajímavé, kdo se ve 20. století ujímal v jednotlivých zemích myšlenky zavedení lidového referenda<sup>110</sup>. V Británii tak činili především konzervativci, v Německu to byly naopak politici z opačné strany názorového spektra, sociální demokraté a radikálové. Ve Velké Británii totiž bylo referendum pojato jako nástroj opozice pomáhající jí kontrolovat vládu, což konzervativci podporovali, v Německu ale naopak jako nástroj aktivního jednání, skutečně přímé vlády lidu, čehož chtěli ke svým cílům využívat sociální demokraté a radikálové.

Po druhé světové válce byla přímá demokracie utlumena; řešily se velké otázky obnovy, rozdělení světa na Západ a Východ a roli hrála i špatná zkušenost s referendy a plebiscity v nacistickém Německu, kde se jimi například stvrzoval odchod Německa ze Společnosti národů, schválilo se navzdory mezinárodním dohodám obnovení zbrojení a vojenské obsazení Porýní a

---

<sup>107</sup> Opačným případem bylo referendum o připojení Šlesvicko-Holštýnska k Prusku, kdy Prusko tušilo, že by referendum dopadlo v jeho neprospěch, a proto území raději vojensky obsadilo (Ibid., s. 14-15)

<sup>108</sup> Ibid., s. 16-17 a ŞEN, İLKER Gökhan. Sovereignty referendums: people concerned and people entitled to vote **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 210

<sup>109</sup> Po tomto výsledku hlasování došlo k masivnímu nátlaku Francie, která si nikoli překvapivě v rámci své tehdejší rivality s Německem připojení nepřála.

<sup>110</sup> QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 20-21

anšlus Rakouska. Referenda se vrátila spolu s dekolonizačním procesem, kdy se konala v bývalých koloniích pod dohledem OSN<sup>111</sup>. Další vlna referend se pak odehrála po rozpadu SSSR a Jugoslávie a následovala referenda o evropské integraci a jiná.

Jak píše Tierney, používání referend, a obecně přímé demokracie, se zintenzivnilo právě za posledních 30 let<sup>112</sup>; Altman upozoroval, že nyní jsou referenda používána dvakrát častěji než před 50 lety a čtyřikrát častěji než na počátku 20. století<sup>113</sup>. Může to být tím, že politické strany začaly mít problém reprezentovat širší veřejnost, řešit velká témata, a začaly slábnout klasické dělící linie (*cleavages*). Přitom je zajímavé, že například ve Skandinávii bylo zjištěno, že se strany shodují v 79 % případů s politickými názory svých voličů<sup>114</sup>. Tlak na vyhlášení referend stále roste. V České republice jsou velmi úspěšné strany, které ho prosazují, ale není to zdaleka jen případ ČR. O některých otázkách se stávají referenda de facto povinnými, i když to není nikde stanoveno<sup>115</sup>. Podle mého názoru, toto zintenzivnění přímé demokracie a problémy stran reprezentovat souvisí s komunikační technologickou revolucí popisovanou v předchozích částech této práce.

Používání referenda se zdaleka netýká jen celostátní úrovně. Můžeme říci, že v mnoha rozvinutých demokraciích je důležitou součástí politického života lokální referendum<sup>116</sup>. V Kalifornii bylo v lokálním referendu například jen za rok 2016 přijato 627 návrhů a 196 dalších jich bylo zamítnuto. 26 států USA má zakotvena svá celostátní referenda. Přitom v USA není uzákoněno federální referendum<sup>117</sup>. Lokální referenda jsou běžná rovněž v Argentině, Brazílii a Mexiku.

---

<sup>111</sup> ŞEN, İLKER Gökhan. Sovereignty referendums: people concerned and people entitled to vote **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 210

<sup>112</sup> QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 21

<sup>113</sup> Ibid., s. 22-23

<sup>114</sup> Ibid., s. 23

<sup>115</sup> FRONC, Jaromír. Referendum v dějinách Spojeného království **In:** WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. *Brexit v zrcadle ústavního práva*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 19

<sup>116</sup> SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 63-64

<sup>117</sup> Zajímavostí je, že v USA se republikáni a demokraté střídají v roli podporovatelů referenda podle toho, kdo je z nich v opozici (referendum slouží jako nástroj opozice). Vládnoucí strana se (nikoli překvapivě) vždy snaží

V Evropě<sup>118</sup> jsou referenda nejrozšířenější tam, kde demokracie má velmi dlouhou a nepřerušovanou historii, v zemích, jako jsou Švýcarsko, Velká Británie, skandinávské země a Lichtenštejnsko. Mnoho zemí bývalého východního bloku zavádělo referenda v rámci své tranzice. Některé země si vyvinuly velmi silnou praxi místních referend (jsou jimi Polsko, Česká republika a Francie). Zajímavostí je, že všechny státy v Evropě, které mají nějakou formu místního referenda, mají uzákoněno referendum celostátní a jedinou výjimkou je Česká republika<sup>119</sup>.

Samostatnou kapitolou jsou již výše zmiňovaná referenda o suverenitě. Šen píše<sup>120</sup>, že od počátku 18. století se do dnešních dnů konalo celosvětově více než 300 referend o této otázce. Jejich frekvence významně vzrostla ve 20. století, ve kterém se konala téměř celá polovina z nich. I v nedávné době jsme byli svědky takových referend, která se v podstatě dají rozdělit do tří kategorií: (i) sloužící k řešení konfliktů mezi dvěma státy (tato se konají především v Africe), (ii) o předání suverenity nadnárodní organizaci, zejména Evropské unii, a (iii) referenda související se vzestupem secesionistických hnutí – státy se snaží pomocí referend zmírnit secesionistické tendence poskytnutím autonomie či určitých pravomocí regionům, ve kterých jsou tyto tendence silné (významnými příklady je britská devoluce, referenda konaná ve Skotsku a Walesu v roce 1997). Pokud se secesi nedá zabránit, slouží referenda ke schválení dohod o rozdělení (referenda konaná v Eritrei roku 1993 a Jižním Súdánu v roce 2011). Anebo jsou referenda užívaná jako strategická zbraň přímo secesionistickými hnutími – referendum se koná, aby legitimizovalo secesionistické snahy (jako referenda konaná při rozpadu Jugoslávie.)

Z posledních událostí (brexit) se zdá, že referendum (zejména o evropských záležitostech) bychom mohli považovat za hrozbu pro vládu. Ve skutečnosti to však z celkového pohledu není vůbec pravda. Jen 16 z 62 referend konaných o evropských záležitostech dopadlo prohrou vlády<sup>121</sup>. Z těchto 16 prohraných případů jen dvakrát došlo k demisi premiéra, a to konkrétně Trygve

---

referendum omezit (WATERS, M. Dane. The strength of popular will: legal impact, implementation and duration  
**In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 268)

<sup>118</sup> Ibid., s. 65-66

<sup>119</sup> Ibid., s. 67

<sup>120</sup> ŠEN, İLKER Gökhan. Sovereignty referendums: people concerned and people entitled to vote **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 211

<sup>121</sup> SCHNEIDER, Gerald. Brinkmanship and backsliding: how governments deal with referendum **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 419

Bratelliho z Norska v roce 1972 a Davida Camerona v roce 2016. Třikrát bylo navíc negativní rozhodnutí v referendu zvráceno s EU vyjednanými ústupky a opakovaným referendem o novelizované podobě schvalované smlouvy. Je však pravdou, že se vlády v posledních letech referenda o evropských záležitostech velmi obávají. A není to jen kvůli brexitu. Celkově platí, že podpora evropské integrace klesá a pravděpodobnost, že v referendu bude podpořena vláda, která zaujímá proevropský postoj, klesla pod 50 %<sup>122</sup>. V těchto referendech i významně klesá účast (v 90. letech průměrná přes 70 %, v minulé dekádě pouze 46 %). Pro ilustraci uvádím počet neúspěšných referend po jednotlivých dekádách, který je rozdělen následovně: 1 z 6 (70. l.), 0 ze 4 (80. l.), 3 ze 13 (90. l.), 5 z 20 (2000-2010) a 6 jen od roku 2010 do konce roku 2016<sup>123</sup>. Ránu popularitě Evropské unie dala jistě světová finanční krize, zápolení s dluhy zemí jižní Evropy. Zároveň hlasování o Evropské unii (integraci) je pro voliče méně zajímavé, a proto hlasují spíše o vládě, o domácích tématech, a projevuje se již výše zmiňovaná nepopularita tradičních stran, které zpravidla vlády stále sestavují.

### 3.2. Teoretické základy přímé demokracie

V centru teorie přímé demokracie je zcela nepochybně idea suverenity lidu. Suverenity, z níž je, zdá se v perspektivě podporovatelů přímé demokracie, zastupitelským způsobem vlády příliš ukrajováno. Tito obhájci přímé demokracie budou asi vždy přesvědčeni o tom, že reprezentanti příliš uzurpují moc, kterou mají pouze propůjčenu, že se ji zdráhají navrátit lidu, a přitom jen lid sám může volit to, kdy bude o svých záležitostech (a o kterých) rozhodovat sám a kdy se nechá zastoupit. A své rozhodnutí může kdykoli změnit. Tento spor mezi obhájci a odpůrci přímé demokracie je pravděpodobně stár jako demokracie sama. Názorně se rozhořel například v 18. století, kdy poslanci britského parlamentu odmítali přijímat petice, protože tvrdili, že jim jednou byla svěřena moc, a tak nemá být zasahováno do jejich činnosti<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> Ibid., s. 420-421

<sup>123</sup> Ibid., s. 421-422

<sup>124</sup> KNIGHTS, Mark. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain

In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 42-49

Na začátek považuji za vhodné nastínit, co je to vlastně přímá demokracie? Schiller píše<sup>125</sup>, že „[m]ůže být definována jako procedura, která umožňuje občanům, aby se podíleli přímo na rozhodovacím procesu o řešeních konkrétních politických problémů skrze hlasování o iniciativě buďto samotných občanů, nebo vládní autority.<sup>126</sup>“ Já bych dodal, že přímá demokracie může mít i jinou podobu než pouze podobu hlasování o návrhu. Za přímou demokracii považuji i podílení se na deliberaci před přijetím nějakého řešení (i tehdy, pokud jej následně přijímají pouze reprezentanti) nebo přinášení návrhů do participativního rozpočtu apod. Přímou demokracií jsou všechny instituty, které mohou být v rámci demokratického systému využívány napřímo občany, aniž by jejich vůli zprostředkoval jimi vyslaný reprezentant. Přímou demokracií je pro mě každý institut, který činí vládu nebo legislativu více bezprostředními, přibližuje je občanům.

Za zakladatele teorie přímé demokracie můžeme pokládat Rousseaua<sup>127</sup>. Přišel s myšlenkou, že existuje obecná vůle lidu, která musí být za všech okolností respektována. Dále je bezpodmínečně nutné, aby všichni občané byli považováni za rovnocenné. Suverenita (autorita) lidu nemůže být delegována nebo zcizena, a to dokonce ani za situace, ve které si to sám lid přeje. Lid a jeho vůle ani nemohou být reprezentovány. Je to nemožné. Ač Rousseau tvrdil výše uvedené a můžeme jej považovat za předního myslitele přímé demokracie, nikdy nenavrhol přímou vládu lidu. Tvrdil, že lidé by museli být bohy, aby byla přímá vláda lidu uskutečnitelná, a že by museli být neustále účastni shromáždění – oboje je samozřejmě nerealizovatelné. Přiznával, že je přirozené, že zde jsou ti, kteří vládou, a ti, kteří jsou ovládáni.

Velmi málo se zdůrazňuje, že Rousseau prosazoval striktní oddělení suverenity, možnosti ukládat zákony, tedy rozhodovat o tom, co a jak se bude dělat, a moci (vlády) zákony vymáhat, tedy prosazovat to, co se rozhodne<sup>128</sup>. Tvrdil, že pokud se suverén angažuje v exekutivě, bude to mít velmi negativní následky pro demokracii a svobodu. Legislativa je (má být) obecná, týkající se všech, o ní může suverén rozhodovat. Zatímco exekutiva musí být již ze své podstaty konkrétní, týkat se konkrétních lidí. O konkrétních lidech a případech má rozhodovat někdo nezávislý a objektivní, což lid není a ani nikdy nemůže být. Pokud se suverén (lid) začne vměšovat

---

<sup>125</sup> SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 61

<sup>126</sup> Přeloženo volně z anglického jazyka.

<sup>127</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 93

<sup>128</sup> Ibid., s. 94

do exekutivy, znamená to, že se někdo dostává do pozice nad někým jiným a přestává existovat rovnost<sup>129</sup>.

Přímá demokracie však zároveň může být i tím kýženým a žádoucím prostředkem kontroly reprezentantů, nástrojem lidu proti uzurpaci moci vládou. Jedině vůle lidu může být podle Rousseaua<sup>130</sup> legitimním projevem suveréna, jedině vůle lidu neslouží osobním zájmům a není zkorumpovaná. Vláda taková z logiky věci být nemůže. Rousseau definoval jediný prostředek proti uzurpaci moci vládou, a to průběžná referenda, která budou klást dvě otázky: má pokračovat současná forma vlády? A druhá: mají vládnout současní představitelé této vlády? Druhou otázkou vyslovujeme to, zdali jsme spokojeni se současnými reprezentanty. Domnívám se, že v pojetí Rousseauově musíme chápat reprezentanty jako celek, celý sbor. Nejen to, že se nám jedna strana vymění ve vládě za druhou a vše zůstane při starém. K posílení skutečné výměny reprezentantů slouží první otázka, která míří na legitimitu celého uspořádání. Je nutné se opakovaně ptát, zdali lid stále souhlasí s podobou demokracie, jak byla nastavena před lety, před desetiletími. Jak jsem psal výše, preference lidu a situace se může měnit s tím, jak se mění struktura společnosti. Zároveň, pokud se změní struktura demokratického uspořádání, vytvoří se volná místa pro nové reprezentanty, osobnosti, a představitelé „starých struktur“ budou mít těžší udržet se u moci. Opačně tomu je, pokud zůstává stále stejné uspořádání, na které jsou konkrétní reprezentanti navázáni.

Rousseau<sup>131</sup> zastával názor, že reprezentace jako taková není možná, protože vždy bude znamenat uzurpaci moci. „Reprezentanti“ mají být spíše zástupci, tj. vykonavateli přímé vůle lidu, která je zaměřena vždy obecně, na všechny případy. Jedná se vlastně o komisi (jednatelství) v právním slova smyslu. Vláda a lid mají být však striktně odděleny, jinak vzniká nebezpečí oné konkretizace vůle lidu a znovu uzurpace moci ze strany několika. Vláda jedná v rámci lidem stanovené diskrece, má své limity. Pokud je překročí, musí být moc navrácena lidu v celé své plnosti. Přímá demokracie má podle Rousseaua dvě složky: pozitivní, kterou jsou autorizace

---

<sup>129</sup> Rousseau píše ve svém díle *The Social Contract* přímo následující: „Není dobré, pokud ten, kdo vytváří zákony, je i provádí, ani když lid odvrátí svou pozornost od obecných úvah a zaměří ji na konkrétní předměty. Nic není nebezpečnějším než vliv soukromých zájmů na veřejné záležitosti a zneužívání práva vládou je menším zlem než zkorumpovanost zákonodárce (suveréna), kterážto je nevyhnutelným důsledkem jeho zaměření na partikularitu.“ (citováno podle Ibid., s. 95, volně přeloženo z anglického jazyka)

<sup>130</sup> Ibid., s. 95-96

<sup>131</sup> Ibid., s. 96-97

vlády a vytváření legislativy, a negativní, kterou je posuzování výkonu delegátů, kteří vládou, volbami.

Constant dále rozvíjel, v rámci pozitivní kritiky, Rousseauovy myšlenky<sup>132</sup>. Báł se, že suverenita lidu, jak ji definoval Rousseau, by vedla k ještě větší uzurpaci moci vládou, protože ta by po svém zvolení deklamovala, že tuto suverenitu reprezentuje, a mohla by pak vládnout neomezeně. (Jak podle Constanta ostatně ukázali Robespierre a Napoleon Bonaparte.) Constant proto přichází s myšlenkou omezení lidu; jeho suverenita se nesmí dotýkat určitých sfér práv a svobod každého jednotlivce. Constant omezení chce institucionalizovat a představuje myšlenku vzájemně si konkurujících „uzurpačních center“, kterou jsem předeštel výše.

Constant věřil lidu jako celku, nevěřil jednotlivci a vládě<sup>133</sup>. Jednotlivec se totiž sice nemusí umět správně rozhodovat, ovšem pokud se poskládají rozhodnutí všech jednotlivců do celku, pak se vůle lidu projeví správně a tato vůle bude směřovat k dobru celého lidu a jednotlivců v jeho rámci. Nesmí být však samozřejmě zkreslena emocemi, dezinformacemi, zfanatizována určitými lidry. Těmto skutečnostem se ovšem nedá příliš předejít, což skýtá jisté nebezpečí. Podle „*the median voter model*“, který popisují Ferejohn a Rosenbluth<sup>134</sup>, v referendech obecně vyhrává politika průměrného voliče. Toto zjištění jistě budou používat odpůrci přímé demokracie, protože průměrné řešení zcela jistě neznamená vždy to nejlepší a nejvhodnější řešení, nýbrž spíše řešení, které bude vadit nejméně hlasujícím. Na druhou stranu může vést k řešení, které se skutečně bude více blížit onomu „obecnému blahu“.

Zajímavým aspektem teorie přímé demokracie (a též zastupitelské) je otázka postavení zákonodárského sboru vzhledem k legislativním návrhům, či obecně rozhodnutím, vzešlým z přímé demokracie. Ve Velké Británii bychom mohli vysledovat až spor o suverenitu parlamentu<sup>135</sup>, který přímá demokracie vytvořila. Je otázkou, nakolik je parlament oprávněn zvrátit rozhodnutí, které bylo přijato v referendu, po jaké době je mu umožněno toto rozhodnutí novelizovat. A musí se rozhodnutím stanoveným v přímé demokracii řídit? Referendum může mít podobu veta zákonů přijatých zákonodárným sborem, může být designováno jako prostředek kontroly. Může být

---

<sup>132</sup> Ibid., s. 98-101

<sup>133</sup> Ibid., s. 101-102

<sup>134</sup> FEREOHON, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 292

<sup>135</sup> FRONC, Jaromír. Referendum v dějinách Spojeného království In: WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. Brexit v zrcadle ústavního práva. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 20



řešením patové situace. V takových situacích se jeví jako nevhodné, aby parlament neuposlechl hlasu, který zazněl v referendu, nebo ho příliš brzy měnil a tím dost možná i obcházel. A je zákonodárný sbor vůbec oprávněn rozhodovat otázky týkající se ústavního nastavení země? Otázky samosprávy? Otázkou je také závaznost referenda; zdali je koncipováno jako poradní, nebo vládu (zákonodárný sbor) zavazující. Druhým momentem je však jeho neformální závaznost, která je dána podstatou toho, že lid rozhodl přímo. V této souvislosti se jistě bude posuzovat i procentní účast na hlasování.

Ve Velké Británii je teorií (např. Dicey<sup>136</sup>) koncipováno referendum jako lidové veto, tzn. jako možnost odmítnout zákon přijatý oběma komorami parlamentu, pojistka pro nejdůležitější otázky, schopnost postavit se v jejich řešení proti vládě (a parlamentu), a jako nástroj lidu rozhodovat o suverenitě země, resp. o její delegaci na mezinárodní organizace (jako v případě brexitového referenda)<sup>137</sup>. Je vidět rozdíl mezi zákonem, jehož povaha je ústavní, který může být zrušen pouhým zákonem, a zákonem přijatým na základě referenda, pokud by k tomu došlo, který může být zrušen pravděpodobně jen znovu v referendu. (Zde se znovu budeme ptát, po jaké době ho však může zrušit parlament pouze svým hlasováním, když se takový zákon ukáže být například nefunkčním.). Referendum má zde další politický význam spočívající v tom, že legitimizuje<sup>138</sup>.

V Německu se od 70. let 19. století střetávaly dva názorové proudy<sup>139</sup>. První, představovaný Kautským, přímou demokracii odmítal s tím, že bude zneužita vládou k uzurpaci moci a že zákony by měly vznikat na základě kompromisu, který není při výkonu přímé demokracie možný. Druhý, představovaný Schmittem, obhajoval referendum (zde plebiscit, tedy referendum vyhlášené vládou) tak, že může zvrátit rozhodnutí vlády a parlamentu tím, že je jemu nadřazeno. Vláda ani parlament totiž nikdy nemohou promluvit za celý lid, proto je nutná legitimizace referendem. Vláda a parlament na druhou stranu jsou jediní schopni deliberovat a vytvořit správný a potřebný návrh, o kterém se bude hlasovat. To lid nedokáže.

---

<sup>136</sup> Ibid., s. 27-28 a QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 18-20

<sup>137</sup> Dicey vytvořil jako první teorii referenda. Dle jeho názoru mohlo nahradit prerogativu Koruny. Byla to reakce na ztrátu veta Sněmovny Lordů. Podle Diceyho je referendum jedinou možnou pojistkou proti lídrům stran, která přináší skutečné uznání doktríně, která leží za britskou demokracií, a sice že právo závisí na spodku, na souhlasu národa reprezentovaného jeho voliči (Ibid., s. 18)

<sup>138</sup> Referendum z roku 1975 legitimizovalo přenesení části suverenity na EU, referendum v roce 2016 legitimitu tohoto přenesení popřelo.

<sup>139</sup> Ibid., s. 18-21

Nelze přehlížet, že teorie přímé demokracie vždy byla a bude svým způsobem ve sporu s teorií zastupitelské demokracie. Obě teorie totiž staví odůvodnění své „správnosti“, resp. vhodnosti, pro fungování demokracie na nevýhodách té druhé. Radikální demokratická teorie<sup>140</sup> staví na Rousseauovi a tvrdí, že lid má přirozený smysl pro řešení veřejných, politických záležitostí. Proto dokáže přicházet na vhodná alternativní řešení a realizovat je sám. Reprezentanty (zástupce) vnímá pouze jako nutnou „technikálii“, jejíž existenci je třeba přetrpět. Zákonodárny sbor by měl být co nejvíce omezen a v tom rozsahu, ve kterém musí existovat, by měl být naprostým odrazem společnosti. Ross shrnuje přímou demokracii následovně<sup>141</sup>: člověk je racionální, rozhodnutí lidu proto vždy směřuje k tomu nejlepšímu cíli, a proto vlastně nepotřebujeme lídry. Parlament je pouhou nutností, v ideálním světě vytváří pouze drafty, které podléhají schválení lidu, byť i mlčky (skrze institut veta vyjádřeného v referendu).

Liberální demokratická teorie naproti tomu vnímá reprezentaci jako hodnotu samu o sobě<sup>142</sup>. Liberální teorie neuznává, že lid disponuje dostatečnou racionalitou k vládnutí sobě samému. Vnímá jako velkou chybu radikální teorie, že popírá roli lídrů, protože lidská společenství mají přirozenou vlastnost spolehnout se na moudrého a kompetentního lídra. Individuální svoboda a odpovědnost by měla být podle liberální teorie zkombinována s ideou lídrovství. Jedině reprezentanti mají možnost a prostředky deliberovat, a to svobodně, informovaně, objektivně a kompetentně. Podle názoru Rosse, Schumpetera nebo Milla je vlastně zastupitelská demokracie kompromisem mezi diktátorstvím a přímou demokracií, což obojí jsou nebezpečné extrémy. Můžeme říci, že tato teorie má nádech elitářství (jak ho prosazoval Montesquieu a Burke), které je však silně rozmělněno všeobecným volebním právem.

---

<sup>140</sup> SVENSSON, Palle. Views on referendums: in there a pattern? In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 92

<sup>141</sup> Ibid., s. 93

<sup>142</sup> Ibid., s. 94

## 4. Bližší pohled na přímou demokracii

### 4.1. Nástroje přímé demokracie, zaměřeno na referendum a jeho formy

V této kapitole se budeme zabývat přímou demokracií více detailně a prakticky než v kapitole předchozí. Především, nikoli však výlučně, se budeme věnovat jejímu nejvýznamnějšímu nástroji, kterým je referendum<sup>143</sup>. Odpůrci referenda ale mohou podporovat zavedení jiných nástrojů přímé demokracie, které považují za vhodnější pro zastupitelský způsob vlády. Například švédští konzervativci podporují ideu referenda jako nástroje opozice, jako obrany proti vládní politice, ale jsou ostře proti lidové iniciativě, kterou prosazuje švédská levice. Pod pojem referendum spadá několik jeho druhů; lze ho pořádat na více úrovních a liší se i obsahem (typem otázky, která je v něm pokládána).<sup>144</sup> Některé z nástrojů přímé demokracie mohou být používány, aniž by byly upraveny jakýmkoli legislativním rámcem; referenda mohou být vyhlášována a upravena pouze ad hoc zákony, nemusí být ani vymezena v ústavním pořádku země. Legislativní rámec může zužovat možný předmět referenda.

Prvními nástroji, resp. podobami přímé demokracie jsou pro mě protestní hnutí a účast na nich (nejedná se o přímou demokracii v pravém slova smyslu, protože nejde o přímé vytváření a rozhodování konkrétních návrhů, ale jejich činnost vytváří určité předpolí pro přímou demokracii, jak je vysvětleno níže). Klasické strany bych totiž přirovnal k menšímu státu, k jeho replice, ve smyslu vnitřního uspořádání. Jsou založeny na demokratickém principu a v jejich rámci je zaveden rovněž zastupitelský způsob vlády; reprezentanti členské základny jsou voleni těmito členy (byť se jedná většinou o volbu skrz delegáty). V ideálním případě by představitelé strany měli jednat podle toho, jak by na jejich místě jednali členové strany (ostatně strana sdružuje občany podobného smýšlení, politické orientace). Jak jsem naznačoval výše v druhé části této práce, strana se uvnitř potýká s podobnými problémy jako celý zastupitelský systém sám (a nejvýraznějším projevem je úbytek jejích členů).

V poslední době je proto výše zmíněná forma občanské angažovanosti stále více přímou konkurencí zastupitelské demokracie. V této práci se o nich zmiňuji proto, že se uvnitř těchto forem uplatňují prvky přímé demokracie nahrazující dříve popsany zastupitelský způsob řízení

---

<sup>143</sup> V této kapitole nebudu usilovat o vyčerpávající přehled všech nástrojů přímé demokracie. Bude se jednat o výčet těch, které mě určitým způsobem zaujaly a jsou relevantní ve vztahu k nepřímé demokracii.

<sup>144</sup> SVENSSON, Palle. Views on referendums: in there a pattern? In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 97

strany. Aktivisté či členové hnutí odmítají být reprezentováni, vedle toho odmítají také být členy politických stran, ve kterých vidí příčinu (jednu z příčin) problémů, které se oni sami snaží řešit; ať je to korupce, chudoba některých vrstev obyvatel, diskriminace, globalizace a další. Tyto formy občanské angažovanosti jim slouží jako nástroje, jimiž přímo chtějí konat; problémy se snaží řešit svou vlastní činností nebo alespoň na tyto problémy upozorňovat a vyvíjet soustavný a silný tlak na reprezentanty, aby je řešili způsobem, kterým si oni představují, že by se měly řešit.

Příkladem takového hnutí je *Plataforma de Afectadas por la Hipoteca: La PAH*<sup>145</sup>. Je to decentralizovaná, odspodu budovaná<sup>146</sup> organizace dobrovolníků z řad právníků a poradců, kteří pomáhají lidem, kteří mají přijít o bydlení kvůli nesplácení hypoték. Reprezentuje anti-politiku, což hlásá samo hnutí. Politiku vidí jako spolupachatelku bank, ekonomické a finanční krize.

Dalším takovým hnutím je *lai@asflautas* (nebo také „*Old hippies*“) <sup>147</sup>. Jedná se o hnutí složené z bývalých politiků a starších aktivistů, které se snaží poukazovat na nespravedlnosti úsporných opatření. Pořádají shromáždění, otevřená všem těm, kteří se chtějí zúčastnit. Politické strany pokládají za odříznuté od reality, za zbyrokratizované a vzdálené obyčejným lidem. Proto se členové hnutí snaží udržovat spolu co nejtěsnější kontakt.

Takovýchto hnutí se ve Španělsku, ze kterého pocházejí dvě výše zmíněná, ale i jinde po světě<sup>148</sup>, najde ještě o mnoho více. Společný jim je pocit, že energie jejich členů je lépe využita mimo struktury politické strany. Tato hnutí se již nesnaží monitorovat demokracii a kontrolovat strany, jako to dělávala klasická hnutí minulosti. Nechtějí totiž vůbec participovat na něčem, co považují za systém, který selhal, ztratil kredibilitu a není jej možné opravit. Dále platí, že všechna tato hnutí nemají ucelenou ideologii, za kterou by si stála, nespojuje je jednotící myšlenka, jak zařídit lepší svět. Jen vědí, co nechtějí, a snaží se pomoci zlepšit svět v jednotlivostech, kterými se zabývají.

Dalším způsobem, jak mohou být uváděny nástroje přímé demokracie do praxe, je jejich zakomponování do vnitřního fungování politických stran. Nejedná se o přímou demokracii v klasickém slova smyslu, protože se odehrává v rámci politických stran, výsostného institutu zastupitelské demokracie, ovšem pomocí těchto nástrojů se politika a reprezentace stává více bezprostřední, bližší lidu, ze kterého řadoví členové strany pocházejí. Příkladem takového nástroje

---

<sup>145</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 110-111

<sup>146</sup> Což jsou jedny z nejčastějších znaků těchto hnutí.

<sup>147</sup> Ibid., s. 111-112

<sup>148</sup> Například Occupy Wall Street, Zapatisté nebo Světové sociální fórum.

je praktika pirátské strany, jejíž členové přímo rozhodují na otevřených internetových fórech o tom, které osobnosti a v kterém tématu je budou zastupovat<sup>149</sup>. Nerozhodují volené stranické orgány. Použití výrazu „osobnosti“ je záměrné, protože se nemusí jednat o členy strany, spíše naopak – jedná se o nejčastěji o odborníky, kteří členům představí své myšlenky a návrhy. Viditelní reprezentanti strany (a tedy zprostředkovaně i reprezentanti voličů této strany) v konečném důsledku nemusí být vůbec členy této strany. Zavádění těchto forem znamená vyšší míru participace členů na rozhodování a chodu strany. Členové mají vždy možnost mluvit sami za sebe nebo se nechat zastoupit. Stranické orgány jsou úžeji kontrolovány (je zavedena striktní transparentnost) a častěji se zodpovídají svým členům, kteří disponují rozsáhlejšími penzemi informací.

Podemos například nemá členství v obvyklém slova smyslu<sup>150</sup>. Organizují se shromáždění po celé zemi, kterých se může účastnit každý občan a na kterých se generují myšlenky, program a reprezentanti. Problém však nastává, pokud se taková strana dostane do zastupitelského sboru, protože taková fóra, která by byla funkční směrem k parlamentní politice, není možné pořádat. Některé strany si pořádají svá malá „referenda“ mezi občany sami a na základě jejich výsledku rozhodují o své politice. To může být dalším nástrojem přímé demokracie. Příkladem vnitrostranického referenda o dalším postupu celé strany nám může být poměrně nedávné referendum ČSSD z podzimu 2017 o koaliční smlouvě s hnutím ANO.

Na lokální úrovni se po světě objevují další nástroje přímé demokracie, kterými jsou přímá volba starostů, participativní rozpočty nebo participativní projekty. Přímá volba starostů je zajímavým institutem, který se snadno zakomponuje do zastupitelského způsobu vlády, protože kromě starosty (primátora) se celý sbor reprezentantů volí tak, jak jsme zvyklí, tedy volbou kandidátky vytvořené politickými stranami (hnutími). Zároveň starosta je nejviditelnější (byť reálně často ne tou nejdůležitější) postavou. Občan může mít pocit, že lídr kandidátky, kterou nevolil, by se pro tento úřad hodil lépe a že svou volbou skutečně něco mění. Přímou volbou starosty se částečně může zmírnit nelibost občanů pramenící z toho, že strany na kandidátky nominují osoby, které jsou jimi odmítány. Přímá volba starostů má ale i svou velkou nevýhodu, protože se může snadno stát, že nejdůležitější reprezentant dané obce nebude mít podporu v zastupitelském sboru a dojde k patové situaci, která bude moci být řešena pravděpodobně jen dalšími volbami. S přímou volbou starosty může být spojeno jeho přímé odvolání.

---

<sup>149</sup> Ibid., s. 115-116

<sup>150</sup> Ibid., s. 113-114

Participativní rozpočty a projekty jsou dle mého názoru velmi vhodnými nástroji, které umožňují zachycovat a řešit nejpálčivější problémy občanů v dané lokalitě. Jsou poměrně bezpečnými z hlediska hospodaření, protože na tuto participaci jsou předem vyčleněny prostředky, které jsou zastropovány a naplánovány tak, aby neohrozily rozpočet obce. Zároveň dávají občanům velký pocit spolurozhodování, možnost seberealizace, a často přináší nápady, které by politická reprezentace ani při nejpřímnější snaze nebyla schopna vymyslet.

Nyní se, jak bylo výše avizováno, blíže podíváme na nejdůležitější nástroj přímé demokracie, totiž na referendum a jeho druhy. Referendum je přímým rozhodováním všech k tomu oprávněných voličů o konkrétní otázce, která je v referendu položena. Tuto otázku formulují buďto sami občané v lidové iniciativě, nebo reprezentanti, kteří ji občanům předloží k rozhodnutí (v tom případě se jedná spíše o plebiscit<sup>151</sup>). Otázka v referendu může být položena i tak, že se bude jednat vlastně o přímé odvolávání z funkce či zbavování mandátu.

Pokud se ptáme na rozdělení referend na určité kategorie, je nejužitečnější tak učinit na základě následujících otázek<sup>152</sup>: Je referendum nutné pro přijetí legislativy? Kdo může iniciovat proces? Může být iniciátor též autorem návrhu, o němž se hlasuje? Jaké otázky mohou být předmětem referenda? Jaký je právní dopad referenda? Tyto otázky mohou být přeformulovány podle toho, jakou legislativní sílu sám lid má: Je garantováno, že lid bude ohledně určitých otázek konzultován? Je lid oprávněn iniciovat referendum? Mohou občané podávat vlastní návrhy? Jak široké je pole problémů, o kterých může být hlasováno? Je lid pouze konzultován, nebo rozhoduje?

Nutnost hlasovat o určité otázce může být založena na mnoha skutečnostech, nejčastěji budou zakotvena v ústavním pořádku dané země. Povinné referendum se nejčastěji musí konat právě ohledně změn ústavního pořádku, pak rovněž o přenesení části suverenity na mezinárodní organizaci. V některých zemích může být ale zakotveno, že referendum je povinné až poté, co ústavní změna nenalezne potřebnou většinu v zákonodárném sboru. Povinné referendum může být zakotveno i jako následný krok po prezidentském vetu zákona, jak je tomu na Islandu<sup>153</sup>. Povinné

---

<sup>151</sup> MOREL, Laurence. Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 28. Osobně jsem se rozhodl pojem „plebiscit“ užívat pro tato referenda, tj. pro ta, jejichž otázka je zformulována a pokládána politickou reprezentací, která je u moci. Autor jej ve článku, ze kterého čerpám, užívá pro referenda o důvěře ve zvoleného reprezentanta, tj. pro referenda o odvolání (*recall* referendum).

<sup>152</sup> Ibid., s. 28-29

<sup>153</sup> Ibid., s. 29

referendum může následovat po úspěšné iniciativě, petiční akci, tj. pokud se organizátorům, petičnímu výboru, povede sesbírat dostatečný počet podpisů od svých spoluobčanů. Morel poznamenává, že referendum je skutečně závazné pouze tehdy, pokud je stanovena pevná doba pro implementaci a pevná doba, po jejímž uplynutí lze nejdříve referendum opakovat či změnit výsledek referenda zákonem<sup>154</sup>.

Morel nedělí referenda na ta iniciovaná autoritou (legislativou nebo exekutivou) a na lidové iniciativy, protože později jmenovaná mohou být skrytě řízena právě státní mocí<sup>155</sup>. Referenda proto dělí na ta iniciovaná menšinou, a to jak občanskou, tak institucionální (nezávislá sdružení, opozice, opozice lokálních autorit, kantonů apod.), tj. referenda vzešlá zdola, a na referenda shora. Návrh vzešlý zdola může být také předmětem posuzování některou k tomu zmocněnou autoritou, například soudem. Aby tento návrh nebyl protiústavním nebo jinak demokracii, státnímu zřízení nebezpečným.

Morel dále uvádí dělení podle předmětu referenda<sup>156</sup>. Referenda mohou být ústavní nebo „jen“ o běžných zákonech. Mohou se ptát na obecné směřování státu. Referenda mohou být samozřejmě ve svém předmětu omezena pouze na některé otázky. Může nastat situace, kdy budou povolena například pouze referenda ústavní nebo referenda o mezinárodních otázkách či referenda o specifických oblastech, jakými jsou oblasti environmentální, dopravní nebo referenda o institucionálních, migračních otázkách.

Relevantní pro posouzení referenda je jistě to, jakou má legislativní sílu. Tedy, jak často vede ten který typ referenda k tomu, že je na jeho základě přijat zákon. Morel rozdělil referenda na sedm druhů a ty seřadil právě podle této síly. Výsledkem bylo, že nejsilnějším typem je referendum vzešlé na základě lidové iniciativy, následované referendem vetujícím zákon již přijatý na základě lidové iniciativy. Třetím nejsilnějším je referendum iniciované menšinou, kterou se rozumí menšina v parlamentu, lokální autorita atd. A i v tomto případě za tímto typem následuje referendum menšinové, které vetuje přijatý zákon. Pátým v pořadí je povinné referendum ve smyslu referenda o ústavních změnách. A nejméně často vede k legislativnímu výsledku, možná paradoxně, referendum iniciované vládou (před ním je těsně referendum iniciované legislativní většinou). Plyne z toho závěr, že můžeme považovat za v praxi závazná referenda iniciovaná zezdola, ta iniciovaná vládou (většinou) jsou spíše poradními. Je to logické, protože na nich nemá

---

<sup>154</sup> Ibid., s. 33

<sup>155</sup> Ibid., s. 29-30

<sup>156</sup> Ibid., s. 30-32

lid takový zájem, pokud ho sám neprojevil ve snaze iniciovat toto referendum a na vládě si ho „nevynutil“ (viz případ brexitového referenda).

Referendum může být koncipováno jako nástroj vyvažování moci vlády a parlamentu v rozhodování o určitých otázkách. Jak jsem již psal výše, Dicey například koncipoval referendum ve Velké Británii čistě jako lidové veto, jako možnost odmítnout zákon přijatý oběma komorami parlamentu<sup>157</sup>. Mělo by se jednat jen o ty nejdůležitější otázky, jako jsou přenášení suverenity na mezinárodní organizaci, změna ústavy, změny území, přijetí eura a další otázky, které budou taxativně vyjmenovány, aby nebyla paralyzována činnost parlamentu a existovala určitá míra právní jistoty. Výhodou nastavení referenda pouze jako lidového veta je, že nedochází k vytrácení odpovědnosti reprezentantů za přijímání zákonů, což se stává, pokud reprezentanti místo toho, aby konali a rozhodovali o legislativě, toto rozhodnutí přenechávají stále častěji občanům v referendu.

Referendum též může mít formu iniciace agendy<sup>158</sup>, tj. pokud je návrh přijat, musí ho parlament projednat. Může ho přijmout nebo upravit, ale též odmítnout. Výhodou tohoto typu je to, že je dopředu dané, že se parlament návrhem bude zabývat a že ho bude i měnit. Odpadají tím těžkosti s implementací něčeho, co implementovat nejde nebo s čím parlament většinou nesouhlasí. (A návrh může být rovněž zcela zamítnut.)

Jedním z druhů referenda je referendum o suverenitě státu nebo národa. Toto referendum má podle literatury své další poddruhy, kterými jsou<sup>159</sup>: (i) referendum o anexi (těch bylo nejvíce po první světové válce, posledním případem je referendum o anexi Krymu), (ii) referendum o nezávislosti, tj. za vytvoření nového státu (zde máme ještě další podtypy dělené dle právního základu referenda: dekolonizační uspořádaná dle práva, uspořádaná dle ad hoc dohody mezi státem a etnikem/skupinou požadující referendum, a třetí podtyp je ten uspořádaný jen separatisty bez uznání (Québec 1980 a 1995, Jugoslávie, Krym), (iii) statusové referendum, ve kterém se schvaluje mezinárodní smlouva určující vztah nově vznikajícího státu a nástupnického státu a (iv) v současnosti zřejmě nejvýznamnější typ, o přechodu suverenity na mezinárodní organizaci. Právě

---

<sup>157</sup> FRONC, Jaromír. Referendum v dějinách Spojeného království **In:** WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. *Brexit v zrcadle ústavního práva*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 27

<sup>158</sup> SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 61

<sup>159</sup> ŞEN, İLKER Gökhan. Sovereignty referendums: people concerned and people entitled to vote **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 213-214



(a zvláště) referenda o suverenitě řeší ošemetnou otázku, jak určit, kteří obyvatelé budou oprávněni hlasovat, a kteří ne. Jestli budou hlasovat i bývalí obyvatelé, kteří se chtějí v budoucnu někdy vrátit. Co cizinci, kteří zde trvale žijí, ale nemají občanství? Bude ošemetné také tím, že je zneužíváno v mocenských bojích mezi státy, často bude terčem útoků v tzv. hybridní válce, kampaně pro a proti budou dotovány ilegálními cestami. Mají asi největší potenciál polarizovat společnost. Referendum o nezávislosti bude často neuznáváno centrální vládou, která bude znemožňovat jeho konání.

Vospernik seřadil druhy referend podle jejich iniciátora na stupnici od hodnoty +1 (provládní) do -1 (protivládní/opoziční)<sup>160</sup>. Hodnotu +1 mají logicky referenda iniciovaná vládou nebo iniciativou řízenou vládou a lidové veto iniciované vládou proti zákonodárnému sboru, hodnotu +0,8 má referendum iniciované parlamentem. Referendum pořádané se záměrem obejít nutnou kvalifikovanou většinu v parlamentu dostalo přidělenou hodnotu +0,4. „Neutrální“ je referendum s čistě legitimizačním charakterem (+0,2), mírně opoziční charakter má referendum povinné a opoziční referendum o ústavních změnách (-0,4), více opoziční je pak již referendum iniciované opozicí uvnitř poslanecké sněmovny, horní komorou parlamentu, entitami uvnitř státu a dalšími opozičními hráči (-0,8). A za nejvíce opoziční Vospernik považuje lidové veto iniciované přímo lidem a opoziční iniciativu. Tato škála ukazuje, že referendum se rozhodně nedá označit nálepkou, že je obecně opozičním nebo vládním nástrojem. Záleží na konkrétním institucionálním nastavení, které charakter přímé demokracie ve státě rozhodně velmi významně ovlivňuje.

Toto dělení je jistě velmi užitečné, co je však zajímavé, je Vospernikovo zjištění, jak se přímá demokracie chová v praxi<sup>161</sup>. Vospernik ve vybraných zemích zhodnotil celkový charakter institucionálního nastavení přímé demokracie (zdali je celkově spíše provládní nebo opoziční ve svém regulatorním nastavení) a pak i charakter výsledků realizované přímé demokracie (referend). Výsledné porovnání je velmi překvapivé, až zarážející, protože v mnoha zemích je institucionální nastavení opačné než výsledek a v mnoha dalších je zaznamenán významný posun směrem ke „druhé straně“. Je možné, že toto paradoxní zjištění vyplývá z toho, že v zemích, kde je trendem výhra vlády, je velká snaha tento trend limitovat opozičním nastavením přímé demokracie, a naopak. Z opačného pohledu se domnívám, že by mohla být pravdivá i hypotéza, že přímá

---

<sup>160</sup> VOSPERNIK, Stefan. Referendums and consensus democracy: empirical findings from 21 EU countries In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 126-127

<sup>161</sup> Ibid., s. 131-132

demokracie může fungovat jako vyvažovací faktor v politickém systému; v zemích se silnou opozicí a opozičním nastavením nakonec vyhrává vláda.

Zajímavé dělení referend navrhl LeDuc, a to dělení podle volatility / stability názoru společnosti v rámci probíhající kampaně před referendem<sup>162</sup>. Hlavními kritérii, která ovlivňují, jak je názor společnosti stabilní, jsou druh hodnot, o které se v referendu jedná, a konvenčnost tématu. Hodnoty mohou být klíčové a velmi emocionálně silné, anebo může být otázka referenda silně technická, de facto hodnotově vyprázdněná, založená na faktech. Samozřejmě bude též záležet na tom, jestli nějaká strana nedostane do kampaně téma, o kterém se nehlasuje, ovšem je silně emocionálně nabitě, a dokáže jej spojit se skutečným předmětem referenda. Konvenčnost předmětu referenda značí, že se jím politické strany velmi dlouho zabývají, je známo, která strana zastává jaký postoj, je snadné se v tématu orientovat. To logicky podporuje stabilitu. Volatilní jsou otázky komplexního ústavního uspořádání, stabilní naopak např. otázky potratů.

Různé studie ukázaly, že tím nejdůležitějším faktorem pro stabilitu / volatilitu referenda je postoj politických stran k němu<sup>163</sup>; zdali jej pojmu prestižně jako volby, anebo se, v opačném extrému, o něj nezajímají. Je to tak proto, že pokud je referendum vnímáno stranami jako zásadní, je hlavním faktorem pro výsledek referenda voličská predispozice, tj. náklonnost k názoru strany, který se ve většině případů shoduje s názorem voliče, jak jsme si ukázali výše. Politické strany mohou spojit neznámé a komplexní téma s něčím známým a jednoduchým. Anebo se mohou rozhodnout ad hoc spojit se i se svými politickými oponenty. Výsledky jsou pak zcela opačné, než jaké bychom čekali. Důležitost tohoto faktoru dokazuje například brexitové referendum, kdy při kampani došlo k rozštěpení jednotlivých stran, zejména konzervativců, a kampaň měla významný vliv na výsledek.

Při zkoumání referenda je nutné si uvědomit, že může sloužit jako nástroj totalitních či autokratických vládců. To, že je v nějaké zemi pořádáno mnoho referend, ještě neznačí, že demokracie je v této zemi rozvinutá. Morel srovnal demokratické a nedemokratické země a došel k závěru, že se v počtu uspořádaných referend (všeho druhu) prakticky neliší<sup>164</sup>. V čem se liší, je

---

<sup>162</sup> ATIKCAN, Ece Özlem. The expression of popular will: do campaigns matter and how do voters decide? **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 248

<sup>163</sup> Ibid., s. 249

<sup>164</sup> MOREL, Laurence. Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 36-37

to, že v demokratických zemích je 42 % referendum iniciováno zákonodárci, zatímco v nedemokratických zemích je to jen 24 % a 47 % je iniciováno vládou. Z toho můžeme vyvozovat, že převaha referendum vyhlášených exekutivou může indikovat nedemokratičnost systému dané země. Dalším znakem je minoritou iniciované referendum; v demokraciích je o dost častější než v nedemokratických státech (34 % oproti 16 % v nedemokratických státech). Rozdíl je především v referendu iniciovaném lidem (29 % oproti 14 %).

Z mého pohledu nejdůležitějším a rozhodně nejpoužívanějším typem referenda je referendum lokální (místní). Na této úrovni jsou veřejné záležitosti občanům nejbližší a bývají méně komplexní nežli záležitosti celostátního charakteru. Problém nedostatečné nebo špatné informovanosti hlasujících proto není tak naléhavým jako při celostátním referendu. Domnívám se, že nevýhodou bude nižší motivace občanů, aby se zúčastnili hlasování. Paradoxně lokální témata, která jsou občanovi nejbližší, nejsou natolik atraktivní, aby motivovala sama o sobě k účasti na hlasování. Proto se nejčastěji tato referenda vyhláší zároveň s jinými volbami.

Povinné referendum na lokální úrovni je v rámci Evropy celkem vzácné<sup>165</sup>. V České republice je povinné pro oddělení nebo připojení obce, pokud je to navrženo<sup>166</sup>, v Itálii pro spojení obcí, ve Švédsku není uzákoněno, ale dodržuje se pro spojení. Zajímavé je nastavení ve Švýcarsku, kde je místní referendum povinné o schválení rozpočtu, pokud výdaje nebo půjčky tvoří určitý, poměrně velký, podíl na rozpočtu.<sup>167</sup> Ve většině zemí místní referendum vyhláší zastupitelstvo obce. Ve většině zemí se hlasuje pouze o věcných návrzích a není možné hlasovat o personálních, tj. o odvolávání starostů nebo rad. Ale například v Polsku, Rakousku, na Slovensku a v některých německých státech to možné je<sup>168</sup>. Stejně tak není ve většině států možné uspořádat referendum, které by vetovalo místní legislativu, pouze ve Švýcarsku a Lichtenštejnsku ano, v Německu Bulharsku a Polsku lze, pokud není přijata dostatečným počtem reprezentantů v zastupitelském sboru.

---

<sup>165</sup> SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 67

<sup>166</sup> Viz § 19 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění.

<sup>167</sup> SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 67

<sup>168</sup> Ibid., s. 71

## 4.2. Výhody a nevýhody přímé demokracie

Tuto kapitolu mi přijde vhodné zahájit citátem jednoho z nejvýznamnějších politiků 20. století, Winstona Churchilla, který svým způsobem ztělesňuje postoj odpůrců přímé demokracie: „*Nejlepší argument proti demokracii je pětiminutový rozhovor s průměrným voličem.*“<sup>169</sup> Lachapelle přidává další varování pro země s ne úplně rozvinutou občanskou společností a demokracií: „*Referenda vyžadují velkou politickou vyzrálou.*“<sup>170</sup> Souboj o zavedení přímé demokracie (či jejích prvků) bude vždy především soubojem těch, kteří nevěří lidu a raději jeho moc zprostředkovávají, a těch, kteří věří, že lid si má především vládnout sám, sám sobě dávat zákony. Přívrženci přímé demokracie hlásají, že dokáže překlenovat příkopy, a to většinovým rozhodováním celého lidu, tedy zapojením skutečně všech, kteří získají pocit přináležitosti k demokracii a společnosti díky spolurozhodování, a že za předpokladu kvalitních, předem stanovených neměnných pravidel bude přímá demokracie posilovat demokracii jako takovou. Odpůrci posilování přímé demokracie naopak tvrdí, že vláda bude bez referendum centralizovanější a sjednocenější, že se sníží rozštěpení elektorátu, demokracie bude stabilnější a více funkční. Dodávají, že přímá demokracie je náchylná k manipulaci – vždyť silně manipulovány byly již výše zmíněné petice ve Velké Británii během 17. až 19. století<sup>171</sup>.

### *Výhody přímé demokracie*

---

<sup>169</sup> WATERS, M. Dane. The strength of popular will: legal impact, implementation and duration **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 268. Přeloženo volně z anglického jazyka. Churchill samozřejmě měl na mysli obecně demokracii, nikoli jen demokracii přímou. Na druhou stranu je zřejmé, že jeho sdělení je v případě přímé demokracie daleko naléhavější.

<sup>170</sup> LACHAPELLE, Guy. The formation of opinions at referendums: the application of the screening theory model **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 332. Přeloženo volně z anglického jazyka.

<sup>171</sup> KNIGHTS, Mark. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 52-53: U petic nebylo zřejmé, zdali skutečně reprezentují lid: vyskytovaly se podvodné podpisy, zavádějící slogany, lidé podepisovali něco, o čem ani nevěděli, co to je. V peticích se vyskytovala lživá či zavádějící tvrzení jako tehdy, když jeden vysoký církevní představitel užil přehnaný populistický slogan „*the church in danger*“, přičemž se o žádné ohrožení nejednalo, aby donutil lidi k podpisu lojalistické petice.

Výhody přímé demokracie byly do značné míry již představeny v třetí části této práce. Na tomto místě přidávám následující:

Poměrně široce sdílený názor na přímou demokracii říká, že skrze ni mohou občané diskutovat a rozhodovat o specifických otázkách, nikoli pouze o politických stranách a kandidátech. Tím se politika, rozhodování věcí veřejných, dostává blíže k těm, kterých se především dotýká, a je tak skrze přímou demokracii posilován prvek politické rovnosti<sup>172</sup>.

V poslední dekádě je stále více citelná potřeba občanů mít vedle obecných voleb další kanál, prostor pro diskusi a artikulaci svých zájmů, názorů a požadavků. A především potřeba disponovat efektivním nástrojem pro jejich prosazování<sup>173</sup>. Je to z důvodu již výše zmiňované informační hojnosti a rychlosti šíření informací, kvůli hojnosti prostředků k seberealizaci na politickém poli a ve veřejném životě vůbec. Tyto prostředky často konkurují zastupitelskému způsobu vlády. Pokud existují prostředky, umožňující občanům disponovat informacemi, přirozeně vzniká touha občanů tyto prostředky využívat a být zapojen, a přímá demokracie má jistě potenciál tuto potřebu uspokojovat.

Příležitost více participovat na politice díky zavedení nástrojů přímé demokracie by měla dále posílit přístup občanů k přijímání a zpracovávání informací a motivovat je tento přístup využívat, protože to bude nezbytné pro jejich rozhodování. Různé zájmové skupiny se budou snažit představit argumenty pro a proti návrhu a budou je chtít dostat co nejbližší očím a uším voličů. Občané si více zvyknou na to posuzovat pro a proti u různých návrhů a programů politických stran, tedy nejlepší se jen jejich schopnost rozhodovat v referendu, ale rovněž schopnost hodnotit veškeré ostatní politické dění. Obecně můžeme konstatovat, že se zvýší jejich politická kompetence. Přímá demokracie mimo to podporuje otevřenost, transparentnost politického procesu<sup>174</sup>.

Vztah přímé a zastupitelské demokracie tak může být kooperační<sup>175</sup>. Přímá demokracie nabízí vedle té nepřímé možnost dalšího způsobu rozhodování, zejména pokud se například zablokuje postup stanovený nepřímou demokracií (např. nastane patová situace v parlamentu). Zvyšuje informovanost občanů a možná i pochopení obtížnosti demokracie, jejích procesů a tíhy

---

<sup>172</sup> SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 61

<sup>173</sup> Ibid., s. 62

<sup>174</sup> Ibid., s. 62

<sup>175</sup> Ibid., s. 77-78

rozhodování, pochopení konkrétních témat a hodnot a zájmů, které za nimi stojí. Skrze přímou demokracii jsou otevírány struktury politické moci, které byly uzavřeny desetiletími fungování zastupitelské demokracie.

Realizací přímé demokracie se zvyšuje transparentnost rozhodovacího procesu<sup>176</sup>. Ve Švýcarsku a v Bavorsku bylo dokázáno, že se přímou demokracií posiluje kontrola zvolených reprezentantů, že přímá demokracie je silným nástrojem politické kontroly. Posiluje se odpovědnost a reprezentativnost politiků, protože mají zadány konkrétní úkoly na základě referenda, jejichž provádění jsou povinni zajistit. Lépe mohou analyzovat, co po nich ti, které zastupují, požadují. Vysoká responzivita politiků na výsledky referenda je dokázána ve Skandinávii, kde jsou referenda veskrze poradní, přesto jsou jejich výsledky implementovány a realizovány.

Praxe ukazuje, že referenda mají pozitivní vliv na možnost projednávat témata a řešit zájmy nejrůznějších skupin občanů, které by se pravděpodobně nedostaly ke slovu, alespoň ne v tak velké míře, bez možnosti konání referend, a navíc se i prosazují zájmy prakticky všech skupin. Například v USA se konají referenda řešící zájmy skupin konzervativců, liberálů, zelených, homosexuálů, Indiánů anebo žen, a na základě těchto referend byly dokonce přijaty zákony tyto zájmy zohledňující<sup>177</sup>. Témata jsou též velmi různorodá – od legalizace marihuany, přes nastavení daní až po trest smrti nebo potraty.

Obhájci přímé demokracie často vystupují s tímto argumentem: protože lid je suverénem, má právo si neomezeně vládnout a jeho vůle je „vůlí Boží“. A že z tohoto důvodu má lid právo si vládnout i špatně, pokud je právě toto jeho vůlí. Občané mají vždy možnost si alespoň rámcově zjistit informace o návrhu a o tom, jak tento návrh ovlivní jejich budoucnost. Pokud si nic o návrhu nezjistí, je to jejich rozhodnutí a je to součástí jejich svobody. Jsme často svědky toho, že lid se rozhoduje tak, že to negativně ovlivňuje státní rozpočet. V USA se například daňové zatížení snížilo díky lidové iniciativě o 4 %<sup>178</sup>. Je však otázkou, jestli je toto skutečně negativní; pokud si lid přeje nižší přerozdělování, tak je to jeho vůle. Na druhou stranu se však pravděpodobně shodneme na tom, že by to nemělo způsobit bankrot anebo chudobu velké části obyvatelstva. Rozhodnutí o snížení daní musí být doprovázeno dalšími politikami. V USA také občané rozhodli

---

<sup>176</sup> Ibid., s. 77-78

<sup>177</sup> WATERS, M. Dane. The strength of popular will: legal impact, implementation and duration **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 261-262

<sup>178</sup> Ibid., s. 264

iniciativami o tom, že se výdaje decentralizovaly; odehrál se 10% nárůst výdajů na lokální úrovni a jejich 12% pokles na státní. Občané použili iniciativy, aby rozhodování o výdajích bylo blíže domovu, což můžeme považovat za zcela legitimní krok a dokazuje to, že referenda mohou hrát důležitou kontrolní roli, jak bylo tvrzeno výše.

Potvrzuje se, že voliči hlasují ve velké většině „správně“<sup>179</sup>. „Správně“ znamená podle Nai to, že (i) volič s nekompletní informací o předmětu hlasování hlasoval stejně jako více než 60 % voličů se stejným hodnotovým profilem, jako má on. Výsledek zkoumání ve Švýcarsku byl takový, že správně hlasovalo průměrně 63 % hlasujících v 75 hlasováních mezi lety 1999 a 2005. Správně hlasovat znamená ale také to, že (ii) hlasujete bez studia zdrojů a informací stejně jako ten, kdo pročítal několik takových informačních zdrojů. Výsledek při aplikaci tohoto předpokladu byl takový, že správně hlasovalo 58 % hlasujících. To by podle Nai značilo, že referendum a kampaň nezkrsluje vnímání voličů tématu a že voliči jsou kompetentní sami za sebe rozhodovat. Otázkou je, zdali budeme považovat 37 %, resp. 42 % voličů hlasujících „špatně“ za moc velký podíl, nebo za zanedbatelnou skupinu. Osobně bych se klonil spíše k první variantě. Další otázkou je, jestli za kompetenci nebudeme považovat i to, zdali voliči hlasovali prospěšně pro své zájmy, nebo jen to, že hlasovali „stejně“ jako ti, co měli informaci.

Přímá demokracie má pozitivní vliv na účast mladých na politickém životě, kdy ve Švýcarsku bylo prokázáno, že se přímé demokracie účastní více mladých, než se účastní klasických voleb<sup>180</sup>. Což by mohlo být významné pro Českou republiku s nízkým zájmem a účastí mladých ve volbách. (U starších voličů je to však obráceně.) Ve Švýcarsku bylo také dokázáno, že na hlasování v referendech je vysoká kumulativní účast; během 4 let se pouhých 20 % oprávněných voličů neúčastnilo ani jednoho hlasování, za 10 let se tento podíl snížil o polovinu na 10 %. Na to, že se občané skutečně zajímají o jednotlivá témata, že si vybírají, o čem mají mít zájem hlasovat, ukazuje počet selektivních voličů, tj. těch, kteří se zúčastnili alespoň 1 hlasování, avšak nezúčastnili se všech. Těchto občanů je ve Švýcarsku 60 %.

V USA bylo prokázáno komparativními studiemi, že přímá demokracie má na voliče silný vzdělávací efekt<sup>181</sup>. Zvyšují se jejich politické znalosti, zájem o veřejné dění, efektivnost jejich

---

<sup>179</sup> SCJARINI, Pascal. Voting behavior in direct democratic votes **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 295

<sup>180</sup> Ibid., s. 298

<sup>181</sup> Ibid., s. 299 a TALPIN, Julien. Do referendums make better citizens? The effects of direct democracy on political interest, civic competence and participation **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge*

zapojení do demokratických procesů, a v USA i jinde na světě se tam, kde je používána přímá demokracie, zvedá účast v prezidentských a parlamentních volbách. Zvyšující se účast na volbách v zemích (a amerických státech), ve kterých dochází k pravidelné aplikaci institutů přímé demokracie, se dá, podle propagátorů přímé demokracie, vysvětlit tím, že si občané osvojí návyk účastnit se hlasování, přemýšlet o politice intenzivněji, a budou více „připraveni na demokracii“<sup>182</sup>. Přímá demokracie může být prostředkem socializace, jelikož umožní lidem podílet se na vládě a zakoušet vlastní odpovědnost. To je přiměje hlasovat, budou totiž cítit, že mají větší vliv, že už nejsou jejich názory a moc jen zprostředkovávány reprezentanty, kteří je pokřívají. Na druhou stranu Voigt a Blume v komparativní studii porovnávající přímou demokracii v 94 zemích světa, kde se přímá demokracie nějakým způsobem používá, prokázali negativní korelaci mezi počtem hlasování a účastí na volbách. Tento vztah však vysvětlují tím, že pokud je hlasování až příliš, voliči jsou unaveni, a naopak ztrácejí motivaci se jich účastnit. Toto zjištění bylo potvrzeno i ve Švýcarsku. Talpin uzavírá tuto diskusi závěrem, že je těžké skutečně prokázat najisto pozitivní vliv. Bude potřeba dalšího zkoumání.

Argumenty pro přímou demokracii (referenda) byly zformulovány v letech 2009 až 2010 britskou Sněmovnou lordů, konkrétně *Select Committee on the Constitution in the British House of Lords*<sup>183</sup>. Do jisté míry opakuje argumenty zmíněné jinde v této práci a de facto je shrnuje na jednom místě. Výbor se shodl na tom, že referenda podporují demokratický proces, že mohou být „opevňovací zbraní“ demokracie a jsou schopna vyřešit problematické otázky. Dále výbor došel k závěru, že referenda mohou být ochranným prostředkem odvracejícím nebezpečí pro demokracii, že podporují zapojení občanů do veřejného života a vzdělávání voličů ve veřejných záležitostech a politickém životě. Voliči jsou pak schopni vynášet soudy, které jsou dostatečně odůvodněny. Výbor přiznal skutečnost, že referenda jsou mezi voliči populární a že jsou komplementární zastupitelské demokracii.

---

*handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 407

<sup>182</sup> TALPIN, Julien. Do referendums make better citizens? The effects of direct democracy on political interest, civic competence and participation **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 406-407

<sup>183</sup> SVENSSON, Palle. Views on referendums: in there a pattern? **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 95



### *Nevýhody přímé demokracie*

Nevýhody často souvisí s tím, že přímá demokracie (či její nástroje) nebyla ve většině zemí světa ve větší míře implementována do systému zastupitelské demokracie, a proto v mnoha ohledech není jasné, jak by se celý systém zachoval (možná lze říci i pokřivil), pokud by byla přímá demokracie ve větší míře využívána. Dalším důvodem, proč přímá demokracie je vnímána někdy až jako ohrožující demokracii zastupitelskou, je to, že občané nejsou navyklí, aby sami rozhodovali veřejné záležitosti, společnost se zdá nepřipravena. V českých podmínkách můžeme uzavřít, že ani kvalita demokracie není na takové úrovni, aby sama demokracie nástroje přímé demokracie unesla, zvládla je absorbovat.

J. S. Mill již v 60. století 19. století píše o nutnosti vyvarovat se přímé vlády lidu<sup>184</sup>. Podle Milla vede téměř jistě k netolerantní vládě většiny, která potlačí individualitu a excentricitu nezbytnou pro sociální progres společnosti. Reprezentace položila mezi lid a stát tlumič, který ochraňuje před změnou či zničením sociální a ekonomické základny, na které je postavena svoboda. Mill píše přímo, že „*zastupitelská vláda nebyla stvořena proto, aby si lid mohl vládnout, ale proto, aby byl ochráněn před špatnou vládou.*“<sup>185</sup> Nenarušovali bychom si tedy zaváděním přímé demokracie ochranu před tyranii většiny, kterou jsme pracně několik století budovali? Není již dostatečně velkým nebezpečím, že lid vládne skrze všeobecné volby a vyvíjí tak přímý tlak na své reprezentanty?

Jako druhou nevýhodu přímé demokracie uvedu skutečnost, o které jsem mluvil již výše v rámci výkladu o zastupitelské demokracii. Je jí nekonzistentnost názorů ve společnosti, kdy jednotlivec může mít poměrně konzistentní soubor názorů a postojů, avšak ve skupině, natož v celé společnosti, se již tato konzistentnost vytrácí. Reprezentanti se ještě mohou s tímto problémem určitým způsobem vyrovnat tak, že názor společnosti budou interpretovat a své voliče reprezentovat tím způsobem, který považují osobně za ten objektivně nejlepší pro voliče. Jak se však s tímto vypořádat v přímé demokracii, kdy bychom dostávali nekonzistentní soubor výsledků z různých referend? Které referendum „přebije“ které?

Nekonzistentnost není jedinou nepřijemnou vlastností chování společnosti, která by mohla být znásobena přímou demokracií. Lid je jako celek náchylný k rychlým změnám názorů, které

---

<sup>184</sup> TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5, s. 45

<sup>185</sup> Volně přeloženo z angličtiny.

jsou způsobeny silnou emocionalitou, již vykazuje<sup>186</sup>. Tato nestabilita způsobuje, že stát by mohl při aplikaci nástrojů přímé demokracie snadno ztrácet směr, kterým se ubírá, resp. tyto směry často střídá. To by způsobovalo nejistotu, chaos a absenci prosperity, která vzniká pouze ve stabilním prostředí.

Problém tkví v tom, že jedinec hlasující v referendu nemusí pociťovat odpovědnost za následky svého rozhodnutí. Bude myslet v intencích toho, co je pro něj osobně výhodnější, bude mít tendenci myslet pouze na přítomnost nebo bezprostřední profit. Reprezentant přeci jen má možnost přemýšlet v delším horizontu a v souvislostech. I když se samozřejmě chce zalíbit, ví, že se následky projeví a bude za ně též nést odpovědnost. Může se mu proto vyplatit učinit nyní „nepopulární“ rozhodnutí, které se za čas projeví jako správné, a bude to moci svým voličům „prodat“. Občan se ztratí v davu, může se chovat zcela sobecky. Přímá demokracie rozhoduje tady a teď. Reprezentace musí být interpretativní, zástupce odhaduje, konstruuje mysl lidu. Lidé mají odlišné názory, reprezentant je nucen překlenout nekonzistentnost v názorech přítomnou ve společnosti, myslet na co nejvíce skupin, aby uspěl ve volbách, a proto musí zastupovat i zájmy národa, státu jako celku.

Mám dojem, že velkou nevýhodou přímé demokracie je i jakási její definitivnost. V demokracii vítězství jedné strany, skupiny, nikdy nesmí být konečné, definitivní. Všichni musí mít pocit, že zanedlouho to mohou být oni, jejichž zájmy budou mít navrch. A to z prostého důvodu: aby poražení měli stále zájem na setrvání zřízení, na pokračování demokracie. Žádný výsledek demokratické diskuse tedy nemá být definitivní, ale přímá demokracie k tomuto může sklouznout kvůli své podstatě; rozhodl lid, který je suverénem, jeho vůli nemůže nikdo zpochybňovat. Přesto v rámci toho samého lidu budou existovat skupiny, které prohrály, jejich názory a zájmy jsou relevantní a třeba obsahují i to řešení, které je vhodnější pro celek, avšak nebudou vzaty v úvahu, protože rozhodnutí lidu připraví politiky o manévrovací prostor.

Další nevýhoda, týkající se dělby moci, byla formulována Rousseauem, který, jak jsem již zmiňoval výše, varoval před mnohými nebezpečími přímé vlády lidu, ač je považován za jednoho z jejích největších obhájců<sup>187</sup>. Formuloval tezi, že lidé si nejsou vědomi rozdílu mezi legislativou a exekutivou. Přímá demokracie proto bude pověřovat stejné lidi tím, aby vládli a aby schvalovali

---

<sup>186</sup> FERREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 272

<sup>187</sup> GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 94-95

zákony. Do obou sfér proto budou úspěšně pronikat osobní (soukromé) zájmy. Můžeme říci, že sám lid bude v této nebezpečné pozici, respektive v procesu přímé demokracie, dlouhodobě vítězná skupina, která si podmaní jak legislativu, tak exekutivu. V referendu se každý stává soudcem ve svém vlastním případě. Skrze přímou demokracii se děje de facto koncentrace moci v jednom mocenském centru, což znamená větší riziko, že této koncentrace bude někým zneužito a uzurpace bude navíc posvěcena rozhodnutím suveréna.

Zastupitelské demokracii je vyčítáno, že podporuje, až způsobuje, strukturální nerovnosti, jak jsme je naznačili výše. V přímé demokracii však hrozí toto nebezpečí dle mého názoru ještě intenzivněji. Vítězná většina nemá na rozdíl od politické reprezentace, která v menšině vidí potenciální voličskou základnu, důvod brát na zájmy menšiny sebemenší ohled. Ostatně rozhodujeme přímo o svých vlastních zájmech. Nelze spoléhat na altruismus většiny voličů, který by tuto skutečnost napravil. Výsledek intenzivního používání přímé demokracie by tedy mohl znamenat dlouhodobé přehlasování menšiny většinou.

To, že výše uvedené není pouhou teorií, se ukazuje například v USA, kde je proti minoritám zaměřeno až 78 % všech výsledků referend<sup>188</sup>. Ve Švýcarsku to bylo jen 30 %, což je dle mého názoru stále vysoké číslo. Samozřejmě záleží na metodě a kritériích studie, ale většina z nich ukazuje, že přímá demokracie není příznivá menšinám<sup>189</sup>. A nejedná se jen o menšiny rasové, etnické, sexuální nebo náboženské, ale v mém vnímání jde například i o menšiny ekonomické, jako jsou lidé zatížení exekucemi, matky samoživitelky, lidé s postižením nebo lidé dlouhodobě nezaměstnaní. Tyto studie pochází hlavně z 90. let a v té době nebyla společnost ještě

---

<sup>188</sup> STEFANINI, Marthe Fatin-Rouge. Referendums, minorities and individual freedoms **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 375-378

<sup>189</sup> Přímá demokracie se nedotýká negativně všech skupin. Jak píše Stefanini, postihovány jsou skupiny, které požadují přiznání nějakých práv, nebo ty, které představují oprávněně, či neoprávněně (což je většinový případ), nebezpečí pro většinu. Toto nebezpečí může mít charakter kulturní, identitární, ekonomický apod. Minority musíme podle některých autorů rozlišovat také podle stupně integrace. Na jedné straně jsou tzv. *in-group minorities*, tj. skupiny, které už většina společnosti vnímá jako svou součást. Na druhé jsou *out-group minorities*. Postavení se logicky v průběhu času mění a liší se i v mezinárodním porovnání – homosexuálové v USA byli vnímáni v 80. letech silně negativně jako out-group minorita, ve Švýcarsku však žádné „potíže“ neměli. Referendum proti minoritám je také často vyvoláno jednotlivou událostí se silným emocionálním podbarvením (zde se projevuje emoční nestabilita lidu). Takovou událostí může být zvýšená migrace, sériové vraždy, nárůst počtu homosexuálů, resp. spíše jejich viditelnosti, nebo soudní rozhodnutí přiznávající právo na potrat, rodičovská práva homosexuálním pářům nebo potvrzující tzv. *affirmative action*.

tak polarizovaná a neprojevovaly se tak silně negativní emoce vůči menšinám, jaké pozorují v současném světě. Domnívám se, že zavedení přímé demokracie do současné společnosti by vyvolalo ještě větší polarizaci, nesnášenlivost, neporozumění a bylo by velkým zklamáním. Dále si musíme uvědomit, vlastně i doufat v to, že by většina těchto diskriminujících referend byla rušena ústavními soudy, což by vyvolávalo mezi příznivci vítězné strany silně negativní emoce vůči systému. Nic z výše uvedeného není pozitivní zprávou pro demokracii.

Nebezpečné pro demokracii je také to, že některé strany se mohou snažit zneužít referenda proti menšinám k posílení své pozice. Dostanou tak do veřejné diskuse daleko výraznějším způsobem negativní emoce a pseudoargumenty mířící proti menšinám, které podpoří jejich pozici v rámci politického spektra. Tyto strany referendum také financují, financují negativní kampaň. Tento názor podporují Lanz a Nai<sup>190</sup>, kteří tvrdí, že obecně pomocí referenda strany získávají prostor pro svou agendu, získávají hlasy a peníze. Referenda se dá zneužít i pro posílení vyjednávací pozice s evropskými institucemi; vláda může tvrdit, že má svázané ruce. Takové zneužívání je nebezpečné pro samotný členský stát.

Zpět k menšinám. Pro ně představuje referendum nebezpečí i proto, že politik musí své názory proti menšinám obhajovat, často se stane, že se i s reprezentanty skupiny musí setkat tváří v tvář, je konfrontován. Lid je však anonymní, často zjednodušuje své soudy, v kampaních toto zachází do extrému. Ani v době konání referenda nejsou promyšleny následky přijetí návrhu proti menšinám, který se navíc ani na první pohled takovým zdát nemusí. Legislativní návrh je přeci jen podrobován diskusi a analýze. Zájmové skupiny zastupující menšiny mají příležitost efektivně lobbovat. Méně viditelným, a možná ještě nebezpečnějším faktorem, je samotná existence nebo potenciál vzniku iniciativy zaměřené proti menšinám. Už jen samotný její vznik nebo potenciál vzniku totiž znamená přísnější legislativu vůči menšinám, jejímž prostřednictvím se politická reprezentace bude snažit vyhnout vzniku, anebo dokonce vítězství takové iniciativy, která by přispěla k posílení stran vystupujících proti menšinám.

Na druhou stranu je pravdou, že většina iniciativ diskriminujících menšiny skončila již ve fázi sběru podpisů nebo byla neúspěšná při hlasování, a to jak v USA, tak i ve Švýcarsku<sup>191</sup>. A

---

<sup>190</sup> LANZ, Simon a NAI, Alessandro. How elections shape campaigning effects in direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 348

<sup>191</sup> STEFANINI, Marthe Fatin-Rouge. Referendums, minorities and individual freedoms **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 378-380

také existují iniciativy, které se snažily přiznat menšinám práva. V Irsku pomocí referend bylo přiznáno mnoho práv menšinám nebo výsledky referend nebyly vůbec konzervativní<sup>192</sup>; například byly schváleny sňatky stejnopohlavních párů, asistovaná sebevražda, legalizace marihuany a konec trestu smrti. Dále je třeba si přiznat, že parlamentní legislativní proces není vždy zárukou ochrany práv a svobod menšin. Tou by měla být spíše nezávislá justice.

Zajímavé je vrátit se ke vlivu přímé demokracie na dělbu moci a podívat se právě na otázku vztahu přímé demokracie a soudní moci. Jak bylo již naznačeno, nabízí se vztah kontrolní, kdy soudní moc bude kontrolovat to, zdali přímá demokracie nepřekračuje meze, které jí byly stanoveny, především na ústavní rovině, a bude chránit zejména základní práva a svobody. Je však zcela jisté, že by tato kontrola byla dostatečná a že by byla uskutečňována za každé situace? Pokud by se stalo, že by se skrze přímou demokracii transformovaly právní základy, na nichž stojí stát a podle nichž rozhoduje soudní moc, možná by tato moc měla dilema, zdali postupovat proti vůli lidu projevené v hlasování a chránit práva a svobody menšiny, nebo ne.

V USA se varovné případy před soudy odehrály v první polovině 19. století ve věci ochrany suverenity a práv Indiánů. Platila zde doktrína „*of plenary powers*“, která ve svém důsledku znamenala, že o rozsahu práv Indiánů, o výkonu jejich suverenity, rozhodoval Kongres<sup>193</sup>. Soudní spory, v rámci kterých Indiáni bránili svá práva, se dostaly mnohokrát až před Nejvyšší soud. Soudce Marshall ve svých rozhodnutích sice píše, že je správné Indiány integrovat do společnosti a zachovávat jejich práva, avšak poté pokračuje tím, že soud tu není od toho, aby zasahoval do principů, na kterých je vystavěn stát. A protože stát byl vystavěn na dobovatelském principu, rezervace jsou *de facto* americkými koloniemi, musí to tak zůstat. Soudy nemají právo do tohoto zasahovat, pouze zákonodárna moc má možnost to změnit. Tento problém nezanikl ani v následujících desetiletích, spíše naopak. Byl vytvořen Úřad pro záležitosti Indiánů, který vykonával dohled na Indiány v rezervacích, stal se *de facto* vládou na tomto území, a na začátku 20. století byl zaveden tzv. „civilizační program“<sup>194</sup>. Nejvyšší soud v roce 1910 judikoval, že „*Kongres, v souladu s dlouhodobě zavedenou vládní politikou, má právo sám určit, kdy poručnictví, které je udržováno nad Indiány, skončí.*“<sup>195</sup> A přestože prezident Wilson podporoval

---

<sup>192</sup> Konzervativismus, a sice ten, který bychom označili spíše za pseudokonzervativismus, stojí za mnohými návrhy, které směřují proti přiznání práv menšinám.

<sup>193</sup> MAMDANI, Mahmood. *Settlers nad natives in North America* In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 172-175

<sup>194</sup> *Ibid.*, s. 186-187

<sup>195</sup> *Ibid.*, s. 187. Přeloženo volně z anglického jazyka.

právo na sebeurčení národů po celém světě, na konci jeho prvního období Nejvyšší soud vydal rozsudek, ve kterém uznává druhořadé občanství Indiánů, protože plné občanství by nebylo kompatibilní s existencí kmenů a pokračujícím dohledem<sup>196</sup>.

Můžeme tvrdit, že toto je minulost, že jsme se posunuli dále a takovéto smýšlení je překonané. Ovšem kdo zaručí, že tomu tak skutečně je a podobné úvahy se nemohou za určité nepříznivé konstelace, třeba po velké ekonomické krizi, vrátit? V tisku se například dočítáme o vzrůstajícím antisemitismu v Evropě<sup>197</sup>, což by před 50 lety bylo naprosto nepředstavitelné. Nebezpečí, že se lid začne domnívat, že *moc znamená právo*, tu bylo, je a bude. Ve výše uvedených soudních sporech byly rozsudky postaveny na tomto právu a na právu „*kdo první přijde, bere*“. Politika zde triumfovala nad právem; Marshall píše o tom, že jsou pochybnosti o tomto právu, ale není věcí tohoto soudu zpochybňovat právo, které v době conquisty ospravedlňovalo tuto porobu Indiánů, zábor území atd.<sup>198</sup> Tento rozsudek se snaží zamaskovat právo potřebou. Za této situace nemohla být řeč o tom, že Indiáni měli nějaká práva, ač jim byla formálně přiznána. A k jejich odebrání dopomohla soudní moc. Demokratické zřízení má různé míry demokratičnosti a demokracie nemusí platit pro všechny stejně.

V souvislosti se vztahem přímé demokracie a soudní moci je třeba se zmínit ještě o jedné hrozbě, a to o narušení rovnováhy zákonodárné a soudní moci. Jednak se může stát, že lid se bude snažit pomocí hlasování v referendu zvrátit některá soudní rozhodnutí, která se mu nebudou pozdávát. Mohlo by se tedy stát, že se vytvoří něco jako lidové veto soudních rozhodnutí. To může významně narušit i právní jistotu. Jako druhý moment s tím související se jeví i posílení pozice zákonodárského sboru vůči soudní moci, kdy se mohou zákonodárci cítit silnější s hlasy lidu „za zády“. Stejně jako se silnějším cítí přímo volený prezident vůči vládě a parlamentu. Existuje i

---

<sup>196</sup> Ibid., s. 203

<sup>197</sup> Například: *Polsko odmítá židovské restituce – možná za to draze zaplatí* [online] © 1997-2021 Český rozhlas [cit. 23.9.2021] Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/komentare/komentar-gita-zbavitelova-polsko-antisemitismus-restituce-odskodneni-zide-druha\\_1905221726\\_anj](https://www.irozhlas.cz/komentare/komentar-gita-zbavitelova-polsko-antisemitismus-restituce-odskodneni-zide-druha_1905221726_anj); *Poláci pálili slaměného Jidáše, nápadně připomínal karikaturu Žida* [online] © 1999-2021 MAFRA, a.s. a dodavatelé Profimedia, Reuters, ČTK, AP. [cit. 23.9.2021] Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/polsko-antisemitismus-zid-rasismus-pravo-a-spravedlnost-pruchnik-velikonoce-jidas.A190423\\_101431\\_zahranicni\\_dtt](https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/polsko-antisemitismus-zid-rasismus-pravo-a-spravedlnost-pruchnik-velikonoce-jidas.A190423_101431_zahranicni_dtt) ; nebo *Antisemitismus ve Francii sílí. Ochranu židovských hřbitovů chtějí zajistit Strážci paměti* [online] © Česká televize 1996-2021 [cit. 23.9.2021] Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3010214-antisemitismus-ve-francii-sili-ochranu-zidovskych-hrbitovu-chteji-zajistit-strazci>

<sup>198</sup> MAMDANI, Mahmood. Settlers nad natives in North America In: SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 162-163

varianta, že by sami zákonodárci vyvolávali referenda za účelem obejítí soudní moci. Případné nastavení regulatorního rámce přímé demokracie musí být tudíž velmi pečlivě promyšleno.

Kontrola přímé demokracie ve smyslu toho, aby se vyhnula zásahům do základních práv a svobod, nesvěřovala příliš moci do jedné ruky apod., bude složitá. Ještě složitější bude v demokraciích, které nejsou zcela rozvinuté nebo které procházejí určitou institucionální krizí. V takových případech je dost možné, že budou kontrolní mechanismy oslabené a určití aktéři budou mít snazší pozici k tomu zneužít moci lidu pro své soukromé účely, k uzurpaci moci, nebo bude docházet k výrazné diskriminaci, až utiskování menšin.

Pokročme dále. V zastupitelské demokracii jsou reprezentanti voleni na základě preferencí voličů, které vychází z toho, jak hodnotí kvality jednotlivých kandidátů. Kandidáty (ty přední) známe většinou delší dobu a můžeme usuzovat rámcově o jejich zájmech a záměrech. Ve výsledku se nakonec budeme rozhodovat dost možná spíše podle těchto kritérií než podle programu. Za návrhy v přímé demokracii také někdo stojí, my vůbec nemusíme tušit, kdo to je, a neznáme jeho zájmy a záměry. Dalším nepříznivým aspektem v porovnání přímé demokracie s nepřímou je to, že v nepřímé je sice omezen výběr z kandidátů / kandidátek, ale reprezentují nějakou poměrně pestrou paletu směrů a my si z této palety takto nepřímo vybíráme i námi preferovaná řešení. (A doufáme, že tato řešení budou implementována.) V přímé demokracii (referendu) budeme mít přímo omezen počet řešení, mezi kterými vybíráme, na dvě, která za nás vybere někdo jiný. Přičemž přesnost jejich popisu nebude o moc více přesná a jistota jejich implementace rovněž ne. Přímá demokracie nás z tohoto pohledu může vlastně v konečném důsledku ochuzovat o vhodnější a námi preferovanější řešení. Může omezovat náš úsudek.

V porovnání s nepřímou demokracií je daleko méně jasné, kdo nese odpovědnost za vznesené a vítězné návrhy. Pokud ministr prosazuje špatné návrhy a jeho resort směřuje špatným směrem, tak se v dobře fungující demokracii bude zodpovídat a pravděpodobně svůj úřad opustí, a když ne, tak bude muset své jednání napravit. Kdo však odvolá z funkce lid, který rozhodl? Kvůli této neodpovědnosti je pro politiky lákavé své návrhy svěřovat referendu a je jednodušší prosazovat nekvalitní návrhy. Připomeňme také, že odpovědnost motivuje k vyšší kvalitě výstupu.

Přitom v referendu se dávají v šanc významné institucionální vymoženosti, výhody fungujícího systému, členství v mezinárodních organizacích a uskupeních, nezbytně nutné reformy<sup>199</sup>. Referendum je tímto riskem, protože výhody a plusy, často ekonomického a

---

<sup>199</sup> SCHNEIDER, Gerald. Brinkmanship and backsliding: how governments deal with referendum **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 426

komplexního charakteru, nejsou tak emočně silné jako (tvrzené i skutečné) nevýhody, třeba migrace, ztráta okamžitého užitku apod., které stojí proti nim. Neodpovědný iniciátor referenda toho s klidným srdcem využije, protože nemůže nic ztratit. Ztratit může de facto jen vláda, pokud je odpovědná, která se pak musí s následky referenda vypořádat.

Dobře je to vidět na švýcarském příkladu referenda o imigrační politice z roku 2014, kdy zvítězila lidová iniciativa, za níž stála krajně pravicová SVP (Swiss People's Party), zaměřená proti „masové migraci“<sup>200</sup>. Toto referendum narušilo vztahy mezi Švýcarskem a EU a ohrozilo přístup Švýcarska na jednotný trh EU. Lídr SVP nemusel toto rozjitření urovnávat, implementace výsledku referenda byla na celé vládě a SVP pokračovalo ve své protiimigrační rétorice. Nebyl zde ani náznak odpovědnosti, protože SVP by nenesla následky rozbořeného vztahu s EU. Je velkou komplikací pro fungování země po referendu, že odpovědnost za implementaci výsledku referenda neleží na „vítězi“ referenda, který tak ani v kampani před referendem není tlačěn k tomu, aby překládal svůj návrh této implementace, prokazoval jeho proveditelnost a řešil reálné následky.

Ani vláda nepocituje příliš odpovědnosti za výsledek, neinvestuje tolik prostředků, kolik je potřeba, do kampaně prosazující „nepopulistickou“ volbu a ani v kampani nevynakládá dostatečné úsilí. Zčásti je to pochopitelné, protože vláda se přirozeně musí snažit o objektivnější přístup (vlády investující do jedné varianty jsou odpůrci kritizovány) a snaží se prezentovat výhody i nevýhody<sup>201</sup>. Bylo totiž zjištěno, že paradoxně ani neúspěch v referendu nevede k rezignaci premiéra a/nebo vlády<sup>202</sup>. Můžeme říci, že neúspěch v referendu může vládu ohrozit především poklesem preferencí při následujících volbách. Jenže toto riziko je dobře říditelné. Vlády totiž používají strategii „backsliding“, tj. předstírání, že následují vůli lidu, ovšem ve skrytu se snaží prosazovat dále svou politiku, se kterou neuspěly v referendu, a tato taktika se jim vyplácí. Zejména to platí v oblasti evropské integrace. Navíc vlády mívají poměrně velký vliv na načasování konání referenda, aby je tolik neohrozilo. Vítězství populistické volby je proto ještě pravděpodobnější. A důsledky pro společnost mohou být ještě horší, pokud následně vyjde „taktika backslidingu“ a nic se nezmění ani po volbách. Prohloubí se pocit marnosti a toho, že hlas lidu nic nezmění.

---

<sup>200</sup> Ibid., s. 427

<sup>201</sup> Doplněno na základě konzultace s prof. Kyselou. Alternativně se odpůrci mohou domáhat veřejných peněz na svou kampaň.

<sup>202</sup> Ibid.



Zaznamenáváme rovněž obrovskou nestabilitu v postojích společnosti. To je nevýhodou, protože se pak mnozí ptají, co je vlastně rozhodnutím lidu? Je to výsledek, který vyjde nyní, nebo ten za dva roky? Nebo ten za čtyři, který je zase stejný jako první? Dánské referendum o Maastrichtské smlouvě dopadlo v roce 1992 prohrou integrace v poměru 49,3 % ku 50,7 % při volební účasti 83,1 %<sup>203</sup>. Následně se vládě podařilo s Evropskou unií vyjednat několik bezvýznamných výjimek z podepisované smlouvy a v roce 1993 již nová vláda uspěla a referendum skončilo s výsledkem 56,7 % pro integraci při volební účasti 86,5 %<sup>204</sup>. Za povšimnutí stojí, že vláda šikovně spojila hlasování pro integraci se slibem daňové reformy<sup>205</sup>. To by se dalo nazvat přílepkováním, které známe ze sněmovny. Otázkou je pak, o čem dánští voliči hlasovali, zdali o smlouvě, nebo o daních, které jistě pro ně byly tematicky bližší. Další pochybnost ohledně opakovaných referend můžeme mít v tom smyslu, že vlády mohou nechat referendum opakovat tak dlouho, dokud nedocílí „správného“ výsledku. V takovém případě však můžeme přemýšlet o tom, do jaké míry je pak takové hlasování demokratické, a hlavně, proč bychom vůbec měli v prvé řadě finančně nákladnou přímou demokracii uskutečňovat.

Velkou otázkou v diskusi o zavádění přímé demokracie je otázka kompetentnosti voličů k rozhodování konkrétních záležitostí, které jsou předmětem referenda. Odpůrci přímé demokracie mohou též pochybovat o tom, jestli voliči skutečně budou volit jednu z možností, anebo jestli nebudou volit spíše charisma osobností v jednom z táborů kampaně před referendem. Obrovský vliv mohou mít i finanční prostředky investované do kampaně a dezinformace.

Co je to vlastně ona diskutovaná voličská kompetence? Definici se snaží vytvořit Hobolt<sup>206</sup>. Za kompetentního považuje voliče, který disponuje určitou dostatečnou úrovní informací o tématu referenda a hlasuje skutečně o tématu (předmětu) referenda, nikoli o něčem jiném. Kompetentní hlas je pak ten, jenž je vhozen na základě preferencí specificky zaměřených na předmět referenda a který by byl vhozen se stejnou odpovědí, i kdyby volič měl k dispozici skutečně kompletní soubor informací. Hlasování skutečně o předmětu referenda je nutnou podmínkou toho, abychom

---

<sup>203</sup> Převzato z: *1992 Danish Maastricht Treaty referendum* [online] [cit. 23.9.2021] Dostupné z [https://en.wikipedia.org/wiki/1992\\_Danish\\_Maastricht\\_Treaty\\_referendum](https://en.wikipedia.org/wiki/1992_Danish_Maastricht_Treaty_referendum)

<sup>204</sup> Převzato z: *1993 Danish Maastricht Treaty referendum* [online] [cit. 23.9.2021] Dostupné z [https://en.wikipedia.org/wiki/1993\\_Danish\\_Maastricht\\_Treaty\\_referendum](https://en.wikipedia.org/wiki/1993_Danish_Maastricht_Treaty_referendum)

<sup>205</sup> Ibid., s. 427-428

<sup>206</sup> TALPIN, Julien. Do referendums make better citizens? The effects of direct democracy on political interest, civic competence and participation **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 412

mohli vůbec uvažovat o tom, že referendum má vypovídající hodnotu o řešeném problému. Zároveň jedině tak bude volič skutečně o položené otázce přemýšlet a může rozhodnout kompetentně. Kompetentní volič též ví, že by měl hlasovat o předmětu referenda, a ne o něčem jiném, a nenechá se „svést“ k hlasování o jiném tématu.

Kompetentnost je narušována několika faktory. Voliči například rádi přijímají zjednodušení a metafory, které jim dávají pocit, že problém, o kterém se jedná, pochopili<sup>207</sup>. Přitom se však ve skutečnosti jedná pouze o osekání dilemat, o zjednodušení bez uvažování, spojení se symboly. Jedná se o nebezpečnou manipulaci, která velmi funguje. Jeden příklad za všechny je metafora použitá Donaldem Trumpem mladším, který k přijímání uprchlíků prohlásil: „*Kdybych měl miskou skittles a řekl vám, že jen tři z nich vás zabijí, nabrali byste si hrst?*“ Samozřejmě bychom si nenabrali. Tato metafora přiřazuje k reálně velmi malé pravděpodobnosti toho, že někdo z přijatých bude terorista (která je zde navíc lživě umocněna), jistotu, že konkrétně já budu zabit. Druhým silným momentem je to, že tato metafora činí z lidí (uprchlíků) neživé věci (bonbony), které nám najednou až tolik nevadí odmítnout. „Pravdivá“ metafora by podle Prokopa mohla znít třeba následovně: „*Představte si, že byste jeli k tetičce na zahradu a někdo by vám řekl, že v trávě může být sklo, o něž si lze pořezat nohu. Jeli byste?*“ To však zřejmě nezní dostatečně efektně, jak by Donald Trump mladší pro své účely potřeboval. Při použití metafory s tetičkou bychom pravděpodobně pomoc poskytnout neodmítli, ale jistě bychom si dávali na zahradě větší pozor, sklo bychom našli a problém tím vyřešili.

Nebezpečí metafor spočívá v tom, že se rychle uchyty a rozšíří. I metafora se skittles se šířila sociálními sítěmi a přes emaily zázračnou rychlostí. Dokonce se velmi uchytila i v České republice. Zjednodušení a metafory se šířením stávají stále více a více pravdivými. Vůbec nejúčinnější je, když je sdílí další známá osoba kromě té, která ji poprvé vyřkla. A mnoho občanů (možná i většina) nebude přemýšlet o tom, jestli je pravdivá. A i když budou přemýšlet, první emoce v nich přeci jen trochu zůstane.

Další narušení kompetentnosti občanů spočívá v tom, co si přejí slyšet. Prokop výstižně píše, že si přejí *ježky*, tj. ty, kteří nelavírují, mluví jasně, nepochybují o svých předpokladech, i když se ukázaly mnohokrát chybnými<sup>208</sup>. A to z důvodu, že tyto předpoklady a pravdy skutečně mohou v mnoha případech platit, a k tomu se nemusí platit vysoká cena za přemýšlení a rozvažování, kterou naopak musí platit *lišky*. Lišky jsou v předpovědích výrazně přesnější než

---

<sup>207</sup> PROKOP, Daniel. *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Brno: Host, 2019. Dotisk 2020. ISBN 978-80-7577-991-5, s. 197-199

<sup>208</sup> Ibid., s. 206-208

ježci, ale nemají jasnou představu o světě, stále pochybují a rozporují každý názor, používají fakta, nezakreslená data. Dokážou přehodnotit svůj postoj skrze odžitou zkušenost. To je složité a na někoho to působí až povýšeně. V médiích, řídicích se především sledovanost, se tak objevují spíše ježci. Ilustrací tohoto jevu může být fakt, že v komerčních televizích se navyšují předpovědi srážek. Z prostého důvodu – lidé neodpouštějí, když pršet nemělo, ale nakonec přšelo, avšak odpouštějí, když bylo krásněji, než tvrdila předpověď. Strategie je tedy být negativní a skeptický, zjednodušovat a o zjednodušeném nepochybovat. Je to správné pro rozhodování v přímé demokracii?

Významným faktorem pro kvalitu přímé demokracie související s kompetentností je vzdělanost obyvatelstva, a zvláště té méně vzdělané poloviny. Ztotožňuji se s výrokem Jany Strakové, odbornice na vzdělávání, která prohlásila: „*To, jak se té které společnosti daří, a zejména jak se v ní žije, do značné míry záleží na tom, jak vzdělaná a kultivovaná je ta nejméně vzdělaná část populace.*”<sup>209</sup> Uchovejme tyto poslední věty v paměti a podívejme se na situaci v České republice. Poměrně obecně sdíleným názorem, a to nikoli jen mezi laickou veřejností, je to, že kvalita našeho školství je na špatné úrovni. A to především proto, že generuje velké rozdíly mezi jednotlivými skupinami obyvatel. Kvalita škol v České republice zdůvodňuje 44 % individuálních výsledků žáků (průměr OECD je 31 %.)<sup>210</sup>. Špatná úroveň českého školství se tedy projevuje nejen na nižší kompetenci voličů, ale i na jakémsi dělení republiky na intelektuály („kavárničky“) a zbytek, který „ví, co je to život“. Děti z lepších (bohatších, vzdělanějších) rodin chodí do lepších škol a mají lepší výsledky<sup>211</sup>. Problémem je i brzká selekce dětí do kvalitnějších škol, která se děje již po prvním stupni základních škol. Platí přitom, že druhé stupně jsou kvalitativně výrazně horší než ty první<sup>212</sup>.

Tyto problémy školství se promítají do ekonomické situace jednotlivých skupin obyvatel, kdy je v ČR patrný silný přenos chudoby z generaci na generaci; neprostupnost je daleko vyšší než v jiných zemích OECD<sup>213</sup>. A chudoba není pouze ekonomická, znamená i nízký kapitál sociální a kulturní. Lidé, kteří se narodí do rodiny s horší socio-ekonomickou situací, pak nesdílí pozitivní představy o budoucnosti s ostatními a budou spíše hlasovat proti všemu, bojkotovat. Zároveň tato pozice znamená, že nebudou rozvíjet své kompetence, a to ani ty voličské. Selekcí prováděnou ve

---

<sup>209</sup> Ibid., s. 66

<sup>210</sup> Ibid., s. 67

<sup>211</sup> Ibid., s. 68

<sup>212</sup> Ibid., s. 70

<sup>213</sup> Ibid., s. 67-68

školství také vznikají skupiny, které si vzájemně nerozumějí, protože ani nestráví dostatečné penzum času pospolu.

Naděje, že se nevýhodu slabé kompetence voličů podaří překonat vzděláváním, je v důsledku výše uvedeného silně nabourávána. Právě zmíněné problémy vzdělání a rozdělení společnosti se v různých obdobích vyskytují po celém světě. A ke špatné kvalitě školství musíme připočítat stále více se prohlubující komplexitu světa a jeho problémů, postupující globalizaci, která vše se vším propojuje a činí neurčitým. Hodí se použít termín Zygmunta Baumanna, podle kterého jsme se ocitli v době tekuté.

Nízkou kompetenci českých voličů umocňuje i slabá mediální výchova<sup>214</sup>, jež by byla právě vhodným nástrojem pro lepší pochopení „tekutého světa“. Pro zavádění přímé demokracie je jistě varovné, pokud voliči nejsou schopni rozlišit mezi texty postojovými a informačními, či dokonce mezi inzercí a těmito texty. Pokud se orientují pouze podle titulků anebo fotek, nevědí, kdo je vlastníkem médií a jaké má zájmy nebo jak fungují algoritmy sociálních sítí či internetových vyhledávačů. Výsledky jednoho výzkumu Medianu pro Jeden svět na školách zaměřeného na mediální gramotnost jsou více než alarmující: Průměrné skóre středoškoláků bylo velmi nedostatečných 6,8 z 15. Mimo to můžeme pozorovat již zmíněné rozdělení podle kvality škol, když gymnazisté dosáhli skóre 8,5, studenti odborných škol 6,5 a studenti učilišť pouhých 5,5<sup>215</sup>.

Média mají přitom až rozhodující roli při nastolování témat, utváření obrazu o nejrůznějších veřejných záležitostech. Například o Češích vznikl mediální obraz, že jsou striktní odmítači jakékoli migrace, když ji až 80 % z nich odmítá<sup>216</sup>. Přitom z průzkumů vyplynulo, že se jedná ve skutečnosti jen o 38-50 %. Samo o sobě by to možná problémem nebylo, ovšem platí zákon spirály mlčení: pokud nejsme rozhodnuti, přikláníme se k názoru, který považujeme za majoritní. Média takto snadno vytvoří o určité problematice jednoduší obraz, mohou podávat (a podávají) jen negativní zprávy (např. o Romech, přistěhovalcích<sup>217</sup>). V této atmosféře navíc získáváme pocit, že máme o tématu dostatek informací.

O síle médií a riziku jejich možného zneužití v rámci kampaně před referendem vypovídá analýza Medianu z roku 2017, ze které vyplývá, že u televizních diváků, kteří byli vystaveni více než čtyřiceti reportážím o uprchlících, byla dvakrát vyšší šance, že budou toto téma označovat za

---

<sup>214</sup> Ibid., s. 75-76

<sup>215</sup> Můžeme si připomenout i výše zmíněný výzkum mezi středoškoláky zaměřený na pomlouvačné zprávy o Romech.

<sup>216</sup> Ibid., s. 103-104

<sup>217</sup> Ibid., s. 123

zásadní<sup>218</sup>. Ještě více alarmující je fakt, že ti, kteří sledovali v létě 2015 reportáže televize Prima vyjadřující se negativně o uprchlících, odmítali jejich přijímání třikrát častěji než lidé, kteří reportáže televize Prima neshlédli. Pokud byli ze sledované skupiny vyřazeni ti, kteří se s tématem migrace obecně setkávali častěji (a dívali se pravděpodobně na Primu proto, že tam byly negativní zprávy, se kterými souhlasili), byl výsledek takový, že diváci Primy odmítali přijímání uprchlíků dvakrát častěji. Takto silný vliv médií znamená rovněž velké nebezpečí v podobě možnosti silně ovlivňovat mínění diváků ze strany vlastníků těchto médií. Toto nebezpečí je samozřejmě platné i pro nepřímou demokracii, přímá demokracie však odebrává jednu ochrannou vrstvu mezi rozhodnutím a ovlivněním ze strany médií. Média nastolují témata, která se budou ve veřejném prostoru řešit (voliči jsou schopni posoudit jen ta témata, která jsou médií prezentována), a ovlivňují i to, jak budou která témata hodnocena<sup>219</sup>. To, co média více pokrývají, je považováno za důležitější<sup>220</sup>. Kvalita a objektivita médií bude určovat kvalitu přímé demokracie, což znamená v mnohých zemích velký problém. Jejich fungování je nevýhodou přímé demokracie.

Na nedostatečnou kompetenci obyvatelstva ukazuje i již dříve zmíněná nestabilita, nestálost veřejného mínění. V Británii byla v 62 % dnů roku 2016 zaznamenána většina pro vystoupení z EU. Ovšem rok předtím to bylo skoro přesně obráceně a v roce 2017 je to znovu tak<sup>221</sup>. Pokud by obyvatelé byli skutečně kompetentní, i jejich názory by byly stabilnější a nebyly by tak snadno, a především tak rychle, kampaní ovlivnitelné.

Kompetence občanů nemusí být dále dostatečná z prostého důvodu, že ve větších společnostech nemohou být přítomni rozhodovacímu procesu, nezískávají dostatečné zkušenosti k rozhodování veřejných záležitostí a nemají zkušenosti s realizací přijatých rozhodnutí, která bývá komplikovanější než samotné rozhodnutí. Nemohou a neumějí tak reálně zvážit následky. Občané se potýkají s nedostatkem času a možností se hlouběji zamýšlet nad komplexními problémy, o kterých rozhodují.

---

<sup>218</sup> Ibid., s. 108

<sup>219</sup> To znamená obrovské možnosti tohoto zneužití a obrovskou moc médií v rámci demokratických procesů. Z mého pohledu média tvoří další moc ve státě a je třeba se zamýšlet nad jejich zahrnutím do teorie dělbý moci.

<sup>220</sup> LACHAPPELLE, Guy. The formation of opinions at referendums: the application of the screening theory model In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 325

<sup>221</sup> PROKOP, Daniel. *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Brno: Host, 2019. Dotisk 2020. ISBN 978-80-7577-991-5, s. 165

Kompetenci občanů sráží také to, že často není zkoumáno, jestli se voliči chtějí k tématu skrze referendum skutečně vyjadřovat, a za druhé to, že mají možnost výběru pouze mezi dvěma možnostmi. Že se bude hlasovat o brexitu, rozhodl Cameron svou předvolební taktikou, nevyvolali ho sami Britové<sup>222</sup>. Pokud se koná referendum, které si občané nepřejí konat, hlasuje daleko více lidí, kteří nechtějí hlasovat, jen chtějí vyslovit názor. Nemusí si uvědomovat závažnost svého rozhodnutí nebo toto rozhodnutí promýšlet. Hlasují i lidé, kteří nemají vlastní názor, a hlasují jen proto, že se hlasuje. Ti, co nechtěli hlasovat, jistě nebudou věnovat příliš mnoho energie studiu informací. Jsou snadno ovlivnitelní nekalými praktikami kampaně. Toto je nevýhodou i samo o sobě – jaký je pak rozdíl oproti zastupitelské demokracii, které je vyčítáno, že rozhoduje o věcech, o kterých není potřeba rozhodovat, nebo o věcech, které si voliči nepřejí řešit.

Výběr mezi dvěma možnostmi zase mnohým voličům znemožní kompetentní volbu tím, že není možno zvolit tu možnost, kterou by považovali za tu nejlepší: 60 % Britů je pro zachování jednotného trhu a celní unie<sup>223</sup>. Pokud by při brexitovém referendu byla nabídnuta tato možnost, pravděpodobně by vyhrála ona. Samostatnou otázkou je pak to, že ve většině případů není před referendem představeno, co se bude dít poté, co jedna z možností vyhraje. Není, alespoň v hrubých obrysech, představen plán. Jak je za této situace možné, aby se jakkoli schopní lidé kompetentně rozhodovali?

Nyní se více věnujme nevýhodě referenda spočívající právě v binaritě rozhodování. Agentura Median provedla v roce 2016 průzkum, který zkoumal, kolik procent Čechů by bylo pro přijetí několika stovek uprchlíků<sup>224</sup>. Pokud byli dotázáni pouze takto binárně, tj. přijmout / nepřijmout, souhlasilo s přijetím jen 20 % z dotázaných. Ovšem, pokud byly doplněny různé podmínky k možnosti „přijmeme“, tak se situace výrazně změnila. Při podmínce „azylanti budou vyhoštěni, pokud se chovají násilně či spáchají trestný čin“ bylo náhle 64 % pro přijetí. Podobné to bylo při dalších 8 podmínkách. Jen necelá čtvrtina respondentů byla proti přijetí za jakýchkoli okolností. Pravděpodobnost toho, že by referendum o stejné otázce s několika možnostmi dopadlo pro nepřijetí nikoho, je podle mého názoru minimální. Výsledek bez podmínek by byl jasný proti přijetí. Nevýhodou referend v té podobě, jak jsou nyní koncipována, je tedy to, že se hlasuje jen o dvou možnostech, i když je zřejmé, že většina chce možnost třetí.

Takové hlasování je pak hlasováním s tzv. blokovanou alternativou, hlasováním o menším zlu. Výsledek takového referenda nevyjadřuje vůli voličů a bude se složitě dosahovat toho, aby

---

<sup>222</sup> Ibid., s. 167

<sup>223</sup> Ibid., s. 168

<sup>224</sup> Ibid., s. 106-107

voliči byli při takové dlouhodobé praxi spokojeni s demokracií. V Québecu proběhla v letech 1980 a 1995 dvě referenda týkající se postavení Québecu v rámci Kanady<sup>225</sup>. První referendum položilo otázku, jestli má *Party Québécois* mandát k tomu vyjednat podmínky nezávislosti. Nezávislost měla přitom jen 24 % podporu. Zároveň však jen 12 % francouzsky mluvících a jen 14 % anglicky mluvících chtělo zachování status quo a ústavy v podobě, jaká byla. Otázka měla znít naprosto jinak. Druhé referendum se távalo na nezávislost s předchozím vyjednáváním ekonomické unie podobné Maastrichtské smlouvě a smlouvy o politické unii. Těsně vyhrálo status quo (50,6 % při účasti 93,5 %). Ovšem výsledek byl znovu zkreslující, protože mnoho lidí z tábora „ano“ (26 %) chtělo změnu, nikoli samostatnost. Voliči jsou tak v rámci referend nuceni zahodit nuance ve svých preferencích a volit „menší zlo“<sup>226</sup>. Nejlepší, nejdůvěryhodnější možnost se vůbec nemusí objevit mezi alternativami v referendu.

Binární povaha je možností pro vládu silně ovlivňovat následky referenda. Pokud vláda tuší, že by společnost byla například pro zachování statu quo, může reformu (tj. druhou možnost v referendu) posunout do extrému, který má ještě menší naději na vítězství. Následně po prohře slevit z této extrémní varianty a prohlásit, že ustoupila. Ve výsledku tedy vláda tímto způsobem dosáhne svého zamýšleného cíle. Podobné uvažování je při prohlubování evropské integrace<sup>227</sup>.

Celkový dojem z výše uvedeného je takový, že referendum paradoxně nedokáže vyjádřit přesnou vůli lidu, i když to byl lid sám, kdo rozhodoval. K výše uvedenému navíc musíme dodat,

---

<sup>225</sup> ROCHER, François a LECOURS, André. The correct expression of popular will: does the wording of a referendum question matter **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 238-240

<sup>226</sup> MOREL, Laurence. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 160-162. Dalším příkladem může být australské referendum o státním zřízení. Alternativami bylo zavedení republiky s prezidentem voleným ústavním konventem a zachování statu quo, tj. království. Z průzkumů vycházelo, že nejvíce preferovanou možností ale byla republika s přímo voleným prezidentem. Její podpora byla výrazná, okolo 66 %. Z důvodu, že nebyla zahrnuta, vyhrálo království, jelikož občané raději než změnu, kterou si nepřejí, volili konzervativně to, co si také nepřejí, ale je prověřené.

<sup>227</sup> SCHNEIDER, Gerald. Brinkmanship and backsliding: how governments deal with referendum **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 423

že toto hlasování není nikdy autonomní<sup>228</sup>. Záleží totiž až příliš na tom, jak je otázka položena, jaké je znění, a na tom, o jaké strany a jaké stranické představitele jde, jak jsou tyto aktéři populární, a jak se vláda postaví k jednotlivým možnostem. Až příliš často se v referendech hlasuje pro, nebo proti vládě. Tato teze je ověřena i empirickými studiemi, ve kterých byla testována hypotéza „*čím déle je vláda u moci, tím vyšší je riziko její porážky v referendu*“<sup>229</sup>. Až příliš často se hlasuje o něčem jiném, než je položená otázka. A to neznamená pouze, že by se hlasovalo o podpoře vlády; například v referendu z roku 2005 konaném ve Francii o evropské ústavě se nehlasovalo o samotné smlouvě, ale spíše o tom, jakou chtějí mít Francouzi EU (jestli liberální, nebo sociální, jestli rozšiřující se, nebo omezenou). Pokud se zamyslíme, o čem hlasovalo mnoho Britů při referendu o brexitu, dojdeme k závěru, že hlasovali o tom, jestli chtějí přistěhovalce z Turecka a Polska, jestli chtějí mít více veřejných peněz ve zdravotnictví (a samozřejmě též o osudu nepopulárního premiéra Camerona).

Když se vrátíme ke québeckému referendu z roku 1995, vidíme, že si lidé vyložili otázku po svém a hlasovali o něčem jiném, než jak zněla položená otázka; 57,7 % voličů tvrdilo, že vítězství „Yes“ by znamenalo pověření vlády k vyjednání partnerství, 63,3 % pak, že vítězství „No“ předjímá reformu federalismu. Na tomto hlasování bylo také krásně ukázáno, že lidé hlasují o osobnostech, vlastně znovu o reprezentantech: 92,4 % voličů uvedlo, že hlavním faktorem bylo pro ně ustavení Luciena Boucharda jako hlavního vyjednavatele s federální vládou. Pro 49,4 % voličů „Yes“ byla důvěra v něj důležitější než vyslechnuté argumenty. Také uváděli, že měl nejlepší vystoupení během kampaně a že hlas pro „Yes“ je hlasem kritickým k oběma premiérům, jak québeckému, tak kanadskému.

Velkou nevýhodou a nepraktičností referenda a obecně přímé demokracie je faktická nezměnitelnost zákona nebo jiného rozhodnutí přijatého na základě přímé demokracie. Zákon přijatý v referendu má z podstaty tohoto typu hlasování silnější legitimitu než normální zákon. Je to přímé vyjádření vůle lidu. Co vlastně může být v demokracii silnější? Proto jsou zcela relevantní úvahy (objevující se například ve Velké Británii), které míří k závěru, že zákon, který by byl přijat

---

<sup>228</sup> MOREL, Laurence. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 159-160

<sup>229</sup> Byla zjištěna velmi silná negativní korelace mezi délkou vládního působení a prohrou v referendu (prohrála možnost podporovaná vládou). QVORTRUP, Matt. Picking winners: forecasting the results of EU referendums 1972-2016 **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 310-316



na základě referenda, může být zrušen jedině v dalším referendu. Tím může být konkrétně ve Velké Británii narušena doktrína suverenity parlamentu. může být ústavní zákon zrušen běžným zákonem, neexistuje zde formalizovaný ústavní pořádek. I když se dopředu vyhlásí, že referendum není závazné, tak svou vahou závazné bude. Potíže nastávají, když se takto přijatý zákon ukáže být nefunkčním, škodlivým apod. Co se pak s ním má stát? Kdy se může do něj zasáhnout?

Další problém týkající se implementace referenda je ten, že poslanci jej s oblibou používají, aby se zbavili odpovědnosti při rozhodování nepříjemných otázek<sup>230</sup>. Vyhýbají se tak své odpovědnosti. Zároveň však v takových chvílích nebývá připravena implementace, pokud bude návrh v referendu přijat. Referendum tak vlastně dává smysl pouze tehdy, když ho podporuje jak vláda, tak parlament. Jinak po vyhlášení výsledků schvalujících návrh vznikne chaos podobný tomu, co se dělo po odhlasování vystoupení Velké Británie z EU, kdy bylo evidentní, že ani vláda ani parlament brexit nepodporovaly. Situace se dokázala vyřešit až po parlamentních volbách a vítězství Borise Johnsona, který vyhrál s programem striktního a rychlého postupu k brexitu, byt' by měl být tvrdý, bez dohody.

Přímá demokracie dokáže způsobit výraznou ústavní krizi. Představuje cizorodý prvek v rámci ústavního pořádku, který kalkuluje s určitými legitimizačními centry moci navázanými na zastupitelský způsob vlády. Takový škodlivý zásah lze připodobnit k negativnímu vlivu přímé volby prezidenta na ústavní pořádek České republiky. V rámci přípravy referenda, zvláště pokud se jedná o lidovou iniciativu, se nevěnuje dostatečná pozornost přípravě ústavního pořádku na vliv výsledku referenda. Názorně to lze ukázat na ústavní krizi Velké Británie způsobené brexitovým referendem, které vedlo ke zpochybnění role parlamentu, vlády a vlastně i panovníka<sup>231</sup>. Jak jsme popisovali výše, projevilo se riziko toho, že vláda se bude snažit uzurpovat právo mluvit po proběhlém referendu jménem lidu, uzurpovat jeho suverenitu. V tom jí bylo bráněno parlamentem podávajícím žaloby. Výsledkem tohoto dění po referendu (a mimo jiné soudních sporů) bylo, že prerogativy jsou soudně přezkoumatelné, z konvencí střežených parlamentem se staly soudně uznávané právní principy a královna není již vnímána jako hlavní strážkyně ústavnosti. Ve svém postavení posílily soudy, ale posílil i parlament, který převzal kontrolu nad svou agendou a

---

<sup>230</sup> Ibid., s. 28 a MOREL, Laurence. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people  
**In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 150

<sup>231</sup> JELÍNEK, Filip. Ukončení zasedání Parlamentu Spojeného království ve světle rozhodnutí Nejvyššího soudu **In:** WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. *Brexit v zrcadle ústavního práva*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 61-77

například přijal *Benn Act* (zákon vylučující brexit bez dohody a svazující vládě ruce při vyjednávání s EU). Čas ukáže, k jaké z těchto mocí se vychýlila rovnováha.

Celkové vyznění brexitového referenda bylo takové, že se vlastně parlament dostal pod velký tlak; většina zákonodárců byla pro setrvání v EU a teď byli konfrontováni s tím, že oni jsou těmi, kdo mají rozhodnout o vystoupení a jeho podobě, s tím, že většina, kterou reprezentují, má opačný názor než oni. Najednou neurčovali, co bude obsahem reprezentace, stali se pouhými realizátory vůle lidu. Referendum obecně (nejen toto) poměrně pravidelně způsobuje obstrukce a přetížení zákonodárského sboru<sup>232</sup>, ostatní důležité návrhy a zákony jsou upozaděny. Dalším důsledkem brexitového referenda je silný odpor zastánců tvrdého brexitu nejen vůči soudům, ale nově i vůči parlamentu, o jehož posílení před referendem hlasovali. Ještě větší skupina obyvatel začala nedůvěřovat institucím (se staletou tradicí)<sup>233</sup>. Nelze také nezmínit problémy, které referendum způsobilo ve vztazích se Skotskem (obnovení úvah o nezávislosti) a Irskem (hrozba vytyčení hranic).

Instituty přímé demokracie, které jsou zaváděny do nepřipraveného prostředí a/nebo příliš rychle, mají velký potenciál podryvat reprezentativní instituce<sup>234</sup>, které běžně zprostředkovávají vůli lidu, dokážou silně narušit křehký systém odpovědnosti politických aktérů a mají potenciál oslabit zastupitelskou demokracii. Vytváří prostředí nejistoty, nestability. Při sledování dění následujícího po vítězství „Leave“ v brexitovém referendu nenabýváme pocitu, že by britský lid byl saturován, celkově spokojen s následky svého rozhodnutí, a to včetně zastánců (tvrdého) brexitu. Podobnou nestabilitu a nejistotu přineslo i kolumbijské referendum z října 2016 odmítnuvší mírovou dohodu mezi vládou (kolumbijským prezidentem) a radikálním militantním hnutím FARC, která byla označována jako „historická“, kolumbijský prezident za ni získal Nobelovu cenu míru; měla přitom potenciál vyřešit dlouholetý válečný konflikt<sup>235</sup>.

Přímá demokracie, její binární povaha, o které již byla řeč, způsobuje rozdělování společnosti. V politickém systému užívajícím přímou demokracii je složitější nalézat

---

<sup>232</sup> MOREL, Laurence. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 150

<sup>233</sup> POUPA, Jiří. Soudní spory o roli parlamentu v procesu brexitu **In:** WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. *Brexit v zrcadle ústavního práva*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 100

<sup>234</sup> MOREL, Laurence. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 150

<sup>235</sup> *Ibid.*, s. 149

kompromisní řešení<sup>236</sup> tak nutná pro existenci demokracie; vítězství jedné z alternativ je příliš jasné. Polarizace je přizívána tím, že výsledek referenda je nezvratný, o čemž byla již také řeč. Na toto riziko upozorňoval například Max Weber ve svém díle *Parliament and Government in Germany under a New Political Order*. Morel uvádí jako klasický příklad belgické referendum z roku 1950 o návratu krále Leopolda III na trůn, po němž byla polarizace natolik výrazná, že se ze strachu před ní v Belgii dodnes nekonalo žádné další celostátní referendum. V Polsku byla místní referenda (*recalls*) zneužívána k mobilizaci a měla polarizační efekt<sup>237</sup>. Polarizace je přirozenou fází referenda i podle Lachapella; je to přirozený důsledek souboje dvou táborů a jejich lídrů.<sup>238</sup> Velké nebezpečí představuje polarizace regionální, kterou můžeme pozorovat například ve Velké Británii po brexitovém referendu. To je jistě nevýhoda referenda, se kterou mohou pracovat nepřátelé státu vně jeho hranic. V současnosti je problém ještě hlubšího charakteru kvůli působení sociálních sítí, internetu. A rozkol je samozřejmě patrnější, čím více je výsledek referenda těsnější.

Velkou otázkou teorie přímé demokracie je, jakým způsobem eliminovat zkreslenost vůle lidu vyjádřenou při hlasování. Problém může spočívat v tom, jak je definován elektorát, jak je formulována otázka, na niž lid odpovídá a kterou pochopí nezamýšleným způsobem. Významnou roli hraje kampaň, která má potenciál výrazně zkreslit skutečnou vůli lidu svým dočasným působením před hlasováním. Referendum je pak paradoxně napadáno v tom smyslu, že většinou nerozhodne skutečná většina<sup>239</sup>; existují totiž určité limity dotázaného elektorátu, široká variabilita vůle lidu, kterou nelze v referendu zachytit, a tzv. menšinový efekt absence. To byly problémy kvantitativního charakteru. Vedle toho existují problémy kvalitativní způsobující nevyjádření skutečné vůle lidu; výsledek hlasování neodpovídá skutečným preferencím lidu, i když hlasuje

---

<sup>236</sup> Ibid., s. 150 a TAILLON, Patrick. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people

**In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 174

<sup>237</sup> SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 71

<sup>238</sup> LACHAPELLE, Guy. The formation of opinions at referendums: the application of the screening theory model **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 325

<sup>239</sup> MOREL, Laurence. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 150

většina. Dosažení odpovídajícího výsledku závisí na mnoha citlivých faktorech, jako na formulaci otázky, míry abstraktnosti otázky, a svou roli hrají i problémy konkretizace.

Při rozhodování některých otázek existuje poměrně velký rozdíl mezi dotázanými občany a občany dotčenými. Výsledek referenda se dotkne všech, ale ne všichni hlasují, a přitom to není tak, že by nehlasovali z vlastní vůle<sup>240</sup>; stále častěji se setkáváme s mezinárodními otázkami (obchodní politika, globalizace, otázky životního prostředí). Mají rozhodovat všichni dotčení, nebo jen občané? Stejně tak je složitý problém s občany žijícími dlouhodobě v zahraničí, a naopak cizinci žijícími dlouhodobě v tuzemsku. Má o otázkách evropské integrace rozhodovat celá Evropa naráz, nebo se má hlasovat po státech? Z hlasování jsou vyloučeny „hlasy“ přírody, zvířat, budoucích generací, nenarození, a nehlasují ani nezletilí.

Kvantitativní nevýhodou je i časová proměnlivost většiny, která se může, i výrazně, přelévat z jedné strany na druhou. Zároveň není nepravděpodobné, že se časem v budoucnosti ustálí na té straně, která prohrála. (Tento problém je nazýván „zamrzlou vůlí“<sup>241</sup>). Jak jsem již zmiňoval výše, je problematické měnit již jednou v referendu rozhodnutou otázku, a to i když se ukáže rozhodnutá nesprávně.

Kvalitativní problém tkví také v tom, že vůle lidu je referendem vyjádřena velmi obecně; výsledek pak implementuje parlament, který nemusí s výsledkem referenda souhlasit. Je otázkou, zdali ve výsledku bude vůle lidu zcela uplatněna a jestli jediné, čeho bude dosaženo, nebude patová situace, umocněná ještě tím, že je potřeba někdy vyjednávat i se třetí stranou, tj. nejen mezi lidem a zákonodárným sborem.

Referenda trpí svými velkými vnitřními limity. Taillon pojmenovává tzv. trojí vnitřní rupturu referenda<sup>242</sup> spočívající v (i) narušení bezprostřednosti přímé demokracie, kdy řešený problém a procedura referenda jsou natolik komplexní, že referendum nakonec stejně více méně řídí politická reprezentace, (ii) v psychologickém působení na voliče skrze propagandu v kampani, poslední dobou stále více v podobě silných, internetem šířených dezinformací, a (iii) v porušení rovnosti mezi voliči. Ač tato poslední se zdá být na první pohled nesmyslná, je pravdou, že někteří občané se částečně mohou podílet na znění otázky a odpovědí, avšak drtivá většina ne a zůstává jí pouze pasivní role hlasování.

---

<sup>240</sup> Ibid., s. 150-151

<sup>241</sup> Ibid., s. 151-152

<sup>242</sup> TAILLON, Patrick. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 173

Vnitřním problémem referenda je též měření intenzity referencí; většina, která má jen slabé preference, je až indiferentní, snadno přehlasuje menšinu, které na prosazení návrhu velmi záleží<sup>243</sup>. Intenzitu preferencí nelze měřit a vlastně ani z demokratického pohledu zohledňovat, pokud mají mít všichni voliči rovné hlasovací právo. V zastupitelské demokracii intenzitu zájmů zohledňovat určitým způsobem lze.

Větším problémem je to, že voliči upřednostňují přirozeně svůj osobní zájem nad zájmem obecným<sup>244</sup>. Jako příklad se dává již mnohokrát zmíněné brexitové referendum a jako důvod tohoto jejich chování především to, že hlasují anonymně, a proto nemusí své rozhodnutí, které by se jejich okolí nemuselo líbit, odůvodňovat. K tomu se ještě přidává jeden prostý fakt, že neznají zájmy ostatních voličů a jejich intenzitu. Je to podobné jako s vyjadřováním názorů na sociálních sítích, kde může každý spravovat anonymní profil a absentuje zde oční kontakt. Mnozí lidé se zde pak odváží vyjadřovat tak, jak by si nikdy „naživo“ nedovolili.

Posledním vnitřním problémem referend je velký risk paradoxních rozhodnutí<sup>245</sup>. Sečtením hlasovacích lístků nemusíme obdržet skutečné preference společnosti. Již jsme ukázali, že při dvou možnostech se velmi často stává, že bude vynechána ta nejvíce preferovaná. Jiný problém zase nastává, pokud existují tři podobně početné skupiny, z nichž první podporuje status quo a rozhodně si nepřeje prosazení návrhu, druhá skupina podporuje návrh, ale rozhodně si nepřeje protinávrh, a konečně třetí podporuje protinávrh a rozhodně si nepřeje status quo.

Demokratičnost referenda (přesněji demokratická kvalita referenda) je přirozeně omezována i jeho vnějšími limity. Prvním z nich je hlasování o jiném předmětu, než o který se v referendu jedná<sup>246</sup>. Ať už je to již zmíněné hlasování o popularitě politiků, kteří se přikloní k té či oné straně, nebo ovlivnění výsledku jejich proklamacemi, načasováním hlasování. Referenda o ústavě páté republiky a přímé volbě prezidenta ve Francii (1958 a 1962) dopadla vítězstvím varianty „ano“, protože byl de Gaulle velmi populární. Naopak smlouva o ústavě Evropy nikoli, protože ji prosazoval nepopulární Raffarin. Dalším limitem je, že politici nebo petiční výbor definují znění otázky i předmět. Dále je v některých zemích referendum používáno k prosazení politik prezidenta (Francie) nebo vlády (Itálie, Švýcarsko). V již zmíněné empirické studii Qvortrupa bylo například prokázáno, že existuje pozitivní korelace mezi mírou inflace v kvartále, ve kterém se koná referendum, a hlasy pro evropskou integraci, tj. hlasy, které většinou znamenají

---

<sup>243</sup> Ibid., s. 175-176

<sup>244</sup> Ibid., s. 176

<sup>245</sup> Ibid., s. 176-177

<sup>246</sup> Ibid., s. 178-180

i podporu vlády<sup>247</sup>. Vyšší míra inflace totiž znamená méně nezaměstnanosti. Je to tedy okolnost nesouvisející s budoucností EU, přesto do značné míry budoucnost evropské integrace ovlivňující. Stejně tak je důležité, jestli strana s koaličním potenciálem podpořila stranu pro integraci nebo setrvání v Unii – tato podpora má paradoxně negativní vliv na výsledek proevropské strany referenda a tento vliv je velmi silný<sup>248</sup>. Můžeme za tím vyzorovat pravděpodobně trend hlasování proti establishmentu.

Výsledek v referendu ovlivňují výrazně i prostředky investované do kampaně<sup>249</sup>. Mnoho firem, asociací a organizací se snaží využít referenda k prosazení vlastních zájmů a investují do táborů kampaní pro „ano“ a pro „ne“. Není možné, aby bylo zajištěno rovné financování. Rozdílné financování znamená i rozdílnou viditelnost v médiích, selekci jen určitých argumentů. V konečném důsledku je výše zainvestovaných prostředků důležitější než váha argumentů. V zemích s širokým použitím referenda se vytvořily profesionalizované společnosti na sběr podpisů a tím se dostáváme do stavu, kdy zainvestování do služeb těchto společností zajistí vyhlášení referenda. Nemluvě o uskupeních, která sbírají nelegálně data o voličích a prodávají je za účelem individuálního zacílení živé kampaně zejména přes sociální sítě a internetové prohlížeče.

Nevýhodou referenda je také to, že zásadní vliv na jeho výsledek má tzv. „*framing*“. Framing je podle Chonga a Druckmana proces, při němž „*si lidé vytváří určitou konceptualizaci problému a přehodnocují své smýšlení o problému.*“<sup>250</sup> Tento framing mohou efektivně řídit politici. Při popisu události nebo problému zdůrazňují pouze určité skupiny z potenciálně relevantních úvah, které jim, jak se říká, hrají do karet, a přetváří tím myšlení občanů směrem k jimi zamýšlenému cíli. Volič posléze bere při rozhodování v potaz jen tyto vybrané úvahy. Politici

---

<sup>247</sup> QVORTRUP, Matt. Picking winners: forecasting the results of EU referendums 1972-2016 **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 310-316

<sup>248</sup> Ibid., s. 317

<sup>249</sup> TAILLON, Patrick. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 181-182

<sup>250</sup> Citováno podle ATIKCAN, Ece Özlem. The expression of popular will: do campaigns matter and how do voters decide? **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 251. Přeloženo volně z angličtiny.

se snaží, aby lidé uvažovali podle linií, které jim oni nabídnou – to je „framing effect“<sup>251</sup>. Jako příklad může sloužit experiment provedený Snidermanem a Theriaultem v roce 2004 v USA<sup>252</sup>. Otázka zněla: „Mělo by být umožněno radikální skupině účastnit se voleb?“ 85 % respondentů uvádělo, že ano, když v otázce byla zdůrazněna svoboda projevu. Oproti jen 45 % takto odpovědělo, když byla vyzdvižena veřejná bezpečnost a riziko násilí<sup>253</sup>. Framing effect je jen dočasný; pokud politici delší čas na občany nepůsobí, vytrácí se. To je ovšem z pohledu referenda bez významu. Naopak je vidět, jak může být framing effect škodlivý pro přímou demokracii.

Nevýhodou přímé demokracie je i to, že lidové iniciativy mohou být zcela převzaty velkými korporacemi a organizacemi, které si budou přát prosazení určité legislativy, v jejímž přijetí jim reprezentanti brání. Takové riziko hrozí i v demokracii nepřímé, je zde však přeci jen šance na to, že bude tlaku odoláno. Naproti tomu masivní investice do kampaní ze strany těchto aktérů bude velmi složité přemáhat. Referendum tedy nemusí být nástrojem sloužícím pouze politické reprezentaci, nýbrž i silným ekonomickým hráčem, kteří mohou skrze přímou demokracii de facto obcházet demokracii.

Role peněz je však přeci jen naštěstí alespoň do určité míry omezena. Bylo zjištěno, že pokud panuje shoda elit<sup>254</sup>, tj. politické reprezentace a většiny vlivných osobností, pak ani peníze

---

<sup>251</sup> Ibid., s 251

<sup>252</sup> Ibid., s. 251

<sup>253</sup> Rasinsku v roce 1989 zjistil, že jen 20 % Američanů se domnívá, že se utrácí málo na „welfare state“. Ovšem 65 % dotázaných bylo přesvědčeno, že se utrácí málo na „assistance to the poor“ (Ibid., s. 251)

<sup>254</sup> Vliv elit je ještě výraznější před blížícími se volbami: Již Key tvrdil, že hlas občanů není nic jiného než echo toho, co dělají a říkají elity. Lanz a Nai přinášejí zjištění, že z pohledu občanů se do procesu referenda přidává další prvek, který nezávisí na jejich vůli – volební cyklus. Lanz a Nai tvrdí, že ono Keyovo echo se prohlubuje a slábne s tím, jak probíhá volební cyklus. Z pohledu stran se tedy vyplatí investovat do referenda a jeho kampaně před volbami, protože to má mobilizační efekt. Zároveň pro opozici může být velmi příjemné, pokud vládní strany referendum před volbami prohrají. Výsledkem je referendum jako nástroj volebního boje (LANZ, Simon a NAI, Alessandro. How elections shape campaigning effects in direct democracy In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 362). Prosser dodává, že vláda často koná referendum o EU před volbami, aby mohla být potrestána za evropskou politiku v referendu, a ne ve volbách, a mohla na onom tématu zapracovat. (Odstup musí být však dostatečný, aby nebyla ve volbách stále poškozena.) Druhou možností je konat referendum, pokud vláda cítí, že je opozice silná a referendem by mohla posílit (SCHNEIDER, Gerald. Brinkmanship and backsliding: how governments deal with referendum In: MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 426)

nedokážou zvrátit výsledek na druhou stranu. Stratmann potvrdil, že výdaje na kampaň ovlivňují výsledek na obou stranách stejně. Kriersi pak dokázal vysledovat zákonitost spočívající v tom, že čím je výsledek referenda těsnější, tím více investované peníze výsledek ovlivňují. Tyto závěry podpořila i studie porovnávající záměr voliče před a po referendu v závislosti na penězích utracených v kampani. Takové výsledky jsou podle mě očekávatelné; pokud je shoda elit, pak pravděpodobně otázka není příliš sporná a polarizující. Jinak by část elity chtěla odlišných názorů ve společnosti využívat ve svůj prospěch. Výsledek je tak trochu dopředu daný. Peníze pak již nemohou nic zvrátit. Ovšem v těch otázkách, na kterých skutečně záleží, o nichž se skutečně rozhoduje, hrají peníze důležitou roli. Je třeba dbát na to, aby investováním do kampaní nebyla narušována demokracie.

Galam vznáší proti konání referend další, velmi závažnou námitku, která zní, že referendum je mechanismem, jak prakticky přetvářet předsudky a strachy v racionální volbu<sup>255</sup>. Tento mechanismus je univerzální a má základ v kampani a v její sociální dynamice. Pokud se jedná o referendum o budoucnosti EU, pak se v průběhu dlouhé debaty před referendem změní většina podporující EU na menšinu. Vítězství strany podporující brexit nebylo proto překvapivé, podle stejného schématu téměř prohrála Maastrichtská smlouva ve Francii, přičemž na začátku kampaně existovala silná většina pro smlouvu, v Irsku byl počáteční náskok nižší, a proto nakonec integrace dokonce prohrála.

Galamův model je založen na pravidlech sociální fyziky.<sup>256</sup> A ukázal se být velmi funkčním, když předpověděl například vítězství odmítající strany ve francouzském referendu o evropské ústavě<sup>257</sup>, odmítnutí změny ústavy v roce 2016 v Itálii nebo vítězství Donalda Trumpa

---

<sup>255</sup> GALAM, Serge. Are referendums a mechanism to turn our prejudices into rational choices? An unfortunate answer from sociophysics **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 334-346

<sup>256</sup> Přebírá modelovací metody a přístup ze statistické fyziky. Nikoli však čistě modely.

<sup>257</sup> Talpin popisuje, jak strana proti Evropské ústavě koncipovala svou kampaň: soustředila se na internet a na „práci v terénu“. Kolovaly komentáře k ústavě, její zkrácená verze, vše velmi zkreslené a zamlčující fakta. A především byla využita skvělá infrastruktura odborů, komunistů, pravicových extremistů apod. a bylo uspořádáno přes 1500 setkání, vytvořeno na 900 lokálních buněk. Zde nebyly používány samozřejmě argumenty pro, pouze proti, a právě předsudky. Tento případ je dokladem funkčnosti modelu a jeho hypotézy. Posun strany proti ústavě byl z počátečních něco přes 30 % v prosinci 2004 na 55 % v květnu 2005. (TALPIN, Julien. Do referendums make better citizens? The effects of direct democracy on political interest, civic competence and participation **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 410-412)



ve volbách 2016. Galamův model stojí na třech hlavních pilířích: (i) lidé diskutují v malých náhodných skupinách, (ii) na tyto diskutující skupiny je aplikováno tzv. „*local majority rule*“ (LMR), které říká, že v případě lokální remízy v neměnné skupině je remíza rozbita změnou tónu smýšlení a (iii) tento směr je udáván vedoucím sociálním předsudkem<sup>258</sup>. Tím může být imigrace, rasismus, sexismus, odpor k městským liberálům atd.

Platí, že předsudky se tvoří několik let, někdy i desetiletí, jsou dlouho latentními a musí být něčím aktivovány. Nejčastěji to je prohlášeními politiků nebo šokující událostí. Vedle toho platí, že je psychologickými průzkumy dokázáno, že v případě reformy a pochybností o nich se většina sociálních skupin raději zdrží hlasování. Naopak v případě technologické novinky budou lidé preferovat nejistotu a novinku, než starou technologii a status quo.

V případě hlasování o brexitu byl stranou pro brexit aktivován předsudek proti imigrantům z Polska a ohrožení pracovních míst, strach z islámské imigrace z Turecka, později i předsudek nesamostatnosti Velké Británie v politickém rozhodování a doplácení na EU a že kvůli EU chybí peníze ve zdravotnictví. Občané se pak přiklonili k návratu k původnímu status quo před vstupem do EU. Renziho reforma v Itálii neuspěla kvůli strachu z destabilizace institucí, pokud by se narušilo status quo, a kvůli předsudku vměšování EU do vnitřních záležitostí Itálie. Trump triumfoval díky svým šokujícím prohlášením, která aktivovala latentní předsudky jako rasismus, anti-mexické nálady, sexismus, strach z městských liberálů apod. Je důležité zdůraznit, že pokud by předsudky latentně ve společnosti neexistovaly, taková prohlášení by pro něj byla naopak zničující.

V souhrnu tedy docházím k závěru, že je špatným postupem svěřovat potřebné velké reformy v jakékoli oblasti lidu k rozhodování v referendu. Hrozí zcela reálné riziko, že zvítězí předsudky a jiné iracionální strachy aktivované odpůrci reformy a výsledkem by mohlo být, že se žádných reformy nikdy nedosáhne. Předsudky mohou být znásobeny správnými investicemi do kampaně na jejich aktivizaci a cíleným rozdělováním společnosti na dva tábory. Mnoho občanů řízených předsudky si říká, že je nakonec lepší, když něco funguje špatně, nežli aby to nefungovalo vůbec. Lepší, že nám chybí pracovní síla, než aby nám zabírali pracovní místa přistěhovalci z východní Evropy.

Mendez a Mendez zkoumali na referendech o EU, zdali jsou referenda schopna řešit krizi na lokální, celostátní a mezinárodní úrovni. Krize je v jejich práci definována jako situace

---

<sup>258</sup> Pokud je pravděpodobnost, že se lokální skupina při remíze přikloní po aplikaci vedoucího předsudku k možnosti A rovna 1, pak stačí možnosti A mít na začátku kampaně 0,232 podporu. Pokud je naopak tato pravděpodobnost rovna 0, pak musí mít 0,768, aby si vedoucí postavení dokázala udržet. (Při velikosti skupinek pouze 4.)

rozdělení elit a současného velkého zájmu společnosti o téma (měřeného vysokou účastí při hlasování). Lokální úroveň je vnitrostranická. Závěr byl takový, že na celostátní a mezinárodní úrovni referendum krizi rozhodně řešit nemůže, protože při panující krizi je 8krát vyšší pravděpodobnost, že vláda v referendu neuspěje, tj. že dopadne proti EU<sup>259</sup>. Lze namítat, že odmítnutí evropské integrace je řešením krize, ovšem při ohlédnutí do posledních desetiletí zjistíme, že neúspěch evropské integrace v referendech znamenal krizi. Brexitové referendum způsobilo krizi na lokální úrovni (v konzervativní straně i ve straně labouristické), na celostátní úrovni (polarizace společenská i regionální, ústavní krize, soudní spory, zablokování parlamentu, ekonomické následky atd.) a také na mezinárodní úrovni (dlouhá vyjednávání, nejistota).

Závěrem bych připomněl výše zmíněnou analýzu referend vypracovanou *Select Committee on the Constitution* britského parlamentu, která představila vedle argumentů pro referendum taktéž list svých argumentů proti referendu (potažmo přímé demokracii) shrnující mnoho nevýhod zmíněných v této kapitole<sup>260</sup>: jedná se o taktický prvek vlády nebo opozice<sup>261</sup> (nejedná se tedy o nástroj lidu, ale znovu především o politický nástroj), dominantními v procesu referend jsou znovu skupiny elit s jejich zájmy, a naopak referenda mohou mít poškozující vliv na menšinové skupiny. Referenda, jak jsme ostatně viděli výše, problém neřeší, spíše mohou problém dále prohloubit, zostrit a vyvolat jiné konflikty, které jsou s řešenou problematikou spojeny. Referenda selhávají v řešení komplexních agend a zároveň mají tendenci neřešit na prvním místě tuto agendu, ale jiné otázky (popularitu vlády, premiéra, emočně silnější nesouvisející otázky). Referenda jsou mimo to nákladná a voliči při jejich větší frekvenci mohou projevovat neochotu účastnit se. A v neposlední řadě referenda podřývají zastupitelský způsob vlády.

---

<sup>259</sup> MENDEZ, Fernando a MENDEZ, Mario. Referendums on European integration: crisis solving or crisis inducing?

**In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 396-398 a 401-402

<sup>260</sup> SVENSSON, Palle. Views on referendums: in there a pattern? **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 95

<sup>261</sup> Také SCHNEIDER, Gerald. Brinkmanship and backsliding: how governments deal with referendum **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 423-424: referendum o EU jako příležitost opozice vyzvat vládu.

## Závěr

Abychom mohli odpovědět na první dvě výzkumné otázky, v první části této práce jsme si stručně popsali to, co si můžeme pod zastupitelským způsobem vlády (zastupitelskou demokracií) představovat. Nejprve jsme si stručně shrnuli historii zastupitelské demokracie. Zjistili jsme, že se její počátky tvoří již ve starověku, že se Římané obávali přímé vlády lidu, jeho nestability a emocionality, jejíž dopady se snažili minimalizovat. Popsali jsme obnovený vývoj zastupitelské demokracie, který souvisel se změnou středověké společnosti na novověkou. Došli jsme k závěru, že vznik a rozvoj zastupitelské demokracie úzce souvisí se změnami, které se ve společnosti odehrávají. Takto je potvrzena myšlenka vyslovená v úvodu této práce, která tvrdí, že se ideál řízení společnosti mění spolu se změnami její struktury. Při rozvoji zastupitelské demokracie její „otcové“ a myslitelé dospěli k závěru, že je třeba moc lidu limitovat, ať už dělbou moci nebo vytvořením okruhu práv a svobod občana a každého člověka, do kterých ani suverén (lid) nesmí zasahovat. Obáváme se něčeho, čemu se říká „tyranská vláda většiny“. Z kapitoly o historii zastupitelské demokracie vyplývají ještě dva poslední závěry: vývoj tohoto způsobu vlády je již velmi dlouhý a pozvolný, a dalo by se říci, že náročný, a tento nikdy neskončí: ideální systém a nastavení jsou nedosažitelné a společnost se stále mění.

Ve druhé kapitole první části jsme popsali ratio, které stojí za existencí zastupitelské demokracie, jaké jsou důvody pro její vytvoření. Z mého pohledu se jedná o prakticky neměnné danosti. Ve třetí kapitole jsme pak položili základy zastupitelské demokracie, popsali Hobbesův pohled na ni a určili jsme základní a zásadní práva občanů, jež musí být respektována a chráněna. Ukázali jsme si, že existují tři osy reprezentace a že reprezentace podle ideologie pomalu mizí, což může být velkým problémem zastupitelské demokracie. Určili jsme, jaké jsou způsoby reprezentování (druhy reprezentantů) a jaký je vývoj v tomto ohledu, že se stále více dostáváme do situace, kdy reprezentace je rezonanční, pouze „vlající“ v závěsu za událostmi, společenským vývojem. Popsali jsme, jak je důležité umožnit reprezentantům, aby v některých případech rozhodovali navzdory vůli voličů tak, aby to bylo prospěšné celku. A jak důležité je pro zastupitelskou demokracii správné fungování politických stran.

Ve druhé části této práce jsem se pokoušel odpovědět na výzkumné otázky, které jsem si položil ohledně zastupitelské demokracie, abych mohl porovnat vhodnost zastupitelského a přímého způsobu vlády pro současnou společnost. Pro připomenutí se jednalo o následující dvě otázky: Existují v současném zastupitelském způsobu vlády nedostatky, resp. problémy? Pozorujeme ve společnosti nespokojenost se současným systémem vládnutí? Pokud by odpovědi na tyto otázky bylo „Ano“, jednalo by se o jedno z hlavních vysvětlení pro skutečnost, že zde

existuje početná skupina občanů, kteří volají po přímé demokracii, vysvětlení toho, že se ve 21. století o přímé demokracii stále častěji bavíme.

Problém pro zastupitelskou demokracii může nastat, pokud její výhody, teoreticky popsané a legitimující fungování zastupitelského způsobu vlády, nejsou naplňovány. Některé hlavní výhody zastupitelské demokracie jsem naznačil v první kapitole druhé části, nevýhody a problémy pak v kapitole druhé a třetí.

Výhodou má být kompetentnost reprezentantů. Ukázali jsme si, že v současnosti z mnohých důvodů (klesající počet členů politických stran, neatraktivnost profese, alternativní prostředky pro realizaci politických názorů, negativní vnímání kompetentnosti politiků ze strany občanů atd.) je stále složitější obhajovat názor, že političtí představitelé jsou kompetentní. Výhoda v podobě přinášení více možností řešení společenských problémů ze strany různých politických stran je stírána stále větší komplexností těchto problémů, zahlceností občanů informacemi, kdy nemají možnost ani vůli seznamovat se se všemi návrhy a vybírat si z nich. Mnohá řešení jsou zdiskreditována dezinformacemi, politika je překryta a vyprazdňována marketingem. Dále platí, že je stále složitější zastupovat více a více rozdrobenou společnost; ta česká se v současnosti podle Prokopa skládá ze sedmi tříd. Výhodou by měla být i efektivní kontrola reprezentantů, která je však nabourávána tím, že názory nejsou ve společnosti koherentní, jak jsme si popsali v druhé kapitole druhé části. Stejně tak jsme ukázali, že voliči nejsou schopni identifikovat změnu ve svých názorech a postojích, nedokážou analyzovat informace, které se k nim dostávají. Vedle toho populismus rozehrává kulturní válku, která překrývá mnohé chyby, klientelismus, korupci, jež se odehrává na všech úrovních řízení státu, což může dále zvyšovat nespokojenost občanů.

Nevýhodou je také, že financování politických stran je stále více závislé na sponzorech, kterým jsou pak politické strany zavázány. Problémem je klesající počet členů, který znamená zužující se možnosti strany generovat schopné osobnosti, dobrý program, být méně závislými na sponzorech, oslovovat občany. Popsali jsme si také, že zastupitelská demokracie v dlouhodobém horizontu vytváří strukturální nerovnosti, které negativně ovlivňují postoj zasažených k demokratickému zřízení. Nejedná se pouze o rasové, etnické, náboženské a podobné menšiny, ale i o menšiny ekonomické, o lidi, na které se tzv. „zapomnělo“. Ti svou frustraci projevují absencí u voleb nebo volbou extremistických stran. Negativní vnímání zastupitelské demokracie je posilováno rostoucí chudobou, rozevírajícími se nůžkami mezi vrstvou nejbohatších a těmi nejchudšími (a také střední třídou). Tradiční politika je mnohými vnímána jako neschopná čelit problémům souvisejícím s globalizací. Pozorujeme revoluci v komunikaci, která činí tradiční

politické strany pomalými, nedostatečně rychle reagujícími, vytváří sociální bubliny, uvnitř kterých se posilují a vyhraňují názory bez možnosti konfrontace s odlišnými.

Zastupitelský způsob vlády se vyvinul během několika staletí. Nyní přišly tak velké změny ve fungování společnosti (popsané ve třetí kapitole druhé části), že jsou srovnatelné s těmi, které znamenaly přechod ze středověku do novověku a mimo jiné start vývoje moderní zastupitelské demokracie. Je přirozené, že se celý systém vládnutí těmto změnám musí přizpůsobovat a může se zdát, že čelíme krizi a hrozí konec. Mnohým občanům tyto změny negativně ovlivňují život a je přirozené, že z toho budou vinit právě systém vládnutí a budou volat po změně. Odpověď na první dvě výzkumné otázky skutečně je „Ano“, problémy existují a nespokojenost je hmatatelná. Proto je relevantní bavit se o změnách, které by pomohly vylepšit fungování zastupitelské demokracie tak, aby byla vhodnějším systémem vládnutí pro 21. století. Jedním z řešení, které se nabízí, je implementace prvků přímé demokracie. A proto si v této práci pokládáme další dvě výzkumné otázky: Jaké jsou její výhody a nevýhody? Nejsou nevýhody tak závažné, že bychom se dostali, jak se říká, pouze „z deště pod okap“?

K zodpovězení těchto otázek jsem nejprve ve třetí části práce uvedl přímou demokracii, její historii, vývoj a teoretické základy, spolu s nimi byly představeny mnohé výhody přímé demokracie. Závěry této části jsou takové, že nikdy v historii civilizace neexistovalo zřízení, ve kterém by o všech veřejných záležitostech rozhodovali pouze občané a nikdo jiný, a to ani ve starověkém Římě a Řecku. Běžné záležitosti každodenního chodu státu musí být vždy řízeny a rozhodovány úředníky, tzn. tím pověřenými lidmi. Zjistili jsme, že referendum se v převážném počtu případů konalo o otázkách suverenity a mnoho referend se ve světě konalo také o ústavních otázkách. Velmi rozšířené je lokální referendum. Z pozorování vyplynulo, že se do jisté míry potvrzuje nynější zájem občanů o přímou demokracii a její poptávání, kdy se v současné době celostátní referendum koná dvakrát častěji než před 50 lety a čtyřikrát častěji než na počátku 20. století. Zároveň platí, že referenda týkající se evropské integrace jsou stále méně úspěšná pro vlády (tedy příznivá pro integraci). To by mohlo značit jistou míru nespokojenosti občanů s dosavadním vývojem společnosti.

Ve druhé kapitole třetí části jsme více rozpracovali pojem přímé demokracie a nastínili její teoretické základy. Přímou demokracií jsou všechny instituty, které mohou být v rámci demokratického systému využívány napřímo občany, aniž by jejich vůli zprostředkoval jimi vysílaný reprezentant. Přímou demokracií je pro mě každý institut, který činí vládu nebo legislativu více bezprostředními, svěřuje je více občanům. Představili jsme si pohled Rousseaua na přímou demokracii, a především jeho varování před svěřením exekutivy přímo lidu; přímá

demokracie se má podle Rousseaua týkat pouze legislativy. Zároveň přímá demokracie může sloužit jako kontrola reprezentantů, může také zajistit, že nastavení systému vládnutí bude vyhovovat současnému stavu společnosti. Dále je důležité, aby některé otázky byly z referenda vyloučeny. Aby nedošlo například k uchvácení vlády nebo k pošlapání základních práv a svobod. Přímá demokracie stojí na předpokladu, že jednotlivec může usilovat o společné „zlo“, nikoliv však celý lid. Vůle celku, rovnající se součtu vůlí všech jednotlivců, bude mířit ke „společnému dobru“. Tento předpoklad však není podle mého názoru vždy naplněn. Velkou otázkou je vztah přímé demokracie a zákonodárního sboru: jsou rozhodnutí lidu závazná pro parlament, nebo nejsou? Osobně se kloním k závěru, že jsou vždy, protože se tak děje váhou rozhodnutí, které je dáno lidem. Kapitulu jsme uzavřeli konstatováním, že teorie zastupitelské demokracie a přímé demokracie budou vždy ve vzájemném rozporu, první bude považovat přímou demokracii za extrém, popření přirozeného fungování společnosti, druhá za nástroj, kterým budeme směřovat k nejlepším a spravedlivým řešením, zastupitelský sbor je „technikálií“, kterou musíme strpět.

V první kapitole čtvrté části diplomové práce jsem pojednal o nástrojích přímé demokracie ve 21. století, zejména o referendu. Nejprve však o tom, jak jednotlivé prvky přímé demokracie pronikají do tradičních institutů zastupitelské demokracie, politických stran a hnutí. Vnitřní fungování politických stran je dle mého názoru do značné míry vystavěno na stejném principu jako zastupitelský způsob vlády v celé společnosti. Existuje velká tendence fungování politických stran změnit, aby byly více ovládnány „přímo“ členy, kteří jsou samozřejmě zároveň též občany. Dle mého soudu se stírá se rozdíl ve vnitřním fungování mezi občanským aktivismem a politickou stranou. Popsali jsme si krátce i participativní rozpočty a projekty a přímou volbu starosty.

Ve většině kapitoly se zabývám referendem. Referendum je přímým rozhodováním všech k tomu oprávněných voličů o konkrétní otázce, která je v referendu položena. Referendum jako pojem chápu v tom nejširším možném rozsahu. Tedy jedná se o jeho veškeré možné druhy a podoby. Tyto druhy v kapitole popisují a jedná se o rozlišení podle předmětu referenda, závaznosti rozhodnutí, které lid v referendu přijal, podle stability referenda. Referenda se dělí podle jeho iniciátora, toho, jestli je referendum vyhlášováno mandatorně, jeho závaznosti a legislativní síly (tzn. jak často vede výsledek referenda v zemi k přijetí příslušné legislativy). Zajímavé zjištění je to, že referendum nelze obecně označit za provládní nebo pro-opoziční nástroj; vždy záleží na konkrétním legislativním nastavení a politické situaci a zemi. A dále, že se počet referend v demokratických a nedemokratických zemích příliš neliší. To, co naopak demokratické a nedemokratické země odlišuje, je iniciátor referenda; v demokratických zemích je 42 % referend iniciováno legislativou, v nedemokratických 47 % exekutivou.

Druhá kapitola čtvrté části pojednává o výhodách a nevýhodách přímé demokracie tak, jak se jeví ve 21. století, v naší současnosti. Přímá demokracie má jistě velký potenciál v tom dát občanům pocit, že mohou spolurozhodovat o veřejných záležitostech, že již nejsou jen objektem politiky. Má potenciál naplnit touhu realizovat své názory a zájmy v době, která přináší velké možnosti jejich realizace mimo politiku, a především možnosti jejich vyjádření v komunikačním prostoru. S tím, že je snadné si zjišťovat informace, se pojí i další výhoda přímé demokracie, a sice že zvyšuje kompetentnost voličů rozhodovat. Bylo ověřeno, že častým opakováním referend se zvyšuje jejich rozhodovací a rozlišovací schopnost. Velkou devízou přímé demokracie je to, že dává prostor rozhodovat o návrzích, které by dlouhodobě nemohly být relevantně (s šancí na schválení) projednávány v zastupitelském sboru kvůli tomu, že se týká pro reprezentanty nezajímavého počtu voličů. Ukázali jsme si, že přímá demokracie umí v určitých situacích pomoci s odblokováním sněmovny, může ji hlídat, sloužit jako prostředek kontroly vládních kroků pro opozici a veřejnost. Také platí, že pokud je uplatňována přímá demokracie, zvyšuje se transparentnost rozhodovacího procesu. Naopak si nejsem jist názorem, že voliči se v rámci přímé demokracie rozhodují celkově „správně“, tedy podle svých skutečných preferencí, jako by se byli seznámili s kompletními dostupnými informacemi o problému. Přímá demokracie však dokáže řešit jeden z problémů 21. století, kterým je klesající zájem mladých lidí o politiku; bylo zjištěno, že se přímé demokracie účastní větší množství mladých než klasických voleb reprezentantů, aplikací přímé demokracie se zvyšuje též obecně účast občanů na obecných volbách.

Tento výčet výhod přímé demokracie se zdá býti velmi širokým a významným. Přímá demokracie má potenciál napravit vydělení určitých skupin obyvatelstva alespoň tím, že se o jejich návrzích hlasuje a, jak bylo ukázáno, v mnoho případech se stane, že skutečně tyto návrhy v referendu uspějí. Jistě je pozitivní, že občané mohou být zapojeni do rozhodování, a nemusí pociťovat tak intenzivně, že se stále rozhoduje o nich bez nich, že někomu svěří moc při volbách jednou za čtyři roky a následně jsou po tyto čtyři roky ignorováni až do další kampaně. Lidé obecně frustrovaní a nepovažující zastupitelský systém vlády za svůj vlastní mohou pocítit, že jsou do rozhodování vtahováni a skrze hlasování v referendu dát průchod této své frustraci a tím být paradoxně méně nebezpečnými pro systém. O tomto svědčí i zvýšená účast v klasických volbách ve státech, v nichž se přímá demokracie aplikuje pravidelně; zjevně klesá míra apatie. Zároveň se nemusíme zřejmě tolik bát nekompetentnosti hlasujících, protože přímá demokracie ji zvyšuje, a navíc se obecně zvyšují politické znalosti.

Nevýhody jsme pojmenovali v navazující části druhé kapitoly čtvrté části a tyto nevýhody mnohdy popírají výhody, které jsme právě zrekapitulovali. Společnost je ve svých názorech

nekonzistentní a snadno se tak může stát, že výsledky tematicky souvisejících referend budou nekonzistentní a dále bude vždy pochybné, že vyslovená vůle byla vůlí skutečnou. Lid nepocituje odpovědnost za svá rozhodnutí, každý hlasuje jen pro svůj prospěch (až na čestné výjimky), lid je ovládán emocionalitou, které se obávali již ve starověkém Řecku a Římě. Reprezentanti tyto nevýhody do velké míry překlenují. Další nevýhoda tkví v síle rozhodnutí lidu, v jeho váze. Ta způsobuje jistou nezměnitelnost rozhodnutí i tehdy, když je evidentně chybné a je třeba ho napravit. Dále je tato síla škodlivá pro dělbu moci; v přímé demokracii může mít lid tendence zasahovat i do exekutivy a soudní moci, řídit stát a třeba měnit i soudní rozhodnutí. Síla většiny je nebezpečná i pro menšiny; reprezentanti v nich přeci jen vidí potenciální voliče a zohledňují jejich zájmy, musí čelit jejich výtkám. Ani jedno z toho se lidu netýká. Pro všechny tři „moci“ ve státě je těžké se vzepřít síle vůle lidu. Riziko referend spočívá i v tom, že se některé strany snaží referendem zviditelnit, nenesou odpovědnost za rozhodnutí a mohou ohrožovat menšiny, evropskou integraci, potřebné reformy atd. Referendum může být i nástrojem pro uzurpaci moci. Obecně může být přímá demokracie (referendum) institutem, který významně naruší ústavní pořádek, rovnováhy, které byly v průběhu desetiletí pracně vytvořeny. Při jeho zavádění se proto musí postupovat extrémně obezřetně. Reprezentanti mívají i tendenci se svěřováním rozhodování do rukou lidu vyhýbat své odpovědnosti. Toto a ústavní krize může prakticky zneschopnit zastupitelskou demokracii.

Velkou otázkou, kterou si musíme klást před zaváděním referenda, je ta, zdali voliči jsou dostatečně kompetentní pro rozhodování. Za kompetentního považujeme v souladu s definicí Hobolta voliče, který disponuje určitou dostatečnou úrovní informací o tématu referenda a hlasuje skutečně o tématu (předmětu) referenda, nikoli o něčem jiném. Kompetentní hlas je pak ten, jenž je vhozen na základě preferencí specificky zaměřených na předmět referenda a který by byl vhozen se stejnou odpovědí, i kdyby volič měl k dispozici skutečně kompletní soubor informací. Jedině takoví voliči mohou rozhodovat tak, aby to bylo v souladu s jejich zájmy a přímá demokracie plnila svůj účel. V této souvislosti se můžeme ptát: považujeme naše vzdělávání za dostatečné, aby vychovalo dostatečně mediálně gramotné voliče? Zajímají se voliči o objektivní pravdu, nebo věří zkratkám, metaforám a zjednodušením? Může být lid kompetentní, pokud jeho mínění je nestabilní, rychle se měnící? Pokud jedná v emocích? Z mých zjištění vyplývají odpovědi, které jsou pro referendum nepříznivé. Voliči mají na rozhodování málo času, jsou nedostatečně informovaní. Nemají zkušenosti s rozhodováním, nedokážou uvažovat o následcích.

Velkým tématem ohledně referenda je jeho otázka a alternativy k hlasování. Voliči mají sklon hlasovat o něčem jiném, než o čem je položená otázka. Její znění mohou pochopit jinak nebo



hlasují pro či proti vládě, tedy o něčem jiném než o předmětu referenda. Binarita referenda zase snižuje kompetentnost volby tím, že volič nezřídka kdy nemůže hlasovat pro variantu, kterou by si přál, protože ta není zahrnuta v možnostech. Navíc binarita přispívá k polarizaci, vylučuje kompromis. Polarizace je přiživována způsobem, jakým fungují sociální sítě, a politiky, kteří využívají rozdělení společnosti na dva tábory k osobnímu prospěchu.

Problematická situace nastává, pokud není připraven scénář pro případ vítězství kterékoli ze stran referenda. Vede to k politickému chaosu, někdy až ústavní krizi. Absence scénáře nastává kvůli chybějící odpovědnosti za výsledek referenda a za jeho implementaci. Přírozený dojem z realizace přímé demokracie je takový, že pomocí ní se uplatní skutečná vůle lidu, že to je její velká výhoda, že vůle konečně nebude zkreslena reprezentanty, kteří ji budou pokrřivovat nebo rozhodovat zcela odlišně. Paradoxem, který jsme si též ukázali, je, že vůle projevená v referendu je zkreslená. To, nakolik tomu tak bude, záleží v každém jednotlivém referendu na tom, jak dobře byl definován elektorát, jak byly odstíněny negativní vlivy kampaně, zejména emocionalita, a jestli byly finance investované v obou táborech vyrovnané. Vůli zkresluje dále to, že se většina proměňuje v čase, výsledek referenda implementuje parlament, je narušena bezprostřednost rozhodování v referendu. Referendum může být o oblíbenosti ústředních postav kampaně, nikoli o předmětu hlasování, politici mohou velmi výrazně ovlivňovat výsledek tzv. framingem, hlasování může být zkresleno též absencí té ve skutečnosti nejpreferovanější možnosti.

Galam vznesl proti referendu další závažnou námitku týkající se vůle, resp. jejího zkreslení. Dokázal, že referendum je mechanismem, který činí z předsudků z pohledu voliče racionální volbu (výstižněji argumenty). Předsudky v dostatečně dlouhé kampani zvrátí výsledky hlasování. Závěrem je, že je zcela iracionální svěřovat referendu komplexní reformy, protože vedle obecné opatrnosti k novinkám v oblasti fungování státu působí na voliče takto výrazným způsobem i předsudky s dezinformacemi a že referendum je na celostátní a mezinárodní úrovni neschopné řešit krize. Spíše je naopak vyvolává.

Je evidentní, že přímá demokracie, resp. referendum, má mnohé výhody, které jsou však vyváženy celou škálou nevýhod a problematických míst, které by se při implementaci přímé demokracie do té zastupitelské musely řešit. 21. století přineslo obrovské možnosti v propojování občanů, v jejich informování a zapojení, technologická revoluce v komunikaci je skutečně velkolepá. Významně klesly náklady, jež je třeba vynaložit na účast na hlasování; teoreticky by vše mohlo probíhat elektronicky, zjišťování potřebných informací je při hledání na internetu doslova bleskové a občanům jsou dostupné detailní analýzy dopadů. To by mohlo být teoreticky velkou příležitostí pro přímou demokracii.

Na druhou stranu je nutno vidět obtíže, které se s referendem a komunikační revolucí pojí. Mezi šířenými informacemi je velké množství těch falešných, nepravdivých, dezinformačních, které je velice obtížné sledovat a velmi problematické je vyvracet a filtrovat, pokud už na ně přijdeme. Pokud se ponoříme do vod internetu, ale i televizních nebo novinových zpráv, rozhovorů a analýz, jsme jimi doslova zaplaveni, přehlceni. Sociální sítě nás uzavírají do bublin, nutno však říci, že totéž činí i média. Vedle toho si musíme být vědomi nízké odolnosti populace, zvláště té české, proti dezinformacím. Mediální výchova je na velmi nízké úrovni, stejně tak existují obrovské rozdíly v kvalitě vzdělávání napříč sociálními skupinami. Referenda jsou díky svým nevýhodám oblíbeným nástrojem či příležitostí k útokům v rámci hybridní války, kterou některé mocnosti v posledních letech rády využívají.

Můj závěr je proto takový, že bychom se skutečně velice snadno mohli při zavádění přímé demokracie dostat pomyslně z „deště pod okap“. Určitá naděje se skýtá v uzákonění pravidel upravujících konání referenda (přímé demokracie), která by byla schopna některá rizika a nevýhody umenšit a která bychom mohli převzít ze zahraničí, kde se osvědčila v praxi. Ovšem je otázkou, zdali by fungovala alespoň stejně tak dobře, jako v zemích, kde byla zavedena, pokud vezmeme v úvahu, že v těchto zemích je přímá demokracie realizována již po delší dobu, panuje tam odlišná politická kultura a celý systém vládnutí je odlišný. Je možné uvažovat o úpravě financování kampaně před referendem, o vytvoření speciálních právnických osob na každé straně referenda, přes které jediné by se kampaň mohla řídit, úpravě informování občanů o argumentech pro a proti referendu, vymezení přísných kvórů účasti a hlasů potřebných pro vítězství, restriktivní vymezení otázek, o kterých se referendum může konat. Přemýšlet by se mělo také o tom, jak nastavit proces formulace otázky a odpovědí, jestli by neměly být dány na výběr více než 2 alternativy, a o povinnosti každé strany formulovat podrobné návrhy implementace výsledku v případě svého vítězství. Důležité je nastavit, a to obecně pro fungování demokracie, pravidla pro sociální sítě, zlepšit a zmodernizovat výuku, udělat ji více zaměřenou na kompetence než znalosti, zejména v našem případě na mediální výchovu a kritické myšlení.

Přímá demokracie má však zcela jiné postavení na lokální úrovni, kde je dle mého názoru naopak zcela správné budovat atmosféru spolurozhodování a spoluodpovědnosti za fungování obce. Na této úrovni odpadá mnoho z nevýhod vyjmenovaných výše, zejména tím, že záležitosti jsou občanům daleko blíže, jsou více známé a hmatatelné, navíc naopak pro sociální sítě a cizí mocnosti jsou daleko méně zajímavé. Zde naopak technologicko-komunikační revoluce přináší pro realizaci přímé demokracie prakticky jen pozitiva.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

ATIKCAN, Ece Özlem. The expression of popular will: do campaigns matter and how do voters decide? **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 247-259

Editor's introduction **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 1-12

FEREJOHN, John, ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 271-303

FRONC, Jaromír. Referendum v dějinách Spojeného království **In:** WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. *Brexit v zrcadle ústavního práva*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 19-31

GALAM, Serge. Are referendums a mechanism to turn our prejudices into rational choices? An unfortunate answer from sociophysics **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 334-347

GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 90-110

HAYWARD, Clarissa Rile. Making interest: on representation and democratic legitimacy **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 111-135

JELÍNEK, Filip. Ukončení zasedání Parlamentu Spojeného království ve světle rozhodnutí Nejvyššího soudu **In:** WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. *Brexit v zrcadle ústavního práva*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 61-77

KNIGHTS, Mark. Participation and representation before democracy: petitions and addresses in premodern Britain **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 35-57

LACHAPELLE, Guy. The formation of opinions at referendums: the application of the screening theory model **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge*

*handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 232-333

LANZ, Simon a NAI, Alessandro. How elections shape campaigning effects in direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 348-367

MAMDANI, Mahmood. Settlers nad natives in North America **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 159-208

MOREL, Laurence. Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 27-59

MOREL, Laurence. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 149-168

MULLAINATHAN, Sendhil, WASHINGTONOVÁ, Ebonya, AZARIOVÁ, Julia R. The impact of electoral debate on public opinions: an experimental investigation of the 2005 New York City mayoral election **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 324-341

PETTIT, Philip. Varieties of public representation **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 61-89

POUPA, Jiří. Soudní spory o roli parlamentu v procesu brexitu **In:** WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek, ed. *Brexit v zrcadle ústavního práva*. Praha: Leges, 2019. Teoretik. ISBN 978-80-7502-371-1, s. 91-100

PROKOP, Daniel. *Slepé skvrny: o chudobě, vzdělávání, populismu a dalších výzvách české společnosti*. Brno: Host, 2019. Dotisk 2020. ISBN 978-80-7577-991-5

QVORTRUP, Matt. The history of referendums and direct democracy **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 11-26

QVORTRUP, Matt. Picking winners: forecasting the results of EU referendums 1972-2016 **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 307-322

REHFELD, Andrew. On quotas and qualifications for office **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 236-268

ROEMER, John E. Why does the Republican Party win half the votes? **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 304-323

ROCHER, François a LECOURS, André. The correct expression of popular will: does the wording of a referendum question matter **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 227-246

RUNCIMAN, David. Hobbes's theory of representation: anti-democratic or proto-democratic? **In:** SHAPIRO, Ian a kol. *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-12865-0, s. 15-34

SCIARINI, Pascal. Voting behavior in direct democratic votes **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 289-306

SCHILLER, Theo. Local referendums. A comparative assessment of forms and practice **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 60-80

SCHNEIDER, Gerald. Brinkmanship and backsliding: how governments deal with referendum **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 419-432

STEFANINI, Marthe Fatin-Rouge. Referendums, minorities and individual freedoms **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 371-387

SVENSSON, Palle. Views on referendums: in there a pattern? **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 91-106

ŞEN, İLKER Gökhan. Sovereignty referendums: people concerned and people entitled to vote **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 210-226

TAILLON, Patrick. The democratic criticism of referendums: the majority and true will of the people **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 169-191

TALPIN, Julien. Do referendums make better citizens? The effects of direct democracy on political interest, civic competence and participation **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 405-418

TORMEY, Simon. *The end of representative politics*. Malden, MA: Polity Press, 2015. Dotisk 2017. ISBN 978-0-7456-8195-5

VOSPERNIK, Stefan. Referendums and consensus democracy: empirical findings from 21 EU countries **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 123-146

WATERS, M. Dane. The strength of popular will: legal impact, implementation and duration **In:** MOREL, Laurence a QVORTRUP, Matt, ed. *The Routledge handbook to referendums and direct democracy*. London: Routledge, 2018. Routledge handbooks. ISBN 978-1-1382-0993-0, s. 260-270

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

*1992 Danish Maastricht Treaty referendum* [online] [cit. 23.9.2021] Dostupné z [https://en.wikipedia.org/wiki/1992\\_Danish\\_Maastricht\\_Treaty\\_referendum](https://en.wikipedia.org/wiki/1992_Danish_Maastricht_Treaty_referendum)

*1993 Danish Maastricht Treaty referendum* [online] [cit. 23.9.2021] Dostupné z [https://en.wikipedia.org/wiki/1993\\_Danish\\_Maastricht\\_Treaty\\_referendum](https://en.wikipedia.org/wiki/1993_Danish_Maastricht_Treaty_referendum)

*Antisemitismus ve Francii sílí. Ochranu židovských hřbitovů chtějí zajistit Strážci paměti* [online] © Česká televize 1996-2021 [cit. 23.9.2021] Dostupné z:

<https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3010214-antisemitismus-ve-francii-sili-ochranu-zidovskych-hrbitovu-chteji-zajistit-strazci>

*Polsko odmítá židovské restituce – možná za to draze zaplatí* [online] © 1997-2021 Český rozhlas [cit. 23.9.2021] Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/komentare/komentar-gita-zbavitelova-polsko-antisemitismus-restituce-odskodneni-zide-druha\\_1905221726\\_anj](https://www.irozhlas.cz/komentare/komentar-gita-zbavitelova-polsko-antisemitismus-restituce-odskodneni-zide-druha_1905221726_anj)

*Poláci pálili slaměného Jidáše, nápadně připomínal karikaturu Žida* [online] © 1999-2021 MAFRA, a.s. a dodavatelé Profimedia, Reuters, ČTK, AP. [cit. 23.9.2021] Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/polsko-antisemitismus-zid-rasismus-pravo-a-spravedlnost-pruchnik-velikonoce-jidas.A190423\\_101431\\_zahranicni\\_dtt](https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/polsko-antisemitismus-zid-rasismus-pravo-a-spravedlnost-pruchnik-velikonoce-jidas.A190423_101431_zahranicni_dtt)

QVORTRUP, Matt. *A Brief History of Self-determination Referendums Before 1920*. [online] In: *Ethnopolitics*, vol. 14, no. 5, str. 547-554. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17449057.2015.1051820> [cit. 6.10.2021]

Mnou čerpáno a dostupné z: [https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/10341122/A\\_History\\_of\\_Self\\_Determination\\_Referendums.pdf](https://pure.coventry.ac.uk/ws/portalfiles/portal/10341122/A_History_of_Self_Determination_Referendums.pdf)

*Timothy Snyder: Evropa i Spojené státy teď postrádají budoucnost. To je slabina, kterou využívá Rusko* [online] © 1997-2021 Český rozhlas [cit. 1.7.2021] Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/timothy-snyder-evropa-i-spojene-staty-ted-postradaji-budoucnost-je-slabina-8519450>

### 3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění

### 4. Seznam ostatních zdrojů

Osobní konzultace s prof. Kyselou v průběhu psaní diplomové práce

# **Přímá demokracie ve 21. století: výzvy a úskali**

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá tím, jak si stojí přímá demokracie ve 21. století, jaké jsou její výhody a nevýhody a problematická místa. Ještě před tím krátce představuje úvahy o tom, proč se v posledních letech ozývají tak silné hlasy volající po přímé demokracii.

V první části práce se mluví o tom, jaký byl proces vzniku zastupitelské demokracie a jak je tento vývoj ovlivněn pohledem na demokracii přímou. Dále jsou nastíněny důvody existence zastupitelské demokracie a stručně představena teorie za ní stojící.

Ve své druhé části práce konkrétněji rozebírá současnost zastupitelské demokracie, jaké jsou její výhody a nevýhody a jakým čelí problémům, které dost možná ohroží samotnou její existenci. V této části se práce opírá mimo jiné o sociologická zjištění, především o české společnosti. Tyto problémy do velké míry zdůvodňují úvahy o implementaci přímé demokracie.

Třetí část už obrací svou pozornost k demokracii přímé a popisuje její historii, přesněji důležité pasáže z této historie, a teoretické základy přímé demokracie, ve kterých se již do jisté míry ukrývá obhajoba přímé demokracie ze strany jejích propagátorů.

Bližší pohled na přímou demokracii je představen v části čtvrté této práce. Věnuje se nástrojům přímé demokracie, a zejména pak referendu. Popisuje jeho druhy a členění, které vychází z fungování tohoto institutu po celém světě. Nejrozsáhlejší kapitolou práce je druhá kapitola této části, která dopodrobna rozebírá výhody a nevýhody přímé demokracie ve 21. století. Pozornost je věnována problému kompetence hlasujících, polarizace společnosti a zkreslování vůle lidu při jeho hlasování v referendu. Popsáno je to, co by aplikace přímé demokracie mohla ohrozit, jak by mohla poškodit demokracii.

V závěru práce je polemizováno s tím, jestli je v současné době vhodné přímou demokracii implementovat, co by se muselo ošetřit, aby se umenšily škodlivé vlivy přímé demokracie popsané dříve v práci. Práce považuje zavádění přímé demokracie v současnosti za vysokou hru s velmi nejistým výsledkem a nedoporučuje ho. Je však třeba rozlišit celostátní a lokální referendum, které s sebou nese daleko méně rizika a škodlivých vlivů, a výhody referenda (přímé demokracie) proto na lokální úrovni převáží.

## **Klíčová slova**

přímá demokracie, referendum, zastupitelská demokracie, výhody a nevýhody přímé a zastupitelské demokracie



# **Direct democracy in the 21st century: challenges and pitfalls**

## **Abstract**

The thesis deals with the position of direct democracy in the 21st century, what are its advantages and disadvantages and problem areas. Before that, it briefly presents why such strong voices calling for direct democracy have been heard in recent years.

The first part of the thesis describes the emergence of representative democracy and how this process was influenced by opinions on direct democracy. Furthermore, the reasons for the existence of representative democracy are outlined and the theory behind it is briefly introduced.

In its second part, the thesis discusses, in greater detail, the present of representative democracy, what are its advantages and disadvantages and what problems it faces, which quite possibly threaten its very existence. In this part the thesis is based, among other things, on sociological findings, especially in Czech society. These problems largely explain frequent considerations about the implementation of direct democracy.

The third part turns its attention to direct democracy exclusively and describes its history, more precisely, important passages from it. It also describes the theoretical foundations of direct democracy, in which the defense of direct democracy by its promoters is hidden to some extent.

By the fourth part of the thesis, a closer look at direct democracy is brought. It focuses on the instruments of direct democracy, mainly on a referendum. It describes its types and classifications, which are based on the functioning of this instrument around the world. The most extensive chapter of the thesis is the second chapter of this part, which discusses in detail the advantages and disadvantages of direct democracy in the 21st century. Attention is paid to the problem of the competence of voters, the polarization of society and the distortion of the will of the people while voting in a referendum. It describes what could be jeopardized by application of direct democracy, how it could damage democracy.

At the end of the thesis, there is a deliberation over current suitability of implementation of direct democracy. What would have to be adjusted in order to reduce the harmful effects of direct democracy described earlier in the thesis. The thesis considers the implementation of direct democracy to be a high game with a very uncertain outcome at present and does not recommend it. However, a distinction needs to be made between national and local referendums.

## **Klíčová slova**

direct democracy, referendum, representative democracy, advantages and disadvantages of direct and representative democracy