

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Lucie Palkosková**

**První Československá republika z hlediska  
teorie konsociační demokracie**

*Bakalářská práce*

Praha 2013

Autor práce: **Lucie Palkosková**

Vedoucí práce: **PhDr. Jitka Gelnarová**

Rok obhajoby: 2013

## **Bibliografický záznam**

PALKOSKOVÁ, Lucie. *První Československá republika z hlediska teorie konsociační demokracie*. Praha, 2013. 43 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Jitka Gelnarová.

## **Abstrakt**

Bakalářská práce „První Československá republika z hlediska teorie konsociační demokracie“ aplikuje teorii konsociační demokracie na první Československou republiku. Tato práce popisuje konsociační demokracii v podobě, jak ji definoval Arend Lijphart v 60. letech. Jsou zde představeny podmínky fungování této teorie a její charakteristické znaky. Tyto charakteristické znaky – velká koalice, proporcionalita, segmentální autonomie a menšinové veto – jsou následně aplikovány na případ první Československé republiky.

Práce se snaží odpovědět, zda během krátké existence Československé republiky byly naplněny čtyři základní podmínky teorie konsociační demokracie. Na základě analýzy politického systému Československa a analýzy národnostních, hospodářských a sociálních problémů bylo zjištěno, že první Československá republika částečně splňuje dvě podmínky konsociační demokracie (velkou koalici a proporcionalitu), avšak zbývající dvě podmínky – segmentální autonomii a menšinové veto – nespĺňuje vůbec.

## **Abstract**

Bachelor thesis „The First Czechoslovak Republic from the Point of View of the Theory of Consociational democracy“ applies the theory of consociational democracy to the first Czechoslovak Republic. This work describes a form of consociational democracy, as was defined by Arend Lijphart in 60 years. There are presented the

operating conditions of the theory and its main features. Then, these characteristics – grand coalition, proportionality, segmental autonomy and mutual veto – are applied to the case of the first Czechoslovak Republic.

The work tries to answer whether during the brief existence of the Czechoslovak Republic were filled with four basic conditions of the theory of consociational democracy. Based on an analysis of the political system in Czechoslovakia and analysis of national, economic and social problems, it was found that the first Czechoslovak Republic partially fulfills two conditions of consociational democracy (grand coalition and proportionality), but the remaining two conditions (segmental autonomy and mutual veto) do not at all.

### **Klíčová slova**

První Československá republika, velká koalice, proporcionalita, segmentální autonomie, menšinové veto

### **Keywords**

First Czechoslovak Republic, Grand coalition, Proportionality, Segmental autonomy, Mutual veto

**Rozsah práce: 86 766 znaků**

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 17.5.2013

Lucie Palkosková

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala PhDr. Jitce Gelnarové za její cenné rady, které mi věnovala při vypracovávání mé práce. Další poděkování patří mé rodině, jež mne po celou dobu mého studia podporovala.

**Institut politologických studií  
Projekt bakalářské práce**

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**První Československá republika z hlediska  
teorie konsociační demokracie**

*Projekt bakalářské práce*

Autor práce: **Lucie Palkosková**

Vedoucí práce: **PhDr. Jitka Gelnarová**

**V Praze, 6.6.2012**

## Téma práce

Ve své práci se budu zabývat první Československou republikou a pokusím se zjistit, zda byly v průběhu její existence naplněny prvky konsociační demokracie. Zkoumání první Československé republiky z hlediska teorie konsociační demokracie může být přínosem do budoucna, protože studium jednotlivých období Československé republiky, ať už z perspektivy této teorie či jiné, může pomoci definovat možný vhodný model pro současné české podmínky.

První Československá republika vznikla po první světové válce, od samého počátku byl nový stát velmi silně strukturálně diferencován. Na území státu se nacházely početné etnické menšiny. Stranický systém byl v nové republice velmi silně fragmentován. Při volbách do Národního shromáždění byl použit poměrný volební systém bez uzavírací klauzule. Pro většinu vlád byla charakteristickým znakem existence tzv. širokých koalic, které v sobě zahrnovaly velký počet relevantních politických stran, jež byly schopny se na základních otázkách dohodnout a nalézt konsenzus. V tomto ohledu jsou důležité mimoparlamentní orgány, jakými byly Pětka a skupina Hrad. Sloužily jako neformální dohodovací orgány, v jejichž rámci se rozhodovalo o důležitých politických otázkách. Tomuto jednání také pomáhala praxe imperativního mandátu, což způsobilo, že poslanci byli zavázáni hlasovat dle rozhodnutí stranické centrály.

## Cíl práce

V důsledku těchto jednotlivých znaků je příhodné nahlédnout na první Československou republiku právě z hlediska teorie konsociační demokracie. Dané téma částečně zpracovává ve svých studiích Vít Hloušek, přesto výraznější pokus o náhled na první Československou republiku z hlediska teorie konsociační demokracie učiněn nebyl, jelikož etapa vývoje této země nepatří mezi tradiční oblasti bádání při zaměření se na toto téma.

Pokusím se odpovědět na otázku, zda během krátkého období první Československé republiky (1918-1938) byly naplněny znaky teorie konsociační demokracie tak, jak ji definoval A. Lijphart v druhé polovině 60. let.



## Metoda práce

V práci budu vycházet z empiricko-analytického přístupu. Základem bude deduktivní metoda a metoda případové studie. Analyzuji československý politický systém v letech první republiky (1918-1938) a aplikuji na něj čtyři hlavní podmínky konsociační demokracie, jež Lijphart definoval na příkladu rodného Nizozemska, dále Belgie, Rakouska, Švýcarska a Libanonu: existenci velké koalice, proporcionalitu, možnost menšinového veta a segmentální autonomii.

## Předpokládaná osnova práce

### 1. Úvod

### 2. Teoretická část

2.1. Teorie konsociační demokracie dle A. Lijpharta

2.2. Podmínky fungování konsociační demokracie

2.3. Charakteristické znaky konsociační demokracie

### 3. Analytická část

3.1. Aplikace čtyř hlavních podmínek na I. Československou republiku

3.1.1. Velká koalice

3.1.2. Proporcionalita

3.1.3. Menšinové veto

3.1.4. Segmentální autonomie

### 4. Závěr – zodpovězení základní teze

## Seznam použité literatury

1. LIJPHART, Arend. Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies*. 1968, Vol. 1, Issue 1, s. 3-44.

2. LIJPHART, Arend. Consociational Democracy. *World Politics: A Quarterly Journal of international Relations*. 1969, Vol. 21, Issue 2, s. 207-225.
3. LIJPHART, Arend. Consociational Theory: Problems and Prospects. *Comparative Politics*. 1981, Vol. 13, Issue 3, s. 355-360.
4. LIJPHART, Arend. Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories. *Publius; Spring*. 1985, Vol. 15, Issue 2, s. 3-15.
5. NOVÁK, Miroslav. *Jakou demokracii pro nové demokracie?: konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, 86 p. Ediční řada Studie (Brno, Czech Republic), sv. č. 24. ISBN 80-210-2742-8.
6. HLOUŠEK, Vít - KOPEČEK, Lubomír. Česká republika - konsensuální nebo majoritní model demokracie?. *Politologická revue*, Praha, Česká společnost pro politické vědy. ISSN 1211-0353, 2002, vol. VIII, no. 1, s. 3-21.
7. NOVÁK, Miroslav. Je "konsensuální" model demokracie nejlepší?. *Sociologický časopis*. 1998, Vol. 34, No. 2, s. 131-144.
8. HLOUŠEK, Vít. Teorie konsociační demokracie a moravská praxe. In Fasora, Lukáš - Hanuš, Jiří - Malíř, Jiří. *Moravské vyrovnání z roku 1905: možnosti a limity národnostního smíru ve střední Evropě*. Vyd. 1. Brno : Matice moravská, Výzkumné středisko pro dějiny střední Evropy: prameny, země, kultura, 2006. ISBN 80-86488-36-5, s. 145-155. 2005, Brno.
9. KUNŠTÁT, Daniel. *Rozklad parlamentní demokracie ve druhé republice*. Praha: [s.n.], 1998. 198 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Vedoucí práce Bohumil Doležal.
10. ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2006. 303 s. ISBN 80-7637-177-8.
11. PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4. Praha: Academia, 2003, 4 v. in 2. ISBN 80-200-1122-62.

12. VODIČKA, Karel a Ladislav CABADA. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2011, 486 s. ISBN 978-807-3678-937.
13. BALÍK, Stanislav, Vít HLOUŠEK, Jan HOLZER a Jakub ŠEDO. *Politický systém českých zemí: 1848-1989*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2003, 180 s. Monografie (Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav), Sv. č. 9. ISBN 80-210-3307-X.
14. KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky, 1918-1938*. 1. vyd. Praha: Libri, 2000-2003, 3 v. ISBN 80-7277-119-1.
15. *Politický systém a státní politika v prvních letech existence Československé republiky, 1918-1923*. Vyd. 1. Praha: Historický ústav ČSAV, 1990, 345 p. ISBN 80-900-1206-X.
16. BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakl., 1992, 168 p. ISBN 80-901-0596-3.
17. MALÍŘ, Jiří a Pavel MAREK. *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. Brno: Doplněk, 2005, 1021 s. ISBN 80-723-9180-1.
18. KLIMENT, Josef. *Demokracie a stát stran: (otisk přednášky z politického semináře)*. Praha: Josef Kliment, 1933. 16 s.
19. MERTL, Jan, KLIMENT, Josef a PEŠEK, Zdeněk. *Volební reformy: tyto přednášky byly prosloveny v semináři o volební reformě, pořádaném 1. a 2. dubna 1933 Svazem národního osvobození. I.* V Praze: Svaz národního osvobození, 1933. 100 s. Knihovna Svazu Národního osvobození; sv. 88.
20. MERTL, Jan. *Co s politickými stranami?*. V Praze: Jan Laichter, 1938. 63 s. Úkoly dneška; řada III. sv. 1.
21. JOACHIM, Václav. *Poměrné zastoupení a imperativní mandát*. Praha: Politika, 1932. 10 s.

22. *Národní shromáždění Republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: Předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo senátu, 1928. xxx, 1315 s., tb.
23. ČESKOSLOVENSKO. Národní shromáždění. *Národní shromáždění republiky Československé v druhém desetiletí, 1928-1938*. Praha: Národní shromáždění republiky Československé. Poslanecká sněmovna, 1938. 1001, XV s., tab.
24. NEUDORFLOVÁ-LACHMANOVÁ, Marie, ed. *Češi a Němci v pojetí a politice T.G. Masaryka: sborník příspěvků z mezinárodní konference [pořádané Masarykovým ústavem AV ČR dne 6. prosince 2002 v Praze]*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2004. 229 s. ISBN 80-86495-22-1.
25. BROKLOVÁ, Eva. *Prezident Republiky československé: instituce a osobnost T.G. Masaryka*. V tomto souboru 1. vyd. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001. 143 s. ISBN 80-86495-07-8.

## Obsah

<b>ÚVOD</b> .....	2
<b>1. TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	4
1.1. <i>Teorie konsociační demokracie dle A. Lijpharta</i> .....	4
1.1.1. <i>Terminologická různorodost při použití pojmu „konsociační demokracie“</i> .....	4
1.1.2. <i>Lijphartova východiska – Almondova typologie</i> .....	6
1.1.3. <i>Typologie demokratických systémů dle A. Lijpharta</i> .....	8
1.2. <i>Podmínky fungování konsociační demokracie</i> .....	10
1.2.1. <i>Vztahy mezi elitami subkultur</i> .....	10
1.2.2. <i>Intersubkulturní vztahy na úrovni mas</i> .....	12
1.2.3. <i>Vztah elity s masou v rámci subkultury</i> .....	12
1.3. <i>Charakteristické znaky konsociační demokracie</i> .....	12
1.3.1. <i>Velká koalice</i> .....	13
1.3.2. <i>Proporcionalita</i> .....	14
1.3.3. <i>Segmentální autonomie</i> .....	15
1.3.4. <i>Menšinové veto</i> .....	16
<b>2. ANALYTICKÁ ČÁST</b> .....	17
2.1. <i>Podoba politického systému</i> .....	17
2.1.1. <i>Zákonodárná moc</i> .....	17
2.1.2. <i>Výkonná moc</i> .....	18
2.1.3. <i>Volební systém</i> .....	19
2.1.4. <i>Stranický systém</i> .....	20
2.1.5. <i>Státní správa a samospráva</i> .....	22
2.2. <i>Národnostní, hospodářské a sociální problémy</i> .....	23
2.2.1. <i>Slovensko</i> .....	23
2.2.2. <i>Oblast českých Němců</i> .....	24
2.2.3. <i>Podkarpatská Rus</i> .....	25
2.3. <i>Aplikace čtyř hlavních podmínek definovaných A. Lijphartem</i> .....	25
2.3.1. <i>Velká koalice</i> .....	25
2.3.2. <i>Proporcionalita</i> .....	30
2.3.3. <i>Segmentální autonomie</i> .....	32
2.3.4. <i>Menšinové veto</i> .....	33
2.3.5. <i>Přiblížila se Československá republika teorii konsociační demokracie?</i> .....	34
<b>ZÁVĚR</b> .....	38
<b>SUMMARY</b> .....	39
<b>POUŽITÁ LITERATURA</b> .....	41

## Úvod

Ve své bakalářské práci se pokusím aplikovat teorii konsociační demokracie na případ první Československé republiky. Tato teorie je zajímavá v tom ohledu, že předpokládá stabilní demokratické zřízení i pro pluralitní společnosti. A právě takovouto společností Československá republika po svém vzniku byla – byla státem, který byl velmi silně strukturálně diferencován.

První Československá republika byla dílem poválečného uspořádání. Již od počátku svého vzniku se potýkala s velkými problémy – uvnitř státu byly národnostní menšiny, které se ocitly mimo „domovský stát“ a nesouhlasily se vznikem tohoto nového státu. Také zde byla absence v existence tohoto území jako samostatného území – doposud české oblasti stejně jako oblasti, které byly k nově vzniklému Československu připojeny, byly zahrnuty v rámci jiného státu (Rakousko-Uherska) – proto zde nebyla tradice demokratického zřízení (Rakousko-Uhersko bylo monarchií). To vše spolu s celosvětově rozšířenými poválečnými obtížemi přinášelo novému státnímu útvaru řadu problémů při svém ustavení.

Z tohoto důvodu se pokusím aplikovat teorii konsociační demokracie, která dává možnost státnímu útvaru stát se stabilní demokracií nejen, když má celek pluralitní charakter společnosti, ale i když celek nemá zkušenosti s demokratickou formou vlády. Dané téma částečně zpracovávají ve své studii *Česká republika – konsensuální nebo majoritní model demokracie* Vít Hloušek a Lubomír Kopeček, ovšem pohled na první republiku z hlediska teorie konsociační demokracie je pouze povrchní a nepřináší důkladnou analýzu.

Ve své práci se pokusím o podrobnou analýzu Československé republiky a pokusím se odpovědět na následující tezi: Je možné během krátkého období první Československé republiky nalézt znaky teorie konsociační demokracie, resp. její čtyři hlavní charakteristické podmínky, jež Lijphart vymezil – velkou koalici, proporcionalitu, segmentální autonomii a menšinové veto. Ve své práci vycházím z empiricko-analytického přístupu, kdy základem bude deduktivní metoda a metoda případové studie.

Tato práce se dělí na dvě části – část teoretickou a část analytickou. V teoretické části představím Lijphartovu teorii, podmínky jejího fungování a základní charakteristické rysy. Nezapomenu zmínit Lijphartova východiska této teorie a terminologickou problematiku pojmu „konsociační“ demokracie. V analytické části

nejřívě provedu základní rozbor Československé republiky – představím podobu politického systému, jak byl definován, a hospodářské, národnostní a sociální podmínky státu. Následně pak provedu aplikaci čtyř základních podmínek teorie konsociační demokracie – velké koalice, proporcionality, menšinového veta a segmentální autonomie.

Oproti projektu jsem udělala několik změn. Za první, nebudu aplikovat na Československou republiku celou teorii konsociační demokracie, ale pouze čtyři již zmiňované základní podmínky. Důvodem je snaha dodržení stanoveného rozsahu (např. podmínka vnějších hrozeb státu by obsáhla celou studii sama o sobě). Za druhé, v analytické části jsem z důvodu přehlednosti práce nejřívě představila podmínky fungování československého státu a hospodářské, národnostní a sociální podmínky, protože aplikace čtyř hlavních podmínek bez ukotvení v kontextu by byla dle mého názoru nepřehledná a chaotická (např. pro konsociační teorii zde bylo důležité vymezit ústavou dané a reálné fungování státu).

## 1. Teoretická část

V politické vědě dlouhou dobu bylo myšleno, že demokracie může existovat a úspěšně se rozvíjet pouze v takových společnostech, kde neexistují výrazné hranice mezi příslušníky různých kulturních, jazykových, etnických, náboženských či národnostních celků.<sup>1</sup> V druhé polovině šedesátých let však začaly vznikat práce, jejichž autoři zastávají opačný názor.

V těchto pracích byla snaha vymezit ty prvky demokratického systému, které umožňují vytvořit demokratickou společnost i tam, kde se občané dělí podle jiných než pouze sociálních kritérií. Díky tomu byl definován nový typ demokratického politického systému, který bývá označován jako konsociační demokracie (dodnes se vedou debaty o správnosti označení toho typu, viz níže).<sup>2</sup>

### 1.1. Teorie konsociační demokracie dle A. Lijpharta

Arend Lijphart je nizozemský politolog, v současné době profesor politologie na univerzitě v Kalifornii. Zároveň je autorem několika článků a knih v oblasti komparativní (srovnávací) politické teorie a politiky v Nizozemí.

#### 1.1.1. Terminologická různorodost při použití pojmu „konsociační demokracie“

Termín konsociační demokracie jako první použil Arend Lijphart a od počátku ho používal jako obecný pojem pro specifický typ demokratického politického systému. Výraz konsociační demokracie je dnes sice obecně akceptovaný, nicméně celá řada autorů používá vlastní termíny, přičemž někteří autoři s nimi pracovali už před širší popularizací teorie konsociační demokracie.<sup>3</sup> Jako příklady mohu uvést segmentovaný pluralismus Vala Lorwina, konkordační nebo proporční demokracii Gerharda

<sup>1</sup> Říchová, B. (2006). *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál, s. 197.

<sup>2</sup> Říchová, B. (2006). *cit.d.*, s. 197.

<sup>3</sup> Hloušek, V.; Kopeček, L. (2002). *Česká republika – konsensuální nebo majoritní model demokracie?*. Praha: Česká společnost pro politické vědy, s. 4.



Lehmbrucha či kontraktační demokracii Wiliama T. Bluhma. Přesto, někteří autoři – H. Daalder či B. Barry – tento termín přijali, i když místy velmi kriticky.

Pojmovou různorodost můžeme vysvětlit dvěma možnými způsoby. Autoři, kteří v 60. letech prováděli výzkum v malých evropských zemích, zjistili, že politické uspořádání těchto zemí je odlišné od klasických typů pluralitní demokracie, a proto se pokoušeli vytvořit zcela nový pojmový aparát. Odlišné pojmy jsou proto důsledkem toho, že zveřejňování prací probíhalo nezávisle na sobě, s vlastním pojmovým aparátem.

Druhým možným vysvětlením terminologické různorodosti je dle Kennetha D. Mc.Rae to, „z jakého hlediska jednotliví autoři ke studované problematice přistupovali, v čem spatřovali podstatu „nového“ typu funkčního demokratického uspořádání. A právě tato východiska se rozhodujícím způsobem odrazila v terminologické rovině.“<sup>4</sup> Pokud se jako zásadní jeví struktura dané společnosti, bývá většinou použit termín segmentovaný pluralismus. Pokud však je kladen důraz na způsob, jakým jsou řešeny politické konflikty, bývají používány termíny proporční, konkordantní či konsociační demokracie.

V různých zemích také převažují různé termíny. V anglofonní literatuře se prosadil pojem konsociační demokracie, v německé však pojem konkordantní. V české literatuře se můžeme setkat s oběma výše zmíněnými pojmy. Záleží především na tom, v jakém jazyce je psaná původní literatura, z které autor vychází. Pokud je původním jazykem angličtina, je použit termín konsociační demokracie (př. publikace *Antologie světových politologů II.*<sup>5</sup>), pokud je původním jazykem němčina, je použit termín konkordantní demokracie (př.: publikace *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*<sup>6</sup>).<sup>7</sup>

Další nutností je rozlišovat mezi pojmem konsociační demokracie a pojmem konsenzuální demokracie. Rozdíl mezi použitím těchto dvou pojmů vyložil mj. i český politolog M. Novák.<sup>8</sup> Termín konsociační demokracie byl použit v původní Lijphartově teorii, jež byla definována v 60. letech. Tato teorie definuje charakteristiky, které jsou vhodné pro země kulturně heterogenní, s velkou ideologickou vzdáleností jednotlivých

<sup>4</sup> McRae, K. D. (1974). *Consociational Democracy: Political Accomodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart. s. 4.

<sup>5</sup> Říchová, B. – Lisa, A. (1995). *Antologie světových pojmů II*. Praha: Vysoká škola ekonomická.

<sup>6</sup> Klokočka, V. (1991). *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*. Praha: Aleko.

<sup>7</sup> Říchová, B. (2006). *cit.d.*, s. 199.

skupin ve společnosti. Novák proto tuto teorii považuje za důležitý příspěvek k našemu chápání demokracie. Oproti tomu pozdější – konsenzuální – teorie, je spíše snahou o superioritu konsenzuálního modelu nad většinovým. Lijphart se snaží tuto teorii aplikovat nejen na země etnicky, jazykově či nábožensky rozdělené, ale i na země relativně homogenní. V důsledku toho pak Novák Lijphartovi vytýká, že se snaží za každou cenu hájit konsenzuální model jako lepší ve srovnání s modelem většinovým.<sup>9</sup>

Z těchto důvodů budu ve své práci používat termín konsociační demokracie, jež reprezentuje Lijphartovu původní teorii aplikovat konsociační prvky na společnosti kulturně rozdělené.

### 1.1.2. Lijphartova východiska – Almondova typologie

V době, kdy Lijphart přišel s myšlenkou vytvořit „nové“ dělení demokracie, „tvořila demokracie v moderních typologiích obvykle jednu kategorii, bez dalšího zpracování oné kategorie, nebo byla zahrnuta v rámci komplexnější kategorie“.<sup>10</sup> Lijphart však uvádí dvě výjimky, které demokracii dělily do podtypů. První z nich je tradiční klasifikace politických systémů podle počtu stran působících v systému, kdy vznikají dvou nebo více stranické systémy, stejně tak zde mohou být zahrnuty systémy jedné strany či systémy bez významných politických stran. Druhou výjimku tvoří typologie Gabriela A. Almonda, která zahrnuje dva typy demokracie. Tato typologie je pro Lijphartovu teorii konsociační demokracie důležitá, proto se jí budu věnovat více.

Gabriel A. Almond vymezil ve své typologii z roku 1956 čtyři kategorie politických systémů – angloamerický typ, kontinentálně evropský typ, preindustriální či částečně industriální typ a totalitní systémy.<sup>11</sup> V rámci této typologie se zde nacházejí dva typy demokracie, které odvozují své teoretické významy ze vztahu mezi politickou kulturou a sociální strukturou na jedné straně, a politickou stabilitou na straně druhé. Teoretickým základem této typologie je teorie „překrývajících se členství“ (teze formuloval Arthur F. Bentley a David B. Truman) a teorie „křížících se linií“ (teze formuloval Seymour H. Lipset). Tyto teorie říkají, že „psychologické křížící se tlaky

<sup>8</sup> Novák, M. (2001). *Jakou demokracii pro nové demokracie?: konsenzuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita, 86 s.

<sup>9</sup> Novák, M. (2001). *cit.d.*, s. 27-37.

<sup>10</sup> Lijphart, A. (1968). *Typologies of Democratic Systems*. *Comparative Political Studies*, s. 3.

<sup>11</sup> Almond, G. A. (1956). *Comparative Political systems*. *The Journal of Politics*. s. 391-406.

vyplývající z členství v různých skupinách s různými zájmy a názory vedou k umírněným postojům“.<sup>12</sup> Křížící tlaky působí nejen na masu, ale i na úroveň elit a představitelé skupin s přesahujícím členstvím mají tendenci nalézt umírněnou pozici. Pokud je však společnost rozdělena ostrými liniemi bez překrývajícího se členství nebo pokud je politická kultura hluboce fragmentována, budou tlaky směřující k umírněným pozicím chybět.

Angloamerický typ je definovaný homogenní a sekulární politickou kulturou s vysoce diferencovanou rolí struktury. Vládnoucí agentury, zájmové skupiny a mediální komunikace mají specializované funkce a i přes to, že jsou autonomní, jsou na sobě vzájemně závislé. Patří sem země jako Velká Británie a USA, které mají vysoký stupeň stability. Oproti tomu kontinentálně evropský typ má výraznou fragmentaci politické kultury (jsou zde vzájemně odděleny politické subkultury) a role struktury má tendenci tvořit samostatné podsystémy. Důsledkem toho je tendence směřující k nestabilitě a politické neměnnosti, což může v určitých případech vést k totalitě. Sem mohou být zařazeny země jako Výmarské Německo, Francie III. a IV. republiky nebo poválečná Itálie).<sup>13</sup> Někteří autoři Almondovi vyčítají, že používá zeměpisnou polohu jako kritérium pro určení jednotlivých kategorií, zde se ho však Lijphart zastává a vysvětluje, že Almondova typologie je založena na vlastnostech politických systémů.<sup>14</sup>

Pozdější Almondova typologie, která byla vytvořena ve spolupráci s G. Bingham Powellem, Jr.,<sup>15</sup> je založena na stejných kritériích (role struktury a role politické kultury), avšak zahrnuje již šestnáct různých kategorií. Díky tomu se zde objevují nové typy demokracií – mobilizovaný moderní systém, což je demokratický typ s nízkou subsystémovou autonomií (př. Mexiko) a pre-mobilizovaná demokracie (př. Nigérie před rokem 1966). Zde však Lijphart Almondovi vytýká, že nelze přesně určit, zda tyto systémy jsou demokratické nebo teprve demokratizující.

Tyto dvě typologie prošly testy, čímž se ocitly v problémech, pokud dojde na otázku politické stability. Lijphart se ptá: „Jsou typologie opravdu komplexní, a pokud ano, do jaké kategorie patří skandinávské země, země Beneluxu, Švýcarsko a

<sup>12</sup> Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy. *World Politics: A Quarterly Journal of international Relations*. s. 208.

<sup>13</sup> Almond, G. A. (1956). *cit.d.*, s.399-400 a 405-408.

<sup>14</sup> Lijphart, A. (1969). *cit.d.*, s. 210.

<sup>15</sup> Almond, G. A.; Powell, G. B. Jr. (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown, 368 s.

Rakousko?<sup>16</sup> Tyto země jsou pluralitními systémy, přesto však mají značnou stabilitu. Lijphart dále namítá: „Benelux, Švýcarsko a Rakousko mají druh subkulturního štěpení a prolínání stran, zájmových skupin a komunikačních médií charakteristických pro nestabilní kontinentální evropský typ, ale mají také značnou stabilitu – ve skutečnosti, Švýcarsko a Nizozemí jsou obvykle řazeny mezi nejstabilnější světové demokracie.“<sup>17</sup> S touto Lijphartovou výtkou se Almond vypořádal tak, že skandinávské země a země Beneluxu vyloučil z evropského kontinentálního typu a vytvořil pro ně oddělenou kategorii. Nicméně, tato kategorie nebyla nijak podrobněji rozpracována, pouze zde byla zmínka, že jde o propojení angloamerického a kontinentálně evropského typu. Tento nedostatek Almond napravil tím, že v pozdějších spisech více specifikuje odlišnosti tohoto třetího typu. Stále je zde však absence zařazení zemí jako jsou Švýcarsko a Rakousko.

I přes to, že později byl vytvořen třetí typ pro zařazení zemí, které v původní typologii neměly místo, pro řadu autorů to byla výzva, aby se zaměřili právě na tuto anomálii. Jedním z nich byl i A. Lijphart. Nebyl však jediný, kdo poukázal na skutečnost, že se v Evropě vyskytují četné případy zemí, pro něž je typické členění občanů do různých skupin (segmentů), avšak nemůžeme hovořit o tom, že by tyto země patřily mezi nedemokratické. A tak v následujících letech vznikala řada studií, jež se věnovaly politickému systému Švýcarska (J. Steiner), Belgie (V. R. Lorwin) či Rakouska (W. T. Bluhm).<sup>18</sup>

### 1.1.3. Typologie demokratických systémů dle Lijpharta

Arend Lijphart se pokusil nalézt odpověď na otázku, „proč mohou existovat země s vysoce fragmentovanou politickou kulturou, avšak stabilní demokratickou vládou“.<sup>19</sup> Typologie, jež definoval Lijphart, je proto založena na dvou dimenzích. Do první dimenze patří charakter společnosti – zda je společnost kulturně homogenní či segmentovaná, do druhé pak povaha chování politických elit – zda mají soutěživé chování či naopak kooperativní. Propojením těchto dimenzí pak vznikají čtyři typy demokracií.

<sup>16</sup> Lijphart, A. (1968). *cit.d.*, s. 14.

<sup>17</sup> Lijphart, A. (1968). *cit.d.*, s. 14.

<sup>18</sup> Říchová, B. (2006). *cit.d.*, s. 202.

<sup>19</sup> Hloušek, V. (2006). *Teorie konsociační demokracie a moravská praxe*. Brno: Matice moravská, s. 5.

Prvním z nich je dostředivá demokracie, kdy společnost je kulturně homogenní a politické elity se projevují soutěživým chováním, což obnáší ostré soupeření politických stran, přestože jejich politika je obecně centristická (př. Velká Británie). Dále je zde odstředivá demokracie, kdy je společnost kulturně segmentovaná se soutěživým chováním politických elit, a tudíž náchylná k turbulentnímu vývoji (př. Libanon, kde se politické elity muslimů a křesťanů odvrátily od politické spolupráce; Výmarská republika či francouzská IV. republika). Třetím typem je depolitizovaná demokracie, kde je společnost kulturně homogenní s kooperativním chováním elit. Ovšem tento třetí typ je spíše teoretická možnost, protože myšlenka, že „zdravou demokratickou konkurenci by vystřídala dohoda politických stran a z politiky by se vytratil konflikt“<sup>20</sup>, není příliš vhodná, jelikož konflikt v rozumné míře je předpokladem demokratické politiky. Posledním typem je konsociační demokracie, ve které je společnost kulturně segmentovaná a politické elity mají kooperativní chování.<sup>21</sup>

Konsociační demokracie byla ve svých počátcích formulována jako politický systém schopný řešit napětí v pluralitních společnostech způsobem, který by zabránil vyostření konfliktů a následnému nahrazení demokratického systému nedemokratickým. Lijphart s ucelenou podobou konsociační demokracie přišel ve druhé polovině 60. let, přičemž ji neustále modifikoval a později rozšiřoval. Počáteční konsociační demokracii můžeme definovat jako „demokracii se subkulturními štěpnými liniemi a s tendencemi směřujícími k imobilitě a nestabilitě, které jsou záměrně měněny na více stabilní systémy vůdci většinových subkultur“<sup>22</sup>. Tento výraz je převzat od Aptera, který ho užíval v kontextu afrických politických systémů na typu, který je „ochoten přizpůsobit různé skupiny různým myšlenkám, aby bylo dosaženo jednotného cíle“<sup>23</sup>. Základní charakteristikou není žádné konkrétní institucionální uspořádání, s komplexní spoluprací na úrovni elit s cílem maření rozkládajících tendencí v systému. Tato teorie pouze vysvětluje možnost politického soužití v zemích, jejichž obyvatelstvo je rozdělené do vyhraněných a v mnohém protikladných společenských segmentů.

Lijphart svoji teorii aplikoval na několik zemí, např. Nizozemí, Belgie, Rakousko, Švýcarsko či Libanon. Pro všechny tyto země byla charakteristická vysoká míra segmentace společnosti (tím i politické obce daného státu), a to z několika hledisek

<sup>20</sup> Hloušek, V. (2006). *cit. d.*, s. 5.

<sup>21</sup> Lijphart, A. (1968). *cit. d.*, s. 31-36.

<sup>22</sup> Lijphart, A. (1968). *cit. d.*, s. 20.

<sup>23</sup> Lijphart, A. (1968). *cit. d.*, s. 20-21.

– náboženského, etnického, jazykového a sociálního. To způsobovalo vysokou míru fragmentace politického spektra, což podle dosavadního názoru mělo vylučovat fungování stabilní demokracie. Přesto, dle Lijpharta, demokracie v těchto podmínkách může fungovat díky vysoké ochotě politické elity kooperovat a dohodnout se na konsenzu.

## **1.2. Podmínky fungování konsociační demokracie**

Nutnou podmínkou (nikoli dostačující podmínkou) fungování konsociační demokracie „je historická skutečnost segmentované společnosti“<sup>24</sup>. Toto štěpení může být z hlediska náboženského (tzv. sloupy v Nizozemí), etnického nebo jazykového (Valoni a Vlámové v Belgii), politického (tzv. tábory v Rakousku) či dokonce kombinací těchto jednotlivých hledisek (Švýcarsko). Dále je tu několik příznivých podmínek, které souvisí s mezisubkulturními vztahy na úrovni elit, mezisubkulturními vztahy na úrovni mas a nakonec se vztahy mezi elitami a masou v rámci subkultury.

### **1.2.1. Vztahy mezi elitami subkultur**

Lijphart tvrdí, že „demokracie s roztržštěnou politickou kulturou mohou být stabilní nebo nestabilní, což závisí na charakteru reakcí elit na potenciální nebo aktuální nestabilitu systému“<sup>25</sup>. Elity proto musí mít několik následujících atributů chování. Za prvé, musí mít schopnost rozeznat nebezpečí spočívající v roztržštěném systému, což spočívá v uvědomění si nestabilních tendencí způsobených subkulturními konfliktními liniemi. Za druhé, elity musí pociťovat závazek k údržbě systému – musí mít snahu zastavit a zvrátit rozkladné tendence. Třetím atributem je komunikace na elitní úrovni. Elity musí překonat subkulturní linie a na této úrovni zavést patřičnou komunikaci. Posledním důležitým bodem je schopnost elit hledat vhodná řešení pro individuální požadavky subkultur. To znamená, že musí být rozvíjeno institucionální uspořádání obsahující pravidla hry řešící rozdíly jednotlivých subkultur.

---

<sup>24</sup> Hloušek, V. (2006). *cit. d.*, s. 6.

<sup>25</sup> Lijphart, A. (1968). *cit. d.*, s. 22.

Lijphart dále vymezuje podmínky, které mohou usnadnit zastřešující spolupráci elit, a tím zvětšit šanci pro konsociační demokracii. První podmínkou jsou jasné štěpící linie mezi subkulturami. Vymezení hranic jednotlivých subkultur může omezit vzájemné kontakty, čímž se omezí i rozpory mezi sousedícími subkulturami, a jejich vztahy nemusí přerůst v nepřátelství. Navíc, pokud lze snížit konflikt na masové úrovni, zvětšuje se tím šance pro větší spolupráci na úrovni elit. Druhou podmínkou je co možná největší rovnováha sil mezi subkulturami. Pokud je ve fragmentovaném systému několik subkultur, avšak všechny jsou v menšině, bude zde větší snaha spolupracovat navzájem, jelikož snaha o dominanci jedné menšiny by byla velmi obtížná. Další podmínkou jsou vnější hrozby země, jež mohou přispět jak ke vzniku konsociační demokracie, tak k jejímu posílení, jelikož elity budou mít větší odhodlání na udržení země a budou schopny se jednodušeji dohodnout. Musí zde být však vyvolán pocit společného ohrožení u jednotlivých segmentů. Čtvrtou podmínkou je potom mírný nacionalismus, který může společnost stmelit. Stmelená společnost poté určitým způsobem zavazuje úroveň elit k udržení daného systému. Další příznivou podmínkou je zatížení systému. Pokud je toto zatížení na relativně malé úrovni, budou mít elity relativně „jednoduché“ vládní úkoly, což je příznivé právě pro konsociační demokracii. S touto podmínkou souvisí i podmínka poslední, která říká, že menší země jsou daleko příhodnější pro tento demokratický systém než země velké, a to z následujících důvodů: zatížení systému u malých zemí je lehčí z hlediska mezinárodní scény, jelikož mají omezené pravomoce a nemusí činit tolik obtížných rozhodnutí jako země velké; dále je zde větší pravděpodobnost, že v malé zemi nenabude nacionalismus tak extrémních rozměrů jako v zemi velké; konec konců, právě malé zemi hrozí více vnějších hrozeb, což může mít pozitivní dopad na stmelení společnosti.<sup>26</sup>

Nakonec je zde ještě fenomén historické tradice. Vůdci soupeřících skupin mohou začít nápravu destabilizujících účinků fragmentace, pokud si jsou vědomi možného nebezpečí, a mají touhu se mu vyhnout. Tato náprava může být obzvlášť účinnější, pokud vnímání nebezpečí představiteli zneprátelených segmentů je posíleno podobným nebezpečím, se kterým mají zkušenost z minulosti. Právě tato traumatická paměť může být pozitivním faktorem při ustavení konsociační demokracie. Příkladem může být Rakousko, které se po první světové válce pokusilo neúspěšně vytvořit velkou

---

<sup>26</sup> Lijphart, A. (1968). *cit.d.*, s.25-30.

koalici, avšak po druhé světové válce obdobný pokus byl úspěšný a přinesl zemi značnou stabilitu.

### **1.2.2. Intersubkulturní vztahy na úrovni mas**

Dle Lijpharta mohou i subkultury s velmi rozdílnými zájmy koexistovat, aniž by musely nutně být v konfliktu, pokud budou stále existovat štěpné linie mezi jednotlivými subkulturami. Ty totiž zaručí, že kontakt na úrovni masy těchto subkultur bude omezený, a nebude mít tendenci přerůstat v konflikty. Z toho vyplývá, že překrývající se členství na úrovni mas není příliš žádané, jelikož by pravděpodobně vedlo k politické nestabilitě a napětí mezi odlišnými segmenty. Pro konsociační demokracii je podstatné, že se jedná o politické uspořádání, které „staví na heterogenní politické kultuře a které je schopno na úrovni politických elit vyvážit neshody a konflikty, jež by byly zákonitým důsledkem těsnějších kontaktů mezi jednotlivými subkulturami“<sup>27</sup>.

### **1.2.3. Vztah elity s masou v rámci subkultury**

Jasně vymezení štěpných linií je úzce spojeno s vysokým stupněm politické soudržnosti subkultur. Přestože je na elity dané subkultury vyvíjen určitý tlak, aby hájily požadavky daného segmentu – dokonce i strany a zájmové skupiny jsou organizovány politickými zástupci těchto subkultur z důvodu, aby mohli přednést zájem segmentu ve velké koalici – oni mohou (někdy i musí) spolupracovat a dělat kompromisy s příslušníky elit jiných subkultur, ovšem bez ztráty poslušnosti a loajality vlastního segmentu. Důvodem je to, že v segmentovaných společnostech je velmi malá pravděpodobnost, že volič jednoho segmentu bude volit příslušníka elity segmentu jiného. To má za důsledek to, že politická reprezentace má relativně volné ruce z důvodu absence tlaku voličů a může navazovat vazby s jinými segmenty.

## **1.3. Charakteristické znaky konsociační demokracie**

---

<sup>27</sup> Říchová, B. (2006). *cit.d.*, s. 207.



Konsociační demokracie může být definována čtyřmi základními charakteristikami. Tyto charakteristiky je zde důležité jednotlivě vymezit, jelikož v dalších částech mé práce je budu aplikovat na první Československou republiku. Těmito charakteristikami jsou velká koalice, proporcionalita, segmentální autonomie a menšinové (vzájemné) veto.

### 1.3.1. Velká koalice

Hlavní myšlenkou této charakteristiky je, že političtí vůdci všech důležitých segmentů pluralitní společnosti kooperují ve velké koalici z důvodu, aby mohli vládnout zemi. Velká koalice se od klasických kabinetů v parlamentní demokracii odlišuje tím, že nemá pouhou většinovou podporu, ale má mít podporu zdrcující většiny. Lijphart při formulaci této myšlenky vychází z Rikerovy teorie, která říká, že minimální vítězné koalice lze očekávat v případě, kdy hráči mají dokonalé informace, kdežto větší koalice lze očekávat, když informace nejsou dokonalé. Důležitá je zde také podmínka nulového součtu kol.<sup>28</sup> V pluralitních společnostech jsou však politické sázky příliš vysoké, proto je vhodné, aby se politici nechovali jako při hře (v případě systému vláda – opozice).

Další výhodu velké koalice Lijphart ukazuje v kontextu soupeřících principů konsenzuální a většinové vlády v normativní teorii demokracie – široký souhlas mezi občany vypadá více demokraticky než pravidlo prosté většiny. Lijphart také vyzdvihuje užitečnost velké koalice v případech, kdy se země potýká s vážnou domácí či zahraniční krizí. Proto možnost velké koalice mohou využít i země, které nejsou ani pluralitní, ani konsociační (uvádí příklad Velké Británie a Švédska během druhé světové války). Oproti tomu ve společnostech pluralitních to je právě podstata této společnosti, která krizi vytváří, proto je dlouhodobější velká koalice nezbytná. Poslední argument ve prospěch velké koalice je ten, že ona je zásadním nástrojem pro dosažení politické stability právě v pluralitních společnostech. Důvod je zřejmý – vyhlídka účasti ve vládě je silný podnět k umírněnosti a kompromisu, navíc přítomnost ve vládě vylučuje možnost být podveden druhou stranou. To pak poskytuje důležitou záruku politické bezpečnosti.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, s. 32-33.

<sup>29</sup> Lijphart, A. (1980). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, s. 26-31.

Lijphart však nevidí základ velké koalice v institucionálním uspořádání – není důležité, v jakém orgánu jsou představitelé všech důležitých politických segmentů, důležité je, aby byli v tom orgánu, který má rozhodující pravomoci. Proto se nemusí jednat jen o parlamentní či vládní orgán, ale může se jednat i o orgán mimoústavní. Sám Lijphart zde uvádí příklad „Pětky“ v meziválečném Československu.<sup>30</sup>

Z výše zmíněného vyplývá, že výrazně klesá význam politické soutěže na úkor role stranické mezispolupráce, jelikož velká koalice zahrnuje větší počet stran než ten, který je zapotřebí k většinové vládě. Proto „velké koalice porušují myšlenku, že v parlamentních systémech by kabinety měly mít (a také mají) většinovou podporu, ale ne podporu drtivé většiny“<sup>31</sup>. V systému pak nemůže vzniknout účinná opozice, k níž by se voliči mohli přiklonit v následujících volbách při nespokojenosti s vládnoucí koalicí. Tato alternativa však v systému konsociační demokracie neexistuje. Jak říká prof. Novák: „Velké koalice, které sdružují u moci všechny důležité strany, neponechávají institucionální prostor k vyjádření protestu proti prováděné politice.“<sup>32</sup> Proto se v praxi velká koalice v tom smyslu, jak ji vyžaduje Lijphart pro konsociační demokracii, vyskytuje dlouhodobě jen ve Švýcarsku, kde od roku 1959 neexistuje alternace vlády.

### 1.3.2. Proporcionalita

Další důležitou charakteristikou je proporcionalita, která v sobě zahrnuje dvě základní funkce – za první, jedná se o metodu přidělení výkonu veřejné služby a finančních zdrojů ve formě vládních dotací, za druhé, důležitost proporcionality v procesu rozhodování v důležitých orgánech. První funkce je zřejmá – přidělování postů na všech vládních úrovních na základě principu proporcionality, stejným způsobem jsou pak přerozdělovány i finance. Druhá funkce proporcionality je mnohem komplikovanější.

Přestože dle první funkce jsou všechny segmenty reprezentovány v nejvyšším rozhodovacím orgánu proporčně, to jim nezajistí, aby vždy mohly uplatnit svůj vliv, když povaha rozhodnutí je ve své podstatě dichotomická. Pokud nebude rozhodnutí provedeno na základě principu jednomyslnosti, vždy zde budou „vítězi“ a „poražení“ – uplatní se princip většiny či menšinové veto. Lijphart však přichází s možnostmi, jak

<sup>30</sup> Lijphart, A. (1980). *cit.d.*, s. 26-33.

<sup>31</sup> Lijphart, A. (1968). *cit.d.*, s. 19.

kteřé mohou tuto problematiku zmírnit. První je propojení několika otázek (o kterých se bude rozhodovat dohromady) a přijetí bude podmíněno vzájemným souhlasem (tzv. junktim), druhou možností je delegovat nejzávažnější rozhodnutí na nejvyšší vůdce. Tím se získá nejen čas, ale i možnost projednávat návrhy tajně. Vznikne tak tendence, která bude směřovat k výhodnému rozhodnutí pro všechny.<sup>33</sup>

Tento systém sice umožňuje elitám menšin zastoupení v rozhodovacích orgánech, ale díky striktní proporcionalní reprezentaci usnadňuje silnou fragmentaci a polarizaci stranického systému, jelikož pro „spravedlivější“ zastoupení je mnohdy vynechána volební klauzule. To má za následek nejen výše zmíněné zastoupení menšin, ale i zastoupení antisystémových stran, jež „zdržují utváření životaschopného stranického systému, ztěžují dosažení vládní stability a můžou vést k paralýze a k impotenci politických institucí“<sup>34</sup>.

### 1.3.3. Segmentální autonomie

Tato další charakteristika je úzce spojena s menšinovým pravidlem – v podstatě znamená vládu menšiny v oblasti jejího výlučného zájmu. O všech záležitostech, které se týkají celého území státu, rozhodují segmenty dohromady se zhruba vyváženým stupněm vlivu, avšak záležitosti, jež se týkají pouze onoho daného segmentu, jsou rozhodovány a prováděny zas jen tímto jedním segmentem. Aby segmenty mohly plnit všechny tyto funkce, musí být politicky vnitřně organizované, odpovědné vlastní autoritě, a musí mít definovanou takovou oblast zájmů, v nichž se odlišují od jiných subkultur, jakož i od zájmu státu jako celku. Lijphart tvrdí, že pro konsociační společnost, která je pluralitní, je velmi důležitá relativní samostatnost jednotlivých segmentů, aniž by zde byla existence výraznějšího komunikačního spojení mezi nimi navzájem. Tato komunikace musí být nahrazena na úrovni elit, na úrovni mas není příliš žádoucí.<sup>35</sup>

Lijphart zmiňuje jako speciální formu segmentální autonomie federalismus, jež má spolu s konsociační teorií několik důležitých rysů. Nejdůležitějším rysem je udělení autonomie nejdůležitějším částím státu, druhým pak nadreprezentování menších celků

---

<sup>32</sup> Novák, M. (2001). *cit.d.*, s. 26.

<sup>33</sup> Lijphart, A. (1980). *cit.d.*, s. 38-41.

<sup>34</sup> Novák, M. (1998). Je „konsensuální“ model demokracie nejlepší? *Sociologický časopis*, s. 141.

<sup>35</sup> Lijphart, A. (1980). *cit.d.*, s. 41-42.

v rozhodovacím orgánu. Navíc, ve společnostech, kde je každý segment teritoriálně koncentrovaný a oddělený od ostatních segmentů – společnost, ve které jsou segmentální štěpné linie shodné s regionálními štěpnými liniemi – může být federalismus použit jako konsociační metoda.<sup>36</sup>

#### 1.3.4. Menšinové veto

Další důležitou podmínkou celé teorie je tzv. menšinové veto. Jak již bylo výše zmíněno, participace ve velké koalici nabízí důležitou politickou ochranu pro menšinové segmenty, nikoli však ochranu absolutní. Rozhodnutí ve velké koalici je děláno na základě většinového rozhodnutí, a i když menšina může prezentovat svůj názor, může být také přehlasována. Když by takovéto rozhodnutí ohrožovalo zájem dané menšiny, porážka by byla považována jako neakceptovatelná a mohla by ohrozit spolupráci elit mezi jednotlivými segmenty.

Lijphart proto zařadil možnost menšinového veta do principů nutných pro konsociační demokracii. Důvodem bylo, že jen to může dát každému segmentu patřičnou politickou ochranu. Lijphart si přesto uvědomuje velké nebezpečí, které může právě menšinové veto způsobit – tzv. tyranii menšiny.

V zápětí však uvádí hned několik důvodů, proč toto nebezpečí není tak vážné. Prvním je vzájemnost veta – tím, že ho všechny segmenty mohou použít, to vylučuje jeho příliš časté užívání, protože by se mohlo otočit proti vlastnímu zájmu segmentu. Druhým důvodem pak je samotná možnost veto použít – funguje jako potenciální zbraň a zároveň dává pocit bezpečí. Třetím důvodem je pak to, že každý segment si uvědomí nebezpečí zablokování celého systému a podle toho bude také jednat.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Lijphart, A. (1980). *cit.d.*, s. 43-44.

<sup>37</sup> Lijphart, A. (1980). *cit.d.*, s. 38.

## 2. Analytická část

Než přistoupím k aplikaci čtyř hlavních podmínek definovaných A. Lijphartem, je nutné zde pro přehlednost práce představit základní charakteristiky Československé republiky, a to především podobu politického systému a národnostní, hospodářské a sociální problémy dané země.

### 2.1. Podoba politického systému

To, jak politický systém vypadal, z velké části ovlivnily podmínky, za kterých nový stát vznikl. Československo vzniklo po první světové válce, v okamžiku, kdy proběhl rozkol s monarchistickou tradicí. Byla to doba, kdy se začal ustavovat masový charakter společnosti, stejně jako doba rozšíření občanských práv a svobod. Nejvýraznějším prvkem však bylo přijetí demokratické doktríny.

#### 2.1.1. Zákonodárná moc

Československá republika po svém vzniku byla stát, který neměl ústavu. Absenci tohoto dokumentu vyřešil Národní výbor Československý, jež disponoval v této době veškerou státní mocí (jak zákonodárnou, tak výkonnou), a to přijetím tzv. prozatímní ústavy (13. listopadu 1918). Tato ústava přenesla zákonodárnou moc Národního výboru Československého na jednokomorové Revoluční národní shromáždění, výkonnou moc pak na vládu a prezidenta. Revoluční národní shromáždění byl orgán, který v následujících letech připravil ústavu novou.

Při psaní nové ústavy si tvůrci, kterými byli J. Hoetzel, A. Švehla, A. Weyr, V. Bouček či A. Meissner, „nemohli sáhnout ... do zásob tradice, jejich dílo muselo vyskočit z rozumu“<sup>38</sup>. Nový státní útvar, složený z odlišných zemí, které doposud byly součástí Rakousko-Uherska, neměl žádné zkušenosti s parlamentarismem, jež představitelé odboje preferovali pro nové státní zřízení. Proto se tvůrci ústavy nechali inspirovat tzv. klasickou (francouzskou) variantou parlamentarismu, která zahrnovala systém vzájemné kontroly vlády a parlamentu, s výraznější úlohou zákonodárné moci

---

<sup>38</sup> Peroutka, F. (2003). *Budování státu*. Praha: Academia, 4 v. in 2, s. 1449.

v podobě Národního shromáždění.<sup>39</sup> Národní shromáždění bylo složeno ze dvou komor, Poslanecké sněmovny a Senátu. Pro obě komory platila stejná pravidla – členové komor musí mandát vykonávat osobně, přičemž na tyto členy nesmí být vyvíjen nátlak; není dovolena výhrada při přísaze poslanců<sup>40</sup>; je zaručena imunita poslanců; a nakonec interpelační právo Poslanecké sněmovny vůči jednotlivým ministrům.<sup>41</sup>

Váha těchto dvou komor Národního shromáždění nebyla vyrovnaná. Přestože při závažných rozhodnutích (př. ústavní změny, obžaloba prezidenta) byl potřeba souhlas obou komor, při záležitostech běžných mohla Poslanecká sněmovna Senát přehlasovat. Stejně tak to byla pouze Poslanecká sněmovna, která mohla vyslovit důvěru či nedůvěru vládě. Ústava také určovala způsob obsazování těchto komor – poměrný volební systém. Byla zde zakotvena snaha o rozdílné složení – poslanci měli šestiletý mandát, kdežto senátoři mandát osmiletý. Také hranice aktivního a pasivního volebního práva byla odlišná (pro Senát vyšší), stejně jako se lišila organizace volebních krajů (pro poslanecké volby bylo 22 krajů, pro volby senátní 12 krajů).

### 2.1.2. Výkonná moc

Prozatímní ústava dávala exekutivní moc do rukou vlády a parlamentem voleného prezidenta. Únorová ústava potom dávala vládě všechny výkonné pravomoci, které nebyly výslovně určeny prezidentu republiky – tvoření legislativních předloh, věci politické povahy, personální záležitosti. Mohla vykonávat rozhodnutí, pokud byla přítomna alespoň polovina ministrů (mimo premiéra). Vláda, v jejímž čele stál premiér, který měl větší výsady a práva než jeho kolegové, byla odpovědná Poslanecké sněmovně (byla zde možnost vyslovení nedůvěry vládě).<sup>42</sup> Kvůli volebnímu systému, který nedovoľoval získ nadpoloviční většiny mandátů žádné straně, zde byla nutnost vytvářet koaliční vlády.

Pravomoci prezidenta byly v prozatímní ústavě značně omezené. K vládním výkonům bylo třeba spolupodpisu příslušného člena vlády a prezidentovi nebylo dáno právo jmenovat a odvolávat ministry. To se změnilo již její novelou z května 1919, kdy

<sup>39</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *Politický systém českých zemí 1848-1989*. Brno: Masarykova univerzita, s. 52.

<sup>40</sup> Zde se autoři ústavy poučili ze svých vlastních záměrů v habsburské Říšské radě.

<sup>41</sup> Broklová, E. (1992). *Československá demokracie. Politický systém ČSR 1918-1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 30.

prezident získal právo jmenovat a odvolávat vládu (nebo její jednotlivé členy), předsedat schůzím vlády, vyžadovat od ní a jejích členů zprávy, stejně jako měl právo zvat vládu nebo jednotlivě i členy k poradám. Obsah této novely byl promítnut i do únorové ústavy, kam bylo navíc přidáno právo suspenzivního a absolutního veta<sup>43</sup> a byla zde zakotvena větší vazba na Národní shromáždění – prezident měl právo svolávat, odročovat a uzavírat zasedání Národního shromáždění či dokonce ho rozpustit. Také tu byla povinnost podávat Poslanecké sněmovně zprávu o stavu státu. Dalším důležitým opatřením ústavy z roku 1920 bylo stanovení věku prezidenta na 35 let.<sup>44</sup>

### 2.1.3. Volební systém

V nově vzniklém Československu se prosadilo všeobecné rovné a přímé volební právo s poměrným zastoupením. Tímto způsobem byly obsazovány posty jak ve vrcholných zákonodárných orgánech (obě komory Národního shromáždění), tak některé posty v rámci orgánů samosprávy (v některých případech šlo jen o jejich část). Ustanovení principu poměrného zastoupení mělo dva důvody – první byl ideový, druhý politický. Z prvního hlediska bylo důležité, že se nový stát chtěl přiblížit praxi moderních poválečných demokracií, z hlediska druhého pak byla rozhodující komplikovaná národnostní situace.<sup>45</sup> Poměrný volební systém byl brán jako demokratičtější volební princip (než systém většinový) s odvoláním se na průkopníka demokracie J.J. Rousseaua.<sup>46</sup>

Tento volební systém má několik základních rysů. Volba jednotlivých zástupců probíhala prostřednictvím tzv. vázaných kandidátních listin; neexistovala žádná omezující volební klauzule<sup>47</sup> a pro výpočet volebního čísla byla použita kombinace

---

<sup>42</sup> Československá republika. (1920). *Ústavní listina Československé republiky*. In: 121/1920 Sb.

<sup>43</sup> Možnost absolutního veta se vztahovala na zákony Podkarpatské Rusi a opatření Stálého výboru.

<sup>44</sup> Broklová, E. (2001). *Prezident Republiky československé: Instituce a osobnost T. G. Masaryka*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, s. 15-20.

<sup>45</sup> Broklová, E. (1992). *cit.d.*, s. 79-80.

<sup>46</sup> Podle Rousseaua mají být všechny významnější proudy ve společnosti zastoupeny v zákonodárném shromáždění.

<sup>47</sup> Pro postup do dalších skrutinií bylo nutné dosáhnout určité míry odevzdaných hlasů – pro volby 1920 nutné dosáhnout volebního čísla nebo 20 tisíc hlasů, pro volby 1925 nutné dosáhnout volebního čísla a pro volby 1935 nutné dosáhnout 20 tisíc hlasů ve volebním obvodu nebo 120 tisíc hlasů celostátně. (In Novák, M.; Lebede, T. (2004). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Čeněk. s. 166-173.

Hareovy a Hagenbach-Bischoffovy formule – tím byly vyřazeny jen opravdu malé strany s rozptýlenou volební podporou.<sup>48</sup>

Problematickou úlohu zde hrála role politických stran. Tyto subjekty, přestože se staly nejdůležitějším činitelem volebního procesu, nebyly v právním systému československého státu zakotveny žádným zákonem. Bylo to dáno jednak výrazným podceněním role politických stran (byla zde myšlenka, že strana není důležitá, že poslanec je odpovědný hlavně svým voličům) a také nechutí stran podřídit se zákonu, protože ten nejen že by jim zaručil nějaká práva, ale uložil by jim také povinnosti. Postavení stran upravovaly pouze volební řády. První zmínka o politických stranách v zákoně je spojena až se zákonem o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran z roku 1933.<sup>49</sup>

Parlamentní volby, stejně jako volby senátní, se během existence Československé republiky konaly celkem čtyřikrát. Žádné strany nezískávaly výraznější převahu a výsledky nejsilnějších stran se jen málo pohybovaly nad 10 %. Výjimku tvořila pouze Československá sociální demokracie, která v prvních volbách překročila hranici 25 %. Zásadou poměrného volebního systému však mohlo kandidovat – a z velké míry úspěšně – ohromné množství politických stran.<sup>50</sup>

#### 2.1.4. Stranický systém

Nejdůležitějším rysem stranické struktury byla výrazná národnostní fragmentace společnosti. V procesu modernizace se na budoucím území československého státu vytvořily izolované národní pospolitosti a každá z nich si vytvořila určitý stupeň stranicko-politického spektra, které bylo založeno na ideologických, strukturálních, náboženských či sociálních kritériích.

Stranický systém českých zemí má své kořeny v habsburské monarchii. Silný vliv politických stran (hlavně v českém prostředí) byl dán neplnoprávným postavením v rámci habsburské monarchie, kdy politické strany „suplovaly“ odcizení, k němuž došlo mezi českými zeměmi a státem. S rozpadem Rakousko-Uherska se role politických stran ještě více upevnila a najednou to byly ony, kdo měl v zemi největší

---

<sup>48</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *cit.d.* s. 55.

<sup>49</sup> Malíř, J.; Marek, P. (2005). *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. Brno: Doplněk. s. 544.

<sup>50</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *cit.d.* s. 56-57.



vliv. Zastávaly posty jak ve vrcholných orgánech státu, tak v orgánech samosprávy a dokonce i v oblasti mimopolitické. Všechny české hlavní politické proudy přestály první světovou válku, jen prodělaly určitou modifikaci. A tak se po první světové válce objevily tyto strany – Československá národní demokracie, Československá strana lidová, Československá strana socialistická (pod tímto názvem od roku 1919), Republikánská strana československého lidu rolnického a maloroľnického (název až od roku 1924), Československá živnostensko-obchodnická strana středostavovská a Československá sociálně demokratická strana dělnická, jež díky vnitřím rozporům dala ze svého kruhu vzniknout Komunistické straně Československa.<sup>51</sup> Právě tato strana disponovala v Československé republice výraznou zvláštností – jako jediná dokázala překročit národnostní rozdíly a ustavila se jako internacionální strana sdružující příslušníky všech etnických složek obyvatelstva.

Německé strany to po vzniku státu měly komplikovanější. Ze stran privilegovaných se rázem staly stranami národnostní menšiny, navíc odtržené od svých vídeňských centrál, a tudíž byly nuceny se znovu konstituovat. Německé strany vytvořily podobnou strukturu stranictví, avšak s vyšším stupněm politického extremismu. Německou menšinu reprezentovaly tyto strany – Svaz zemědělců, Německá křesťansko-sociální strana lidová, Německá demokratická strana svobodomyšlná, Německá strana živnostenská, Německá nacionální strana, Německá nacionálně socialistická strana dělnická a Německá demokratická strana dělnická. Posledně jmenovaná byla početně nejsilnější, ale velká část členů vstoupila do Komunistické strany Československa.<sup>52</sup>

Na Slovensku byla situace odlišná. Zde nebyl výrazně rozvinutý stranický systém a teprve probíhal vznik nových stran. Proto zde existovaly pouze dvě strany – Slovenská strana národná a Slovenská ľudová strana. Navíc zde existovaly snahy českých politických stran o proniknutí na toto území. Ty měly dvojí podobu – za první, spojení stran s podobnou ideologií, přestože integrace nebyla nikdy úplná a v rámci českých (československých) stran vždy existovala i slovenská křídla s odlišnými požadavky; za druhé, byla zde snaha o zakotvení českých stran na Slovensku, avšak zde byl úspěch ještě menší. Tyto strany byly voleny pouze Čechy pracujícími na Slovensku.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Malíř, J.; Marek, P. (2005). *cit.d.*, s.537-538.

<sup>52</sup> Malíř, J.; Marek, P. (2005). *cit.d.*, s. 538-539.

<sup>53</sup> Malíř, J.; Marek, P. (2005). *cit.d.*, s. 539-540.

Maďarské strany, jež byly nuceny budovat celou organizační strukturu od základu (stejně jako strany německé), odmítaly začlenění do státu. Maďarskou menšiny reprezentovaly tyto strany – Zemská křesťansko-sociální strana, Maďarská zemská strana zemědělců a maloročníků, Maďarská národní strana a Maďarsko-německá sociálně demokratická strana, která byla výjimečná spoluprací s československou sociální demokracií.

Polské strany pak měly jen výrazně omezenou působnost, jež se vztahovala k oblasti Těšínska. Právě díky tomuto aspektu se politické spektrum nemělo možnost příliš diferenciovat. A tak v této oblasti působily jen tři strany. Polská socialistická strana dělnická v Československu, Svaz slezských katolíků a Polská lidová strana.

Československá republika byla výjimečná tím, že umožnila svým občanům přihlásit se k židovské národnosti. Největší koncentrace Židů byla na Podkarpatské Rusi. Ostatní příslušníci této národnosti byli rozptýleni po celém státě, nepředstavovali však výraznou menšinu. Přesto si založili vlastní strany – Židovskou stranu, která byla sionisticky orientovaná a stranu Poale Sion, jež inklinovala ke spolupraci se sociálnědemokratickými stranami.

Stranictví na Podkarpatské Rusi bylo celkově komplikované. Nejen že zde působily výše zmíněné židovské strany, ale svou činnost zde rozvíjely také strany maďarské a české. K tomu všemu zde byly zakládány ještě strany „rusínské“<sup>54</sup> – Ruská lidová strana, jež se snažila o prosazení autonomie tohoto území v rámci velkoruské koncepce, Karpatoruská strana práce maloročníků a bezzemků také velkoruský orientována a Autonomní zemědělský svaz, který se stavil do opozice proti sílícímu vlivu republikánské strany.<sup>55</sup>

### **2.1.5. Státní správa a samospráva**

Po vzniku nového státu převzala Československá republika základy územněsprávní organizace ze systému státní správy a samosprávy Rakousko-Uherska prostřednictvím tzv. recepčního zákona. To však znamenalo dualitu v rámci státní správy, jelikož české země v rámci Rakousko-Uherska patřily do Předlitavska,

<sup>54</sup> Problematika rusínské národnosti byla velmi komplikovaná a zmíním se o ní níže.

<sup>55</sup> Malíř, J.; Marek, P. (2005). *cit.d.*, s. 541-542.

Slovensko do Zálitavska. Podkarpatské Rusi bylo v ústavě garantováno autonomní zřízení.

Pro české země pak platila třístupňová veřejná správa. Základním článkem samosprávy zůstaly obce, druhým stupněm byly politické okresy, třetím potom země. V průběhu existence republiky se měnily jak pravomoce jednotlivých orgánů, tak působnost jednotlivých stupňů veřejné správy. Na Slovensku bylo z Rakousko-Uherska převzato tzv. župní zřízení a podobný charakter správy měla i Podkarpatská Rus, které k tomuto zřízení směřovala.<sup>56</sup>

Velkým zásahem do systému veřejné správy bylo přijetí tzv. župního zákona v roce 1920, kdy měl být celý stát s výjimkou Podkarpatské Rusi rozdělen do žup. Tento přijatý zákon se nikdy nedočkal plného naplnění, proto na přelomu let 1927/1928 došlo k další správní reformě, která opět obnovovala zemské zřízení, avšak s některými odlišnostmi od zemského zřízení z doby Rakousko-Uherska.

## **2.2. Národnostní, hospodářské a sociální problémy**

Československá republika po svém vzniku měla několik konfliktních oblastí, které byly důsledkem pestrého národnostního složení obyvatelstva. Jako nejdůležitější, a do budoucna i nejproblematictější, se jevíly oblasti dvě – Slovensko a oblast Českých Němců. Pro nás však bude velmi důležitý i postoj českých, resp. československých elit k Podkarpatské Rusi, proto je přínosné zde zmínit pár slov o vztahu těchto oblastí k československému státu a o poměrech v těchto jednotlivých regionech.

Některé méně významné menšiny – Maďaři a Poláci – nebudou zmíněny vůbec. Důvodem je, že při pozdější aplikaci jedné z podmínek konsociační demokracie (segmentální autonomie) neidentifikují tyto menšiny jako menšiny zasluhující si svým významem vymezení vlastního segmentu.

### **2.2.1. Slovensko**

Slovenská občanská společnost se před vznikem Československé republiky nacházela téměř na pokraji své záhuby. Neexistovala slovenská inteligence, jež by byla

---

<sup>56</sup> Vodička, K.; Cabada, L. (2011). *cit.d.*, s. 41-44.

produktem slovenského školství, a veškeré sféry života prostupoval tvrdý maďarizační tlak.<sup>57</sup> Také hospodářství nebylo v rukou Slováků, nýbrž bylo ovládáno především Maďary, Němci či Židy.

Během první světové války slovenská reprezentace nezahlásila vlastní odbojovou organizaci ani doma, ani v zahraničí. Na společném postupu se dohodly americké organizace Čechů a Slováků, a spolu podepsaly tzv. Clevelandskou dohodu, jež obsahovala požadavek na vytvoření samostatného federativního státu zaručující národní autonomii Slovenska. Ve stejném duchu, i když ne federativním, pokračovaly následně přijaté listiny (Pittsburská dohoda, Martinská deklarace). Republika, která byla po válce ustavena, však byla unitárním státem. Přestože zde byly od počátku menšinové snahy o autonomii, pevné připojení Slovenska bylo provedeno v zájmu jednoty státu a s relativně širokou podporou samotných Slováků. Vzniklo ministerstvo s plnou mocí pro Slovensko, jehož úkolem byla plná integrace Slovenska.

### **2.2.2. Oblast českých Němců**

V rámci Rakousko-Uherska zastávali Němci, a to i Čeští Němci, výsadní postavení. Těžili z mnoha starých nadpráví, zvyklostí a předností – hospodářských asi ze všeho nejvíce. Proto se na území s převážně německým obyvatelstvem mohl rozvinout průmysl v daleko větší míře než v oblastech s obyvatelstvem českým. V době předválečné se tyto rozdíly začaly pomalu zmenšovat.<sup>58</sup>

Po vzniku československého státu se jejich pozice zcela obrátila – Němci ztratili vedoucí postavení, stali se pouhou menšinou, i když velmi silně zastoupenou (23,4 %) a nejdůležitější bylo, že se ocitli ve státě, ve kterém být nechtěli. Proto také od počátku existence první republiky zastávali zásadně negativní postoj a požadovali odtržení příhraničních oblastí s téměř třemi miliony obyvatel a následné připojení k Německu či Rakousku. Odvolávali se na to, že nový stát vznikl důsledkem jednostranné české vůle a německá území byla obsazena násilím. Českoslovenští představitelé však před velmocemi uhájili nový stát s odkazem na historické hranice českých zemí spolu s požadavkem národů na sebeurčení.

---

<sup>57</sup> Kárník, Z. (2002-2003). *České země v éře první republiky (1918-1938)*. Praha: Libri. 3 v., s. 168-169.

<sup>58</sup> Kárník, Z. (2002-2003). *cit.d.*, s. 203-206.

### 2.2.3. Podkarpatská Rus

Území Podkarpatské Rusi po jejím začlenění do Československa představovalo 9 % z celkové plochy nového státu. V minulosti byla tato část Uherského království považována za odlehlý a zapadlý kout země, který byl od počátku 19. století silně maďarizován, mnohonásobně efektivněji než na Slovensku. Obyvatelstvo bylo místy téměř stoprocentně analfabetické. Také etnická skladba zde byla velmi komplikovaná – v menšinovém postavení zde žili Maďaři, Židé, Němci a Rumuni, Rusíni stáli teprve na počátku formování etnického, kulturního národa (o politickém národu zatím nemůžeme ani mluvit).<sup>59</sup>

Připojení Podkarpatské Rusi k českým zemím probíhalo v režii Gregoryho Žatkoviče, který působil v USA. Ten s Masarykem vyjednal připojení všech rusínských oblastí a poskytnutí tomuto území autonomii – území mělo mít vlastní zemský sněm, guvernéra, vlastní administrativu a soudnictví. Toto však v průběhu Československé republiky nebylo nikdy naplněno a Podkarpatská Rus – i přes funkci guvernéra (který však neměl žádné pravomoci) – byla ovládána představiteli české elity.

## 2.3. Aplikace čtyř hlavních podmínek definových A. Lijphartem

Nyní se pokusím aplikovat čtyři hlavní podmínky, jež Lijphart vymezil pro konsociační demokracii – velkou koalici, proporcionalitu, segmentální autonomii a menšinové veto. Jelikož tyto podmínky spolu úzce souvisí a jsou navzájem velmi propojené, bude možné některé aspekty Československé republiky zahrnout do více než jedné kategorie.

### 2.3.1. Velká koalice

Jak je již zmíněno výše, pro Lijpharta je nejdůležitější v rámci velké koalice kooperace všech politických vůdců nejdůležitějších segmentů, což jim umožňuje vládnout zemi jako celku. Přestože tato podmínka od samého vzniku první republiky nebyla naplněna, v určitých fázích lze najít okamžiky, kdy se politické elity

---

<sup>59</sup> Kárník, Z. (2002-2003). *cit.d.*, s. 233-237.

československého státu této podmínce velmi přibližují, mnohdy ji díky svému chování i naplňují. Tyto okamžiky se pokusím důkladněji rozebrat.

Samotný vznik Československé republiky byl čistě v režii českého a slovenského národa.<sup>60</sup> Přijetí základního dokumentu státu – ústavy z února 1920 – proběhlo za nepřítomnosti německých a podkarpatoruských zástupců, stejně tak zástupců ostatních národnostních menšin. Tato ústava byla přijata Revolučním národním shromážděním, které vzniklo z Národního výboru československého. Zastoupení politických stran v Národním výboru československém bylo adekvátní tzv. Švehlovu klíči (výsledkům voleb do rakouské říšské rady v roce 1911). Revoluční národní shromáždění pak vzniklo rozšířením Národního výboru československého, kdy byli kooptováni slovenští představitelé. Ti měli mít 54 zástupců, ovšem zastoupení slovenské elity bylo dosti problematické, jelikož Slováci byli reprezentováni i několika Čechy (př. E. Beneš, A. Masaryková) s odůvodněním, že jsou to „bojovníci za slovenskou věc“<sup>61</sup>. Tento český rozhodující vliv na politické dění v první republice byl charakteristický po celou dobu jejího trvání, ovšem nemůžeme říci, že měl vždy negativní podobu.

Těžiště fungování samotného politického systému můžeme nalézt ve dvou rovinách – první v koaliční vládě, druhé v mimoústavních institucích. Ačkoli ústava konstituovala klasické dělení mocí, to ve skutečnosti nebylo naplněno a veškeré rozhodovací pravomoci náležely de facto vládě nebo právě mimoústavním institucím. Pozadí tohoto fungování je mnohem složitější.

Československé vlády byly převážně tvořeny vůdci politických stran. Tito vůdci pak měli pod svou přímou kontrolou všechny členy své strany, ať už se jednalo o řadové stoupence nebo poslance či senátory v Národním shromáždění. Důležitou roli v tomto procesu hrají tzv. volební reversy a tzv. imperativní mandát. Volebními reversy si politické strany zavázaly poslance, aby se vzdali mandátu, pokud přestanou být „z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byli zvoleni“<sup>62</sup>. Tato praktika byla stranám umožněna díky tzv. volebním řádům, ve kterých není definováno, co to politické strany jsou ani není vymezena jejich pravomoc.<sup>63</sup> Na

<sup>60</sup> Rozlišuji tyto národy jako dva samostatně existující, ačkoli se v koncepci československých politiků jednalo o národ jeden – československý, rozdělený na dvě větve.

<sup>61</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *cit.d.* s. 52.

<sup>62</sup> Kliment, J. (1933). *Demokracie a stát stran.* Praha: Josef Kliment, s. 8.

<sup>63</sup> Jsou definovány pouze tzv. volební skupiny, které jsou vytvořeny za účelem voleb. Po provedení volby však úkol těchto volebních skupin končí.

toto navazuje imperativní mandát. Přestože ústava jasně stanovovala, že „členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímati příkazů“<sup>64</sup>, bylo to v rozporu s myšlenkou volebních reversů, které zavazovaly poslance k plně lojalitě vůči straně, a tedy i k plnění stranických příkazů. Sám jeden z tvůrců ústavy se zastává myšlenky imperativního mandátu s tím, že „zákaz imperativního mandátu je v přímém a nesmiřitelném rozporu se zásadou poměrného zastoupení a vázaných kandidátních listin“<sup>65</sup>. Souhra těchto dvou nařízení pak činí ohromnou závislost každého jednotlivého poslance na politické straně. Jak uvádí V. Joachim, takováto závislost na politické straně „by vedla k tomu, že by plenum parlamentu bylo zcela zbytečným hlasovacím aparátem, kterým by se celá věc jen zdržovala a zdražovala a stačilo by vlastně jen konstatovati, na čem se usnesou kluby většiny, resp. dohodnou jejich delegáti“<sup>66</sup>. Taková však realita Československé republiky byla, protože pro poslance Národního shromáždění se vše závazně rozhodovalo ve výkonných výborech politických stran.

Sestavování vlád bylo výrazně ovlivněno volebním systémem. Díky poměrnému zastoupení a neexistující volební klauzuli<sup>67</sup> nemohla žádná politická strana dosáhnout většiny mandátů a politické elity byly nuceny vytvářet po celou dobu existence Československa koaliční vlády. V meziválečném Československu je možné identifikovat čtyři typy vládních koalic – všenárodní, rudozelenou, občanskou (panskou) a širokou (koncentrační). Během existence těchto vlád je důležité zdůraznit několik aspektů, jež se dají příhodně ukázat na vládě občanské koalice. Její důležitost spočívá v tom, že se jako jediná zakládala na ideologickém kritériu. To bylo důležité ze tří ohledů – za první, byl to první moment, kdy se německé elity rozhodly účastnit se koalice; za druhé, s odchodem socialistických stran z vládní koalice se objevil náznak loajální opozice (myšleno vůči státu); za třetí, tato koalice byla poslední, které se účastnili slovenští představitelé.<sup>68</sup>

Ostatní typy vládní koalice byly založeny na jiných základech. Důležitým faktorem byl národnostní prvek, kdy německé strany na počátku vzniku státu zcela odmítaly vstoupit do československé politiky, protože odmítaly nový stát. V průběhu vývoje se jejich postoj změnil a ony chtěly mít možnost reprezentovat názory svých

<sup>64</sup> Československá republika. (1920). *Ústavní listina Československé republiky*. In: 121/1920 Sb.

<sup>65</sup> Weyr, F. (1924). *Soustava československého práva státního*. Praha: Fr. Borový, s. 78.

<sup>66</sup> Joachim, V. (1932). *Poměrné zastoupení a imperativní mandát*. Praha: Politika, s. 7.

<sup>67</sup> O potřebných limitech pro jednotlivá skrutinia jsem se již zmiňovala.

<sup>68</sup> Malír, J.; Marek, P. (2005). *cit.d.*, s. 547-548.

voličů. Druhým prvkem byla neexistence loajální opozice, kromě výše zmíněného období. Oproti tomu zde byla neloajální, většinou i protistátní opozice – komunistická strana, jež vznikla rozštěpením čs. sociální demokracie a později Sudetoněmecká strana, jež v závěrečném období disponovala téměř veškerou podporou německých voličů.

Občas byl sestaven i zcela jiný typ vlády, tzv. úřednická vláda (během existence Československé republiky se tak stalo celkem třikrát). Příčinu ustavení této vlády nemůžeme vidět pouze v narušení spolupráce koaličních stran, kdy „odborníci“ byli povoláni v důsledku potřeby akceschopné výkonné moci, ale mnohdy byla „vynucena“ koaličními stranami, které se před volbami potřebovaly zbavit politické odpovědnosti při provádění nepopulárních kroků.

Praktické fungování vlád probíhalo za minimálního střídání vládních garnitur, což mělo za následek personální i programovou strnulost jednotlivých stran. Toto nepatrné střídání představitelů bylo důsledkem neexistence loajální opozice (opozice, která existovala, byla velmi neloajální až protistátní). To vše bylo příčinou nespokojenosti voličů, jelikož vládní koalici nebylo možné svrhnout volbami ani jinými demokratickými prostředky.<sup>69</sup> Dalším významným aspektem koalic bylo rozdělování resortů dle stranických zájmů, což bylo kompenzováno vzájemnými ústupky a dohodami jednotlivých stran.<sup>70</sup> Rozhodování ve vládě probíhalo na základě principu jednomyslnosti. Základním typem jednání mezi politickými stranami s odlišnými a mnohdy protichůdnými názory byl kompromis, který zajistil rozhodnutí přijatelné pro všechny strany, i když žádná z nich nenaplnila veškeré své původní požadavky.<sup>71</sup> Peroutka<sup>72</sup> pokládal kompromis za hlavní znak československé demokracie a mistrem kompromisu byl dle jeho názoru politik a svého času i předseda vlády Antonín Švehla.

V konečném důsledku pak stálost politického režimu závisela na ochotě stranických aparátů omezeného počtu státoporných stran se dohodnout, často také jen na osobních kontaktech vůdců. Právě ustálení mocenských poměrů spolu s přísnou stranickou disciplínou v určitých obdobích vedly k poklidnému vývoji v zemi a následná soudržnost jednotlivých koalic byla motivována vědomím neexistence jiného řešení.

<sup>69</sup> To bylo dáno tím, že Poslaneckou sněmovnu de facto ovládaly politické strany, a proto nebylo pravděpodobné svržení vlády složené z čelných představitelů politických stran (za celou dobu Československa se to ani nestalo).

<sup>70</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *cit.d.* s. 59-60. nebo Broklová, E. (1992). *cit.d.*, s. 37-39.

<sup>71</sup> Broklová, E. (1992). *cit.d.*, s. 39-40.



Důležité je zde zmínit roli mimoústavních orgánů, jakými byly tzv. Pětka a osoba T. G. Masaryka (tzv. skupina Hrad). Mimoústavní seskupení „Pětka“ byl orgán, složený z vůdců pěti hlavních politických stran – agrárníků, národních demokratů, národních socialistů, sociálních demokratů a lidovců. V určitých fázích první republiky reálně vykonával jak moc výkonnou, tak moc zákonodárnou. Původně se mělo jednat o orgán, který by reprezentoval širší společnost (zhruba 25 členů), místo toho však vznikl oligarchický orgán, ve kterém docházelo k nejdůležitějším politickým rozhodnutím. Zástupci, kteří byli v tomto orgánu zastoupeni, si byli blízcí pouze z hlediska národnostního, nikoli ideologického. Politické elity tento orgán využívaly hlavně v dobách úřednických vlád, především J. Černého a E. Beneše. V 30. letech pak došlo k obnovení tohoto orgánu v podobě „Osmy“ či „Desítky“, ty už však neměly tak silné postavení.<sup>73</sup> K rozhodnutím docházelo pomocí kompromisu na základě principu jednomyslnosti. Protože v tomto orgánu se zákony nejen připravovaly, ale i se zde o nich rozhodovalo, úloha vlády a parlamentu se radikálně zmenšila. Poslanci parlamentu díky stranické disciplíně zákony přijímali, vláda je realizovala. Dle Peroutky byla tato instituce ukazatelem neschopnosti parlamentu.<sup>74</sup>

Významnou úlohu ve vývoji první republiky sehrála funkce prezidenta, kterou po většinu doby zosobňoval Tomáš Garrigue Masaryk. Osoba Masaryka byla spojována s uskutečněním vize nezávislého Československa – byl představitelem exilu, pomohl rozpadu Rakousko-Uherska a díky jeho ohromnému charismatu byl pokládán za potenciálního tvůrce vzniku nové státní ideologie.<sup>75</sup> Proto nebylo překvapující, když byl ihned po vzniku republiky zvolen prezidentem. Dokonce mu v ústavě bylo vyhrazeno právo být zvolen na post prezidenta více než dvakrát.

Již v počátcích existence republiky dal Masaryk zřetelně najevo, že se nespokojí s reprezentativní funkcí prezidenta a vynutil si patřičné změny, jež už byly zmíněny. Jedna důležitá pravomoc mu však poskytnuta nebyla, a to možnost legislativních kroků – účelem byla snaha držet Masaryka od politického dění. Protože prezidentovi chyběly přímé kompetence, kterými by ovlivňoval politiku, našel si Masaryk způsob jiný. Sdružil kolem sebe kruh osob, soukromě i názorově spřízněných s prezidentem – vznikl tak další významný hráč československé politiky, který vstoupil do podvědomí jako

---

<sup>72</sup> Peroutka, F. (2003). *cit.d.*, s. 548.

<sup>73</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *cit.d.* s. 53-54.

<sup>74</sup> Peroutka, F. (2003). *cit.d.*, s. 1525.

<sup>75</sup> Broklová, E. (2001). *cit.d.*, s. 14-16.

skupina Hrad.<sup>76</sup> Jako Masarykovu další mimoústavní praxi lze počítat stylizaci se do role arbitra v celospolečenských kauzách (např. kauza J. Stříbrného či R. Gajdy) či zasílání dopisů jednotlivým ministrům s „radami“, jak by své resorty měli vést. Tuto manipulaci nakonec překazila Pětka, jež v systému působila jako protiváha skupiny Hrad. Své mimoústavní aktivity mohl provádět díky tomu, že využíval široké administrativní struktury k zisku velmi citlivých informací.<sup>77</sup>

Z výše zmíněného jasně vyplývá, že ačkoli nebyly všechny segmenty vždy reprezentovány ve vládách, českoslovenští (spíše čeští) politici se snažili pomocí kompromisů a dohod mezi sebou navzájem o dosažení stability politického systému. Bylo to dáno tím, že české (i slovenské) elity pociťovaly závazek k údržbě systému jako celku.

### 2.3.2. Proporcionalita

Při aplikaci této podmínky se zaměřím na to, jakým způsobem byly přidělovány veřejné funkce či přerozdělovávány finance mezi jednotlivé segmenty. To se dá nejlépe ukázat na tom, jakým způsobem československá politika vyrovnávala hospodářské rozdíly mezi mnou definovanými segmenty. S podmínkou proporcionality je úzce spojeno i to, zda jednotlivým segmentům byla dána možnost uplatňovat svůj vliv i v takových otázkách, o kterých nemohlo být rozhodnuto proporčně, zda byly použity metody, které zmírňují tuto problematiku.

Jak již bylo zmíněno výše, vrcholné posty byly obsazovány dle poměrného principu. Navíc zde nebylo žádné omezení v podobě uzavírací klauzule, pouze metoda pro výpočet volebního čísla (kombinace Hareovy a Hagenbach-Bischoffovy formule) vyřazovala velmi malé strany s rozptýlenou podporou. Toto spolu s přísně vázanými kandidátními listinami dávalo rozhodující slovo politickým stranám (ony navrhovaly kandidáty). Všechny tyto podmínky vedly k vysokému počtu stran v politickém spektru, byla zde velká pravděpodobnost zastoupení v parlamentu, což mělo za důsledek, že strany nebyly nuceny hledat v politickém spektru blízkého partnera.<sup>78</sup> Pro výkon pozic

<sup>76</sup> Patřili sem např. Klofáčovo křídlo národních socialistů, Stránského moravské křídlo národní demokracie, lidovec Čuřík, socialistické odbory, nekatolické církve, Legiobanka, různé společenské, profesní a vědecké organizace stejně jako některá nakladatelství a tisk.

<sup>77</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *cit.d.* s. 65.

<sup>78</sup> Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *cit.d.* s. 55.

ve veřejné správě byla též používána poměrná volba. Ovšem ne pouze ona. Jak uvidíme v následující kapitole, mnohé z orgánů byly částečně voleny, částečně jmenovány. Cílem byla snaha o co největší centralizaci.

Nyní se dostáváme k problematice přerozdělování financí mezi jednotlivými segmenty. Jak již bylo výše nastíněno, nejrozvinutějšími oblastmi byly oblasti německé, těsně za nimi oblasti české, méně rozvinuté oblasti slovenské a v katastrofálním stavu byly oblasti Podkarpatské Rusi. Československá politika se však tyto dva zaostalé regiony snažila maximální měrou pozvednout a troufám si říci, že se jí to podařilo i přes to, že se za celou existenci státu nedostaly na úroveň českých a německých oblastí.

Na Slovensku začala výstavba nových škol, což umožnilo výchovu slovenské inteligence, která se později stala nositelem národní hrdosti. Z hospodářských hledisek je důležité zmínit výstavbu železnic a silnic, postupnou elektrifikaci či napojování vesnic na vodovodní a kanalizační síť. Stejně tak je důležitý i velký příliv podnikatelů a kvalifikovaných dělníků, což úzce souvisí s přílivem kapitálu. V Podkarpatské Rusi byla situace ještě komplikovanější. Byla podporována ve stejných oblastech a s obdobným nasazením jako Slovensko, avšak s výsledkem ne tak úspěšným. Bylo to dáno tím, že na rozvoj této oblasti měl československý stát příliš málo času a podmínky pro zavádění těchto vymožeností nebyly na stejné úrovni jako na Slovensku (Podkarpatská Rus byla daleko více zaostalým regionem, navíc s intenzivnějším procesem maďarizace).<sup>79</sup>

Nyní se zaměřím na otázku, jakým způsobem byla přijímána rozhodnutí v důležitých rozhodovacích orgánech. Jak bylo výše zmíněno, Poslanecká sněmovna ani Senát neměly reálný vliv, tudíž veškeré rozhodovací pravomoce byly delegovány na užší kruh elit, především na vůdce významných politických stran (koaliční vlády, Pětka či její modifikace). V těchto institucích byla většina rozhodnutí přijata na základě principu jednomyslnosti, kterého bylo dosaženo pomocí vzájemných ústupků a kompezací.

Další centrum vyjednávání můžeme nalézt mezi jednotlivými politickými stranami, které používaly tzv. junktim. Tato metoda jasně vyplývala z principu poměrného zastoupení, protože „tento princip zaručuje všem protichůdným tendencím *modus vivendi*“<sup>80</sup>. Proto bylo jako běžná forma jednání používáno i spojení několika

---

<sup>79</sup> Kárník, Z. (2002-2003). *cit.d.*, s. 233-246.

<sup>80</sup> Broklová, E. (1992). *cit.d.*, s. 90.

významných otázek do jedné, a přijetí záviselo na souhlasu se všemi jednotlivými otázkami.

### 2.3.3. Segmentální autonomie

Jedna z hlavních myšlenek segmentální autonomie je taková, aby si segmenty v oblastech svého výlučného zájmu vládly samy. Jak uvidíme, Československá republika dokázala na nižší správní celky převést relativně velký počet pravomocí, i když postupně během své existence probíhala stále větší centralizace.

Výrazné segmenty, které by zasloužily dílčí politickou samosprávu, je možné identifikovat čtyři – české oblasti, oblast českých Němců, Slovensko a Podkarpatskou Rus. Posledně zmiňovaný celek měl mít dle ústavy autonomní postavení, i když k tomu v průběhu existence Československa nikdy nedošlo. Stejně tak byla původně proklamována autonomie Slovenska, která však z počátku republiky nebyla ani v zájmu Čechů, ani v zájmu Slováků. Z toho důvodu pak občas probíhaly pokusy o její nastolení (např. Hlinkův pokus v Paříži, Tukův článek *Vacuum iuris*), naplnění autonomie se však Slovensko nikdy nedočkalo.

Nový stát se po svém vzniku dlouho potýkal s problematikou samosprávy. Nejdříve byla jednotlivým zemím na základě recepčního zákona odebrána zákonodárná pravomoc, poté nastal problém s ustavením župního zákona. Ačkoli byl tento zákon přijat, nikdy nenabyl celostátní platnosti. Důvodem byl nesouhlas dvou představitelů Pětky (vadilo jim, že zákon by v Čechách vytvořil minimálně dvě převážně německé župy, což v tak brzké době po vzniku státu, kdy čeští Němci byli zásadně proti republice, bylo nemyslitelné). Vyšel až další pokus a roku 1927 byl přijat nový správní systém. Bylo to nejen v důsledku toho, že v tehdejší situaci existovala jen samospráva obcí, vyšší stupně samosprávy zcela chyběly, ale hlavně proto, že Hlinkova strana si zřízením země Slovenské podmínila vstup do vlády.<sup>81</sup>

Tak tedy mohla vzniknout nová dvoustupňová soustava státní správy. V první instanci zákon zaváděl okresní úřady, ve druhé instanci pak úřady zemské pro čtyři země – Českou, Moravskoslezskou<sup>82</sup>, zemi Slovenskou a Podkarpatskoruskou.

<sup>81</sup> Kárník, Z. (2002-2003). *cit.d.*, s. 404-407.

<sup>82</sup> Došlo zde ke sloučení původní země Moravské a země Slezské. Slezská země byla jediná, kde Češi netvořili většinu a byla zde myslitelná protičeská koalice.

Přestože zákon zaváděl relativně velké pravomoci zemských orgánů, zaváděl též výraznou centralizaci státní správy. Té bývalo často vytýkáno, že díky tomuto centralismu nemusely politické strany zakládat regionální centra, ale stačilo politiku řídit z Prahy. V důsledku toho pak nevznikal speciální program činnosti pro samosprávné orgány, a proto z nich nemohla vycházet dostatečná regionální iniciativa.<sup>83</sup>

Zemská zastupitelstva byla z  $\frac{1}{3}$  jmenována, z  $\frac{2}{3}$  pak volena. Zemský prezident, který tomuto orgánu předsedal, byl vybírán prezidentem a podřízen ministru vnitra. Volená část zastupitelstva byla volena dle všeobecného volebního práva, avšak s výrazným omezením (vyšší omezení než pro volby do parlamentu). Pravděpodobně to bylo dáno tím, že zemské úřady získaly velké pravomoci – řídily všechny policejní i četnické orgány, hospodářské a sociální otázky, stanovení zemských přírážek k daním (to umožňovalo vytvoření vlastního rozpočtu), péče o školství a sociální zařízení, zřizování a údržba zemských cest. Nově byla pravomoc rozšířena i do oblasti soudnictví.

Samotný Masaryk si byl od počátku vědom důležitosti samosprávy, avšak i důležitosti centralizace a jednoty státu. Na místě je zde jeho myšlenka: „Požadoval jsem proto vždycky a docela vědomě samosprávu a autonomii teritoriální a tak zvanou kvalifikovanou, korporativní; nezapomínám ovšem, že stát, a zejména stát moderní, nemůže se vzdát organizačního centralismu.“<sup>84</sup>

Na jednu stranu tyto výrazné zemské pravomoci až předčívají Lijphartovo vymezení segmentální autonomie, na stranu druhou se ocitají v neřešitelném problému. Pro Lijpharta bylo důležité vymezení segmentů na principu, který celou společnost výrazně rozděloval (v našem případě by to byl princip národnostní). Země, které však vznikly, tento problém vůbec neřešily. Možná to bylo dáno prozíravostí českých politiků, aby nevznikl autonomní menšinový celek, který by mohl do budoucna žádat odtržení od republiky, možná zde byla snaha o to, aby se český (československý) národ nemohl ocitnout v postavení menšiny.

#### 2.3.4. Menšinové veto

<sup>83</sup> Mertl, J. (1938). *Co s politickými stranami?*. Praha: Jan Laichter, s. 50-51.

<sup>84</sup> *Národní shromáždění republiky československé v prvním desetiletí*. (1928). Praha: Předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo senátu, s. XIX-XXI.

Masaryk při vzniku nového státu dlouho přemýšlel, zda jsou Češi pro nový stát a pro svobodu opravdu zralí, a budou tento nový státní útvar schopni udržet. Ideologicky podporovalo vznik Československa rozšíření doktríny přirozených práv, Masaryk přešel k formulaci přirozeného práva každého národa na politickou samostatnost, což bylo bráno s ohledem na slovenský národ, protože samotná koncepce založená na historickém právu by neumožnila požadovanou svobodu Slováků. Ideu státu však Masaryk viděl ve spolupráci všech národností a tříd – formální rámec pak tomu dodají zdokonalená samospráva a poměrné zastoupení, „jež jsou ve státě dobrým prostředkem k ochraně minorit“<sup>85</sup>.

Jak říká sám Tusar ve svém vládním projevu: „volební řády již zajišťovaly zastoupení minorit v samosprávných zastupitelstvech a v zákonodárném sboru, překračovaly v pozitivním smyslu ustanovení mezinárodní saintgermainské smlouvy o ochraně menšin a byly uznány v celé Evropě za nejliberálnější“<sup>86</sup>. Samotná ústava republiky zaručovala rovné postavení všech občanů republiky bez odlišnosti rasy, jazyka či náboženství. Také tyto „odlišnosti“ nejsou rozhodující při přístupu do veřejné služby, k úřadům či hodnostem, nebo pokud jde o vykonávání jakéhokoli povolání.<sup>87</sup>

Roku 1920 byl navíc přijat jazykový zákon, který rozšířil právo menšin obracet se na soudy a všechny veřejné úřady ve svém vlastním jazyce, podmíněno to bylo dosažením dvacetiprocentní hranice dané menšiny v obci. Tento zákon spolu se systémem poměrného zastoupení do budoucna vytvořil podmínky pro sblížení českých Němců s československým státem.

Z tohoto hlediska Československá republika zaručovala menšinám – jako jeden z mála poválečných států – výraznou ochranu. Dovolila jim zřizovat vlastní školy, jednat vlastním jazykem (za splnění výše zmíněných podmínek). V důsledku státní centralizace však menšiny nedostaly možnost uskupit se ve „svém“ segmentu a tento celek pak vlastními silami spravovat.

### **2.3.5. Přiblížila se Československá republika teorii konsociační demokracie?**

<sup>85</sup> Masaryk, T. G. (1925). *Světová revoluce*. Praha: Orbis. s. 529.

<sup>86</sup> *Národní shromáždění republiky československé v prvním desetiletí*. (1928). *cit.d.*, s. 210.

<sup>87</sup> Československá republika. (1920). *Ústavní listina Československé republiky*. In: 121/1920 Sb.

Nyní se pokusím zjistit, jak moc se československý stát přiblížil teorii, jež Lijphart v 60. letech definoval. I přesto, že jsem v počátku popsala tuto teorii komplexně, ve své práci se zabírám pouze čtyřmi hlavními podmínkami – velkou koalici, proporcionalitou, segmentální autonomií a menšinovým vetem.

Jak jsme si již představili fungování politického systému Československa, velkou koalici vymezenou Lijpartem můžeme spatřovat ve dvou institucích – jednak v mimoústavním orgánu „Pětka“<sup>88</sup>, jednak v tzv. široké koalici, jež byla ustavena po vládě občanské koalice.

Pětka už svým vznikem splnila jednu z Lijphartových podmínek, jelikož on vyzdvihuje užitečnost takového orgánu v okamžiku, kdy se země nachází v problémech (přestože pluralitní společnosti se dle Lijpharta nachází v krizích neustále, což je dáno charakterem společnosti) – Československo vzniklo po první světové válce, kdy se v podstatě celý svět musel vypořádat s novým uspořádáním světa, novým uspořádáním společnosti, novým způsobem vládnutí.

Pětka byla složena z představitelů nejdůležitějších politických stran a svého času měla rozhodující slovo v republice. Zde se však dostáváme do problémů. Lijphart zdůrazňuje, že v rozhodovacím orgánu musí být představitelé všech výrazných segmentů. Pětka však sdružovala pouze československé, resp. české zástupce. Za české Němce, Slováky nebo Podkarpatskou Rus zde nebyl nikdo. Proto se můžeme ptát, jak je možné, že Lijphart dává Pětku jako příklad velké koalice, když opomíjí jím vymezenou základní charakteristiku? Odpověď si můžeme vyvodit z toho, jakým způsobem fungovala. Českoslovenští (čeští) představitelé se snažili udržet nový stát za každou cenu, proto nepřijímali rozhodnutí, jež by byla namířena proti jiným národnostním menšinám. Rozhodovalo se zde na základě principu jednomyslnosti, což většinou vyžadovalo tajná jednání mezi jednotlivými vůdci, ústupky a kompromisy. Tímto způsobem rozhodování je naplňována další Lijphartova podmínka, podmínka proporcionality.

Druhým případem velké koalice může být vláda široké koalice, jež fungovala v letech 1929-1938. Tato koalice byla složena ze zástupců československých (českých) a zástupců německých. Oproti ostatním vládám však zahrnovala větší většinu v Poslanecké sněmovně než nutnou většinu. Svého vrcholu dosáhla hned v počátku svého vzniku, kdy měla největší podporu v Poslanecké sněmovně (206 mandátů),

---

<sup>88</sup> Tu dokonce sám Lijphart označil za příklad velké koalice.

nejmenší podporu pak v roce 1935 (pouhých 166 poslanců).<sup>89</sup> Přesto ani tato „velká koalice“ není bez problémů. Nejenže zde nejsou zástupci Slováků či Podkarpatské Rusi (ti jsou pouze v rámci československých stran), mnohdy ani velká většina nebyla zas tak velká – menší subjekty mohly z koalice vystoupit, aniž by ohrozily její stabilitu, avšak u státoporných československých stran to bylo nemyslitelné.

Další podmínka konsociační demokracie – proporcionalita – je naplňována mnohem lépe: tzv. junktim byl běžnou formou jednání, když si strany podmiňovaly přijetí jednotlivých opatření jinými ústupky (touto metodou je dle Lijharta zmírněn problematika prosazení „proporčního“ vlivu); obsazování vládních postů pak také bylo dle této zásady naplňováno, stejně jako přerozdělování financí.

To je však veškerý výčet podmínek, jež byly v rámci konsociační demokracie naplněny. Podmínka segmentální autonomie naplněna nikdy nebyla, přestože relativně vysoká míra autonomie v rukou státní správy spočívala. Vysvětlení je zřejmé – přestože českoslovenští politici nepřijímali zákony, které by byly zaujaty proti národnostním menšinám, nepřijímali také zákony, které by umožnily menšinám vytvořit samostatný celek v rámci státu a vymezit se vůči jiným národnostem. Podkarpatské Rusi byla slíbena autonomie, která nebyla nikdy naplněna, obdobným případem je pak Slovensko. Čeští Němci také žádali podobný statut, ovšem jim nebyla autonomie ani poskytnuta, natož slíbena. Dokonce – při každém návrhu na samosprávné uspořádání – se vždy bralo v potaz, aby nevznikl takový celek, v němž by právě tato menšina měla převahu.

Poslední podmínka, jež Lijphart vymezuje, je menšinové veto, které také nebylo naplněno – technicky ani být nemohlo. Nejenže v rámci Pětky ani široké koalice nebyly zastoupeny všechny menšiny, tyto menšiny nebyly v rámci státu ani vymezeny – Slováci nebyli menšinou, ale součástí národa vládnoucího. Proto nemohli mít představitelé těchto segmentů právo vetovat zákon, který by je jako menšinu ohrožoval.

Pokusíme-li si odpovědět na počáteční tezi, zda je možné v první Československé republice najít znaky teorie konsociační demokracie, resp. zda byly naplněny čtyři hlavní podmínky, jež Lijphart vymezil (velkou koalici, proporcionalitu, segmentální autonomii a menšinové veto), pak mohu na základě své analýzy konstatovat, že některé podmínky (velká koalice, proporcionalita) v určité míře naplněny byly, některé však naplněny nebyly vůbec (segmentální autonomie, menšinové veto). Důvodů můžeme nalézt několik. Za prvé, veškerá státní moc byla

---

<sup>89</sup> Poslanecká sněmovna byla složena z 300 poslanců a k vyslovení důvěry vládě byla zapotřebí polovina



v rukou českých elit, jež se největším dílem zasloužily o nový stát. Za druhé, protože šlo o nový stát, tyto elity se obávaly, že ztratí, co s tak velkým úsilím vybudovaly – právě z tohoto důvodu oddalovaly požadavky na autonomii. Za třetí, právě to, že české (československé) elity vybudovaly tento nový stát, mohly si zajistit výsadní postavení, jež je v zásadním protikladu s teorií konsociační demokracie – to, že některý segment v rámci státu má většinové postavení. Právě to si Češi spolu se Slováky přijetím ideologie čechoslovakismu zajistili.

## Závěr

Ve své bakalářské práci jsem aplikovala teorii konsociační demokracie na případ první Československé republiky. Nejdříve jsem představila, jak byla teorie konsociační demokracie vymezena A. Lijphartem. Rozebrala jsem zde podmínky, za kterých funguje, a popsala jsem čtyři základní charakteristiky této teorie – velkou koalici, proporcionalitu, segmentální autonomii a menšinové veto. Tyto čtyři podmínky jsem aplikovala nikoli na ústavou dané fungování státu, ale na skutečné fungování Československa. Pomocí této aplikace jsem mohla zodpovědět základní tezi, zda byly naplněny některé z podmínek teorie konsociační demokracie vymezené A. Lijphartem, respektive zda byly naplněny čtyři hlavní podmínky této teorie.

Některé z těchto podmínek byly naplněné v relativně vysoké míře, některé nebyly naplněny vůbec. Velkou koalici můžeme spatřovat ve dvou případech – v podobě mimoústavního orgánu Pětka a v podobě tzv. široké koalice. Tyto orgány byly malé, byla zde vysoká koncentrace nejvýznamnějších politických vůdců a rozhodování probíhalo na základě principu jednomyslnosti či prostřednictvím tzv. junktimu. Mezi nejvyššími představiteli politických stran probíhala tajná jednání, při nichž byly uplatněny kompromisy, ústupky a vzájemné kompenzace. Během vlády široké koalice byla naplněna i podmínka větší většiny než pouze nutné většiny, během „vlády“ Pětky pak podmínka delegování pravomocí na nejvyšší vůdce. Přesto je zde výrazné odchylení od Lijphartem definované velké koalice. Ani v jednom případě nebyli reprezentováni vůdci všech segmentů, jež jsem pro účely aplikace této teorie vymezila.

Tímto fungováním „velkých koalic“ byly naplněny i některé podmínky proporcionality – delegovat rozhodnutí na nejvyšší vůdce (v obou případech), paritní zastoupení vůdců v rozhodovacím orgánu (případ Pětky). To – spolu s poměrným volebním systémem jako metodou pro obsazování postů vrcholných i postů ve veřejné správě a přerozdělováním finančních zdrojů mezi jednotlivé segmenty – naplňovalo Lijphartem definovanou podmínku proporcionality. I zde se však nalézaly odlišnosti od původní Lijphartovy teorie – obsazování postů ve veřejné správě bylo nejen dle poměrného principu, ale také prostřednictvím jmenování z nejvyšších míst.

Následující dvě podmínky – segmentální autonomie a menšinové veto – pak v tom smyslu, jak je Lijphart vymezil, nebyly naplněny vůbec. V Československu jsem definovala čtyři segmenty, které by dle Lijphartových kritérií zasloužily určitou míru autonomie – české oblasti, oblasti českých Němců, Slovensko a Podkarpatskou Rus.

Dvěma celkům (Slovensku a Podkarpatské Rusi) byla autonomie slíbena, avšak naplněna nebyla, pouze tyto celky existovaly samostatně v rámci samosprávy jako země. Oblast českých Němců pak záměrně nebyla definována v rámci jedné země, aby tato menšina neměla převahu.

Poslední podmínka – menšinové veto – už ze samotných technických důvodů naplněna být nemohla. Jelikož v rozhodovacím orgánu nebyli zastoupeni všichni zástupci všech důležitých menšin, nebyly definovány jejich segmenty ani oblasti jejich výlučného zájmu, nemohlo být toto menšinové veto uplatněno.

## Summary

In my thesis I have applied the theory of consociational democracy to case of the first Czechoslovak republic. At first, I introduced how the theory of consociational democracy was defined by A. Lijphart. I have analyzed here the operating conditions of this theory and I have described four basic characteristics of this theory – a grand coalition, proportionality, segmental autonomy and minority veto. These four conditions were not applied to the functioning of the state constitution but to the actual functioning of Czechoslovakia. With this application, I could answer the basic proposition – whether have been filled with some of the terms of the theory of consociational democracy defined by A. Lijphart, more precisely whether have been filled with four main conditions of the theory.

Some of these conditions are fulfilled in a relatively high level, some were not achieved at all. Grand coalition can be seen in two cases – in the form of out-constitutional group called „Pětka“ and in the form of „broad coalition“. These bodies were small, there was a high concentration of the most important political leaders and decision-making was based on the principle of unanimity or by the junktim. Among the heads of political parties conducted secret negotiations, during which they were applied compromises, concessions and trade-offs. During the reign of a broad coalition was filled condition of larger majority than the majority required. During the „government“ of Pětka was filled condition of delegation of authority to the supreme leader. Nevertheless there is a significant deviation from Lijphart's grand coalition. No single case were represented by leaders of all segments that I have defined for the purposes of the application of this theory.

This functioning of „grand coalitions“ were filled with some conditions proportionality – to delegate the decision to the supreme leader (in both cases) and a parity representation of leaders in decision-making body (case of Pětka). This – together with the proportional electoral system as a method for filling top posts and positions in public administration and finance redistribute resources between segments – filled Lijphart defined condition of proportionality. Even here, however, were found differences from the original Lijphart’s theory – the filling of posts in the public service was not only according to the proportional principle, but also through the appointment of the highest places.

The following two conditions – segmental autonomy and minority veto – were not met at all (in sense as were defined by Lijphart). In Czechoslovakia, I defined four segments, which according Lijphart’s criteria deserved a certain degree of autonomy – Czech areas, the area of the Czech Germans, Slovakia and Ruthenia. Two units (Slovak and Ruthenia) was promised autonomy but not filled. Those units only existed separately within the self-government.

A final condition – minority veto – even for technical reasons alone could not be filled. In the decision-making body were not all represented by representatives of all major minorities, were not defined their segments nor their exclusive area of interest could be claimed by the minority veto.

## Použitá literatura

### Monografie

ALMOND, Gabriel A.; POWELL Bingham G., Jr. *Comparative politics: A developmental Approach*. Boston: Little Brown, 1966. 368 s.

BALÍK, Stanislav; HLOUŠEK, Vít; HOLZER, Jan; ŠEDO, Jakub. *Politický systém českých zemí: 1848-1989*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 180 s. ISBN 80-210-3307-X.

BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. 168 s. ISBN 80-901-0596-3.

BROKLOVÁ, Eva. *Prezident Republiky československé: instituce a osobnost T. G. Masaryka*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001. 143 s. ISBN 80-86495-07-8.

JOACHIM, Václav. *Poměrné zastoupení a imperativní mandát*. Praha: Politika, 1932. 10 s.

KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky, 1918-1938*. Vyd. 1. Praha: Libri, 2000-2003. 3 v. ISBN 80-7277-119-1.

KLIMEK, Antonín. *Boj o Hrad: vnitropolitický vývoj Československa 1918-1926 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*. 1.vyd. Praha: Panevropa, 1996. 432 s. ISBN 80-85846-06-3.

KLIMENT, Josef. *Demokracie a stát stran: otisk přednášky z politického semináře*. Praha: Josef Kliment, 1933. 16 s.

KLOKOČKA, Vladimír. *Politická reprezentace a volby v demokracích*. Praha: Aleko, 1991. 220 s, ISBN 80-85341-11-5.

LIJPHART, Arend. *Democracy in plural societies: a comparative exploration*. New Haven: Yale University Press, 1980. 248 s. ISBN 0-300-02009-6.

MALÍŘ, Jiří; MAREK, Pavel a kol. *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. Brno: Doplněk, 2005. 1021 s. ISBN 80-723-9180-1.

MASARYK, Tomáš Garigue. *Světová revoluce*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2005. 639 s. ISBN 80-86495-27-2.

MERTL, Jan. *Co s politickými stranami?*. Praha: Jan Laichter, 1938. 63 s.

- MERTL, Jan; KLIMENT, Josef; PEŠEK, Zdeněk. *Volební reformy: tyto přednášky byly prosloveny v semináři o volební reformě, pořádaném 1. a 2. dubna 1933 Svazem národního osvobození*. Vyd. 1. Praha: Svaz národního osvobození, 1933. 100 s.
- McRAE, Kenneth. *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*. Toronto: McClelland and Stewart, 1974. 458 s.
- NEUDORFLOVÁ-LACHMANOVÁ, Marie, ed. *Češi a Němci v pojetí a politice T. G. Masaryka: sborník příspěvků z mezinárodní konference*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2004. 229 s. ISBN 80-86495-22-1.
- NOVÁK, Miroslav. *Jakou demokracií pro nové demokracie“: konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. 86 s. ISBN 80-210-2742-8.
- NOVÁK, Miroslav; LEBEDA, Tomáš a kol. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Čeněk, 2004. 485 s. ISBN 80-86473-88-0.
- PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. 1/2 a 3/4, 1920-1922*. Vyd. 4. 4 in 2. Praha: Academia, 2003. 961 s. a 867 s. ISBN 80-200-1122-6 a ISBN 80-200-1095-5.
- RIKER, William H. *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press, 1962. 300 s.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2006. 303 s. ISBN 80-7637-177-8.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka; LISA, Aleš. *Antologie světových politologů II*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1995. 191 s. ISBN 80-7079-881-5.
- VODIČKA, Karel; CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2011. 486 s. ISBN 978-807-3678-937.
- WEYR, František. *Soustava československého práva ústavního*. Vyd. 2. Praha: Fr. Borový, 1924. 476 s.

#### Periodická literatura

- ALMOND, Gabriel A. Comparative Political systems. *The Journal of Politics*, 1956, Vol. 18, No. 3, s. 391-409.
- HLOUŠEK, Vít; KOPEČEK, Lubomír. Česká republika – konsensuální nebo majoritní model demokracie?. *Politologická revue*, 2002, Vol. 8, No. 1, s. 3-21.

LIJPHART, Arend. Consociational Democracy. *World Politics: A Quarterly Journal of international Relations*, 1969. Vol. 21, Issue 2, s. 207-225.

LIJPHART, Arend. Typologies of Democratic Systems. *Comparative Political Studies*, 1968, Vol. 1, Issue 1, s. 3-44.

NOVÁK, Miroslav. Je „konsenzuální“ model demokracie nejlepší?. *Sociologický časopis*, 1998, Vol. 34, No. 2, s. 131-144.

.

### Ostatní

HLOUŠEK, Vít. Teorie konsociační demokracie a moravská praxe. In FASORA, Lukáš; HANUŠ, Jiří; MALÍŘ, Jiří. *Moravské vyrovnání z roku 1905: možnosti a limity národnostního smíru ve střední Evropě*. Vyd. 1. Brno: Matice moravská, 2006, s. 145-155. ISBN 80-86488-36-5.

*Národní shromáždění Republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: Předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo senátu, 1928, 1315 s.

Československá republika. (1920). *Ústavní listina Československé republiky*. In: 121/1920 Sb.

Československá republika. *Ústavní listina Československé republiky*. In: 121/1920 Sb. 1920. Dostupné z: [http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1920.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html)