

## Kapitola 4. Teorie demokracie a politická filozofie: úskalí demokratizace demokracií

Pavel Dufek

Na předchozí kapitolu věnovanou teoretickému uchopení nedemokratických režimů a jejich demokratizačních trajektorií nyní navážeme přehledem příslibů a výzev demokratizace v podání teorií a koncepcí demokracie, zaměřených na již etablované demokratické politické režimy. Jelikož však na vyhrazeném prostoru nelze podat jakkoliv komplexní obraz tohoto gigantického výzkumného pole, neboť teorie demokracie se koneckonců nějak dotýkají všech témat reflektovaných v této monografii, pokusíme se v této kapitole o výklad pokud možno kompaktní a zároveň zasazený do přehledného – byť vědomě parciálního – výkladového rámce. Nejobecnějším vodítkem je autorské přesvědčení, že teorie demokracie není možné vydělovat ze širšího kontextu normativní politické teorie (politické filozofie), což s sebou ovšem nese několik důsledků. Jedná se o předběžné teze, jejichž prostřednictvím bude tato kapitola strukturována: za prvé, politická teorie je vnitřně pluralitní disciplína, což se odráží i v demokratické teorii<sup>38</sup> a komplikuje to jednoznačné a „snadné“ závěry o povaze existujících demokratických režimů (empirický aspekt), stejně jako o demokracii, „jaká má být“ (normativní aspekt). Za druhé – a to plyne z předchozího – při konceptualizaci demokracie se nelze vyhnout obtížnému terénu normativních debat, v nichž se demokracie stává pouze jednou ze žádoucích hodnot (příčemž zároveň platí, že je sama institucionálním prostorem pro naplnění těch ostatních). Za třetí, není možné hovořit o nějakém samozřejmém, z povahy věci žádoucím modelu demokracie: její osud je principiálně otevřený, byť se pokusíme ukázat, že některé standardní demokratické principy a instituce není radno odhazovat na smetiště dějin.

Prolínání demokratické teorie a typicky kriticky orientované politické filozofie je pak jedním z možných vysvětlení trendu rostoucí badatelské pozornosti věnované *kvalitě* demokracie a případným nástrojům a cestám *zkvalit-*

<sup>38</sup> Termíny „teorie demokracie“ a „demokratická teorie“ v této kapitole užíváme jako synonyma, jak je tomu běžné v zahraniční odborné produkci (rozdíl mezi množným a jednotným číslem je v tomto smyslu bezvýznamný).

ňování existujících demokracií. Výklad a argumentace v této kapitole budou směřovány druhým obecným autorským přesvědčením, totiž že hloubka prostupu mezi empirickými a normativními pohledy na demokracii není doceňována a že se z perspektivy *demokratizace demokracií* (tento termín lze chápat jako synonymum ke „zkvalitňování demokracií“) nejedná o pouhé „nedopatření“, nýbrž o zásadní překážku skutečně komplexnímu, nereduktivnímu uchopení fenoménu demokracie, stejně jako dynamiky vztahu mezi demokracií a lidskými právy. Má-li politická věda ústy teorie demokracie srozumitelně promlouvat k demokratické praxi například střeoevropských zemí, musí zůstat alespoň jednou nohou spojena se zemí. Nemá-li se ale na druhé straně stát pouhým krátkozrakým, či dokonce ideologicky krátkozrakým popisem existující reality, musí si být vědoma dimenzí, které přesahují v současné době dominantní model *liberální* demokracie uzavřené v hranicích (národního) státu.

Vzhledem k omezenému rozsahu kapitoly zcela vynecháme historické „okénko“ k dějinám demokracie a myšlení o demokracii a soustředíme se na problémy, které formovaly demokratickou teorii od 20. století (a které se z dějin politického myšlení napájí).<sup>39</sup> Struktura kapitoly je následující. V první podkapitole nabídneme určitou analytickou perspektivu pro porozumění příčinám pluralitního charakteru soudobé demokratické teorie, a to s využitím Tillyho typologie přístupů ke zkoumání demokracie kombinované s typologií modelů (koncepcí) demokracie. Výstupem bude poukázání na nevyhnutelnost pojmových uzávěr, které posunují politickou teorii demokracie blíže k pozicím politicky angažovaného hlasu. V následující podkapitole se v návaznosti na Lincolnovu kvazi-definici pozastavíme nad několika fundamentálními otázkami, kterým se žádné poctivé uvažování o demokracii nemůže vyhnout; prostor zde dostanou témata jako princip většinového rozhodování, vymezení demokratického lidu nebo otázka, proč vlastně nějakou demokracii chtít. Třetí podkapitola je věnována aktuálním debatám o měření kvality existujících demokracií a případných alternativách liberálního modelu. V závěrečné podkapitole tyto poznatky shrneme a vztáhneme k některým aktuálním výzvám, jimž demokratické režimy, včetně těch střeoevropských, čelí.

Kapitola tak míří od nejobecnějšího problému pojmového vymezení demokracie přes zkoumání jejích klíčových prvků k prakticko-politickým dů-

<sup>39</sup> Čtenáře ale odkazujeme na monumentální dílo Johna Keanea *The Life and Death of Democracy* [Keane 2009], ve kterém autor opakovaně zdůrazňuje nutnost radikálně *historizovat* naše uvažování o demokracii, a to i ve vztahu k jejím vyhlídkám do budoucnosti [podobně i Rosanvallon 2011]. Zároveň uvádí na pravou míru řadu truismů o dějinách a povaze demokracie, které mají být důsledkem právě jejich reduktivních a/nebo ideologických pojetí.

sledkům debat a sporů v demokratické teorii, s cílem podepřít teze uvedené výše. Přestože účelem teoretického uchopení fenoménu demokracie není primárně sestavování katalogu specifických institucionálních či legislativních opatření, domníváme se, že porozumění širšímu kontextu teoretických výzev a úskalí demokracie je nezbytným předpokladem pro formulaci konkrétnějších vodítek politického jednání, v neposlední řadě v těch oblastech, kterým se podrobněji věnují další kapitoly této monografie. Navzdory zařazení České republiky i dalších zemí střední a východní Evropy mezi „vyspělé demokracie“ v mnoha žebříčcích demokracie ve světě (viz podkapitola 4.3.) je zřejmé, že další – hlubší, širší atd. – demokratizace v tomto regionu představuje relevantní téma, a úkolem demokratické teorie je v tomto smyslu odkrývání cest, jak tohoto cíle dosáhnout.

#### 4.1. Co je demokracie? Přístupy, modely a pojmové uzávěry

Ačkoliv se ve veřejných diskusích téměř bez výjimky (stejně jako v mnoha odborných politickovědných pojednáních) předpokládá jakási intuitivní shoda na vymezení demokracie, zdánlivě banální otázka *Co je demokracie?* ve skutečnosti přináší první úskalí, od něhož se odvíjí i řada dalších. Zmiňovali jsme výše vnitřně pluralitní charakter teorie demokracie, což potvrdí letmý pohled na klíčové charakteristiky demokratického režimu (systému, společnosti) v podání předních teoretiků a teoretiček demokracie:<sup>40</sup>

- Kolektivní autorizace zákonů (hlasováním) [Estlund 2008].
- Režim, v němž jsou vládní úřady obsazovány v důsledku soutěživých voleb [Przeworski a kol. 1996: 50–51].
- Vysoký stupeň lidové kontroly a politické rovnosti [Beetham 1999: 5, 33].
- Kolektivní rozhodování skrze politické instituce, jejichž struktura, složení a fungování zaručují všem členům komunity...rovný ohled a úctu [Dworkin 2003: 242].
- Soubor sociálních a institucionálních podmínek umožňujících svobodnou diskusi sobě rovných občanů prostřednictvím zajištění příhodných podmínek pro účast, sdružování a vyjadřování se [Cohen 2003: 21].
- Politické rozhodování zahrnuje jistý stupeň politické rovnosti a férovosti, vychází z moci lidu a je transparentní [Saward 2003: 88].

<sup>40</sup> Jelikož neexistuje žádný pevný formálně-syntaktický vzor pro definici demokracie (ve stylu „Demokracie je, když...“) a řada autorů a autorek se jednovětě definici záměrně vyhýbá prostřednictvím „opisů“, žádáme čtenáře o přimhouření oka nad „nesladkostí“ následujících vymezení – jejich řazení nicméně má avizovat škálu podmínek demokratické klasifikace režimu.

- [R]ežim je demokratický do té míry, do jaké míry politické vztahy mezi státem a občany zahrnují rozsáhlé, rovnoprávné, zajištěné a vzájemně závazné konzultace [Tilly 2007: 15–16].
- Demokracie vyžaduje substantivní politickou rovnost, což znamená rovnou úctu, případně rovnou dostupnost politického vlivu. Materiální nerovnosti, které převládají v kapitalistických společnostech, jsou se substantivní politickou rovností neslučitelné [Brighouse 2002].
- Demokratické procedury jsou ospravedlněny do té míry, do jaké míry chrání fundamentální svobody a práva občanského i socioekonomického typu [Arneson 2003: 95].
- Demokratická je taková společnost, v níž jsou všechny politické systémy demokratizovány a ve všech těchto oblastech může probíhat socializace prostřednictvím participace [Pateman 1970: 43].
- Demokracie by měla zajistit mechanismy pro efektivní zastoupení a uznání svébytných hlasů a perspektiv těch členů a členek jejich konstitutivních skupin, kteří jsou [v demokracii] utlačováni nebo znevýhodněni [Young 2010: 213].
- Historická proměnlivost, stejně jako nejasný status (*undecidability*) různých politických, občanských, sociálních a kulturních práv, a v jejich důsledku vždy otevřený charakter demokracie, nedovolují podat její pevnou definici (...) Žádoucím předmětem bádání je spíše demokratizace než demokracie [O'Donnell 2010: 213].
- Demokracie může být... občanská aktivita, režim, forma společnosti i způsob vládnutí. (...) Jediná možná univerzální definice demokracie je taková, která radikalizuje její požadavky [Rosanvallon 2011: 225–226].

Jedná se pochopitelně o selektivní seznam v tom smyslu, že za ním nestojí žádná sofistikovaná metoda výběru. To ale není pro účely výkladu podstatné, protože dílčím cílem je zde poukázat na mnohohlasnost soudobé demokratické teorie. V prvním kroku k porozumění hlubším příčinám této poněkud nepřehledné situace rozlišíme v návaznosti na Charlese Tillyho základní *přístupy* k definici demokracie, pod čímž se rozumí v zásadě metodologická volba hlediska či hledisek, z nichž je podstata demokracie nejzřetelnější [Tilly 2007: 7–11].

První hledisko označuje Tilly jako *ústavní* a má na mysli orientaci na právní rámec regulující formu politického života. Takto lze odlišit republiky od monarchií, autokracií apod., stejně jako činit další rozlišení v rámci demokracií (prezidentské a parlamentní modely, federální a unitární struktury atd.). Zdálo by se, že v našem seznamu alespoň v explicitní podobě absentuje, což je ovšem zapříčiněno tím, že ústavní fixace soutěživých a svobodných vo-

leb, stejně jako základních práv a svobod, je všeobecně chápána jako samozřejmý a empiricky vzato nezbytný doplněk – liberální demokracie je konečnou v prvé řadě *konstituční* demokracií (viz kapitola 6).

Druhé, *substantivní* hledisko vyzdvihuje hodnoty, principy a cíle, k jejichž naplnění má demokracie sloužit; v závislosti na (ne)úspěchu v jejich dosahování je pak prezentována obhajoba nebo kritika reálně existujících demokracií společně s návrhy na jejich reformu či transformaci. Problém je pochopitelně v tom, že mezi blahobytem, individuální svobodou, mírem, bezpečností, politickou rovností, sociální rovností, veřejnou deliberací a řadou dalších žádoucích cílů neexistuje nutně harmonie; navzdory heroické snaze některých autorů [viz např. Cohen, Rogers 1983: 147 an.] se zdá být přespříliš odvážné tvrdit, že ve *skutečné*, *ryzí* demokracii nemohou nastat konflikty mezi fundamentálními hodnotami, jako je svoboda, rovnost a spravedlnost. Dodejme na tomto místě, že toto hledisko možná nejvýrazněji tematizuje jinou fundamentální otázku, a to žádoucnost demokratického způsobu vlády (viz podkapitola 4.2.3.).

Třetím Tillyho přístupem je hledisko *procedurální*, v klasické podobě rozpracované Josephem Schumpeterem, výše reprezentované především definicí Adama Przeworskiho a kol. [viz též McFaul 2010: 28] a v ne tak zřetelné podobě definicí Davida Estlunda a Philipa Van Parijse (v tomto případě je ovšem vymezení demokracie jen prvním, a nikoliv nejdůležitějším krokem, jak se ukáže v podkapitole 4.2.3.). Zde je demokracie redukována na samou „technickou“ dřevě s tím dovětkem, že předmětem úvah je vždy demokracie *zastupitelská* (*reprezentativní*) – jenom v ní má totiž institut či mechanismus voleb jako úhelný kámen demokracie smysl, v protikladu jak s demokracií přímou, tak též s radikálními a participativními modely (viz vymezení demokracie dle C. Pateman či I. M. Young). Volební procedura zde má klíčovou funkci nástroje pro mírové „odstranění“ vládnoucích elit, a tudíž i případné zabránění dlouhodobému zneužívání moci pro vlastní prospěch, které s sebou většinové rozhodování může nést [viz podkapitola 4.2.2.; srov. též Hayek 1994: 379 an.; Popper 1994: 174 an.]. „Strach z nezvolení“ je zároveň v tomto pojetí ústředním mechanismem zajištění demokratické *odpovědnosti* vládnoucích. „Spor o proceduralismus“ strukturuje řadu soudobých diskusí demokratických studií v oblasti *democracy promotion* či měření (kvality) demokracie, jak dokládá mimo jiné paradigma hybridních režimů (viz předchozí kapitola) nebo snaha teoretiků a teoretiček demokracie otevřít dominantní model liberální demokracie více dimenzím evaluace (podkapitola 4.3.).

Poslední hledisko nazývá Tilly *procesuálně orientovaným*; jeho podstatou je vymezení nějakého „minimálního souboru procesů, jež musejí průběžně fungovat, aby bylo možné danou situaci označit jako demokratickou“

[Tilly 2007: 9]. Typickým příkladem tohoto přístupu je vlivné pojetí demokracie (polyarchie) Roberta Dahla, které kombinuje pětici procesuálních kritérií (efektivní účast /participace/; volební rovnost; dosahování poučeného porozumění ze strany občanů; kontrola témat určených k politickému projednání; zahrnutí dospělých občanů) se šesti institucemi, které mají v reálu zajišťovat jejich naplnění (volení státní představitel; svobodné, spravedlivé a časté volby zahrnující aktivní i pasivní všeobecné volební právo; svoboda projevu; alternativní zdroje informací; svoboda sdružování a inkluzivní občanství) [Dahl 2001: 40, 82]. Jak Tilly upozorňuje, navzdory širokému záběru dalece přesahujícímu procedurální přístupy nabízí Dahl víceméně dichotomickou kategorizaci na demokracie a nedemokracie, která fakticky neumožňuje dále rozlišovat kvalitu jednotlivých demokratických režimů.

Je třeba mít na paměti, že tyto čtyři přístupy jsou analytickými typy a že většina pojetí demokracie je kontaminována více perspektivami, byť je vždy možné identifikovat tu, která je v posledku určující. Za zajímavější ovšem považujeme otázku, co vlastně vede jednotlivé autory a autorky k tomu, že zaujmou jedno hledisko spíše než jiné? Odkud se v tomto smyslu berou tak různorodé odpovědi na otázku *Co je demokracie?* Čtenáři patrně neunikne, že autoři se kloní k vysvětlení založenému na druhé předběžné tezi formulované na počátku kapitoly: Přesvědčení o tom, co je/není definičním znakem demokracie, tj. co je/není její nezbytnou součástí – ať už pojmově, nebo jako nutná podmínka její existence – je důsledkem *předchozího* normativního (politického, chceme-li) přesvědčení o žádoucím uspořádání společnosti (což v našem pohledu pokrývá i metodologickou skepsi k expanzivním definicím komentovanou v podkapitole 4.4.). Jinými slovy, myšlení – vznešeněji řečeno teoretizování – o demokracii nevyhnutelně probíhá v určitém ideovém kontextu, pod nímž si lze představit jak intelektuální výbavu daného autora/ autorky, tak prostředí, v němž se pohybuje a které na něj/ni nějak působí (a naopak). Naším úmyslem zde ovšem není provádět „sociologii demokratické teorie“, nýbrž načrtnout rámeček pro porozumění komplikované situaci v této výzkumné oblasti. Lze se domnívat, že žádná „velká teorie demokracie“ – a odvozeně ani typické odpovědi na fundamentální otázky demokratické teorie – na sebe nemůže brát háv „vědeckosti“ v tom smyslu, že je prostá normativních dimenzí [Leca 2010: 531]. Či jinak – každý pokus o definici demokracie zahrnuje i přihlášení se k určité politické (politicko-filozofické) pozici [Lively 1975: 2].<sup>41</sup>

41 Tím nemá být řečeno, že volby směru na jednotlivých rozcestích nemohou být zčásti vedeny také pragmatickými, epistemologickými či striktněji metodologickými úvahami a rozhodnutími; pouze tvrdíme, že normativní dimenze je z takových voleb neodstranitelná.

Přesvědčivou argumentaci v těchto intencích podala v nedávné knize Milja Kurki [2013]. Podtitul knihy *Democratic Futures: Rethinking Democracy Promotion* naznačuje, že účelem znovupromyšlení pojmu demokracie je v jejím případě především nový pohled na podporu a prosazování demokratického způsobu vládnutí ve světě, nicméně její konceptualizace problému má přímou relevanci pro zde rozvíjené úvahy. Kurki vychází z přesvědčení, že demokracie je tzv. *bytostně sporný pojem* (*essentially contested concept*), což znamená, že není principiálně možné dospět k její univerzálně, provždy platné či správné definici a vždy budou nabízena soupeřící a leckdy protichůdná pojetí – a to jak v empirickém (vysvětlujícím) smyslu, tak ve smyslu obhajoby žádoucího modelu demokracie.<sup>42</sup> Sama rozlišuje čtyři hlavní pojetí demokracie – dominantní a zároveň vnitřně pluralitní model *liberální demokracie* (v jehož rámci identifikuje *klasickou, reformní, neoliberalní a zakotvenou neoliberalní* variantu), *socialistický* a *sociálně-demokratický model* (identifikovaný autorkou ve skandinávských zemích), dále model *participační* a *radikální* a konečně v posledních přibližně dvaceti letech stále populárnější model *kosmopolitní demokracie*, pod nějž by spadal i demokratický experiment s názvem Evropská unie. Tato „typologie“ není pochopitelně vyčerpávající a ani to nebylo jejím záměrem, právě z důvodu, že motivací autorky bylo analyzovat navýsost praktické otázky spojené s prosazováním demokracie ve světě (Kurki aplikuje svůj pojmový a teoretický rámec prostřednictvím analýzy *democracy promotion* v podání USA, EU, transnacionálních nevládních organizací a nadnárodních finančních institucí /MMF, SB, WTO/).<sup>43</sup> Pro naše účely je ovšem poučná vůdčí myšlenková linie M. Kurki, totiž vědomí, že zdánlivě pouze *politicko-teoretický* pojem demokracie je třeba důsledně uvažovat v *politicko-ekonomických* souvislostech – čili s důrazem na konceptualizaci vztahu mezi demokracií a hospodářským systémem, jehož téměř synonymem je v současné době tržní (kapitalistická) ekonomika a její rozličné varianty.

Normativní pozadí jednotlivých koncepcí (modelů) demokracie se přitom odráží i ve *vysvětlení* toho, jak demokracie vlastně funguje a jaké jsou její přednosti a nedostatky. Není přitom nezbytné zůstávat v rovině politické ekonomie, protože politická teorie samotná nabízí komplexní soubor „prvních“ hodnot a principů, o nichž lze tvrdit, že s demokracií úzce souvisejí, či přímo spolutvoří její definiční bázi (jak dokládá velká část výše uvedených

<sup>42</sup> Viz ale Beetham [1999: 1–6] pro argumentaci odmítající toto přesvědčení. Z důvodů vyložených v této kapitole se domníváme, že bytostná spornost je nosné metodologické východisko, přestože je možné je poněkud oslabit a hovořit o „hluboké neurčitosti“, jak to činíme níže v této podkapitole.

<sup>43</sup> Pestřejší, respektive početnější typologie, konstruované podle poněkud odlišných zásad, nabízí například Held [2006], Schmidt [2008] a Dryzek, Dunleavy [2009]. Pro naše účely však není podstatný počet „škatelek“, nýbrž logika jejich vytváření.

definic). Jako příklad uvedme pojem *svobody*: neexistuje víceméně spor o tom, že demokracie je způsobem vlády, který je realizací svobody ve srovnání s alternativami (dnes především různými formami autoritativních režimů) nakloněn nejvíce – v některých případech (např. Rousseauem a/nebo Marxem inspirované participativní či radikální verze demokracie) se pak stává přímo synonymem lidské svobody. Háček se pochopitelně ukrývá v samotném významu pojmu svoboda, kterou je možno považovat za bytostně sporný pojem *par excellence*. Pro zjednodušení odkažme ke klasické dichotomii Isaiaha Berlina, který odlišil její *negativní* a *pozitivní* pojetí [Berlin 1997]<sup>44</sup>: zatímco to první, k němuž mají typicky kladný vztah klasičtí liberálové, neoliberalové a libertariáni, spojuje svobodu s absencí (případně minimalizací) umělých překážek pro individuální jednání za podmínky respektování stejné svobody všech ostatních, pak pozitivní chápání buď zdůrazňuje podmínky realizace individuální svobody či svobod (rovnostářský liberalismus, socialismus) nebo ztotožňuje svobodu s *autonomií* čili sebevládou (participativní a radikální demokracie, někteří republikáni, komunitaristé)<sup>45</sup> – přičemž „překážky“ lidské svobody pojímá mnohem širěji, například jako nedostupnost kvalitního vzdělání, výrazné majetkové nerovnosti překlápějící se do nerovnosti politického vlivu nebo politickou apatii občanstva.

Takto bychom mohli pokračovat prakticky s každým základním pojmem politické teorie a *demokracie* není výjimkou. Michael Freeden [2008: 200–205] ve svém konceptuálním rozboru povahy politické teorie hovoří o „hluboké neurčitosti“ (*deep indeterminacy*), jež má strukturální příbuznost s bytostnou sporností a jež není rozřešitelná, pokud neexistuje jednotný soubor metodologických nástrojů, který by dokázal rozhodovat mezi přijatelnými a nepřijatelnými pohledy na společenskou realitu. Pokud je význam demokracie logicky (nikoliv kulturně) vzato nahodilý a tudíž *sporný* (*contested*), pak demokratické teorii lze rozumět primárně jako úsilí o sémantickou *dekontestaci* pojmu demokracie. Problém je v tom, že k dispozici nemáme žádné privilegované normativní a/nebo metodologické hledisko, z něhož by mohla být tato sémantická uzávěra demokracie dirigována. Vždy se proto bude

<sup>44</sup> Berlin vědomě hovořil o *pojmech* (*concepts*), nikoliv *pojetích* (*conceptions*) svobody, aby zdůraznil jejich principiální odlišnost a zároveň nekompatibilitu. To však není pro naše účely podstatné, stejně jako roztrínání sporů o přiměřenost Berlinovy dichotomie.

<sup>45</sup> V případě republikanismu se jedná o možná neférové zjednodušení, protože řada soudobých (neo)republikánů by hájila specifický „třetí“ pojem svobody chápané taktéž „negativně“ jako *nedominance* neboli absence hrozby, že individuální negativní svoboda může být narušena zásahem zvnějšku (negativní svoboda v Berlinově významu se týká aktuální absence takových zásahů; hovoříme proto o svobodě jako *nezasažování* /*non-interference*/). To je zajištěno typicky republikánskými principy občanské participace, kultivace občanských ctností apod. Srov. Skinner [2002], Pettit [2001, 2012: 26–74], Dagger [2004] a Znoj [2011]; pro republikánskou obhajobu pozitivní svobody viz Taylor [1995].



v posledku jednat o volbu daného autora/autorky, závisující na širším kontextu jeho/její politické teorie. Tyto skutečnosti se následně nemohou neprojevovat v odpovědích na další velké otázky demokratické teorie.

## 4.2. Základní otázky demokratické teorie

Ve výčtu vymezení demokracie v předcházející podkapitole chyběla (z chronologických důvodů) možná nejproslulejší definice demokracie vůbec, jež je obvykle připisována Abrahamu Lincolnovi v jeho Gettysburgském projevu z roku 1863: (zastupitelská) demokracie je jím vymezena jako „vláda lidu, lidem a pro lid“ (*government of the people, by the people, for the people*).<sup>46</sup> Pro naše účely nyní vhodně poslouží jako spojovací článek mezi touto a následující podkapitolou.

Pro plné pochopení spletitostí ukrývajících se za tímto zdánlivě jednoznačným vymezením je užitečné vrátit se k anglickému originálu. První část, *of the people/lidu*, vyjadřuje princip svrchovanosti lidu jako zdroje politické moci, jemuž je také vykonavatel vládnutí odpovědný [srov. Šimíček 2010a: 47]<sup>47</sup> Druhá část, *by the people/lidem*, vyjadřuje dnes již standardní – protože v neposlední řadě ústavně zakotvenou – maximu, že výkon vlády v demokracii je výrazem vůle lidu. Neboli že lid si vládne sám, byť v podmínkách moderních států typicky zprostředkovaně prostřednictvím volených zastupitelů a dalších institucí a orgánů reprezentativní demokracie, čímž je zajištěna kolektivní svoboda ve smyslu autonomie a v ideálním případě i autonomie individuální.<sup>48</sup> Níže uvidíme, že ústřední demokratický princip *většinového rozhodování* nejde s touto druhou maximou nijak evidentně dohromady; zde dodáváme, že soudobým politickovědným jazykem ji lze reformulovat také jako otázku *vstupů* do demokratického rozhodování a odvozeně též *překážek* pro demokratickou účast (participaci), z čehož čerpají svůj význam jak známé diskuse o konsociační versus většinové demokracii [srov. Novák 2001; Emerson 2011], tak řada normativních modelů demokracie. Třetí část Lincolnovy definice, *for the people/pro lid*, pak odkazuje k výhodám, které má demokratická vláda tomuto lidu nést.<sup>49</sup> Opět moderní terminologií je možné

<sup>46</sup> Původnost této fráze je předmětem bádání; podle všeho se Lincoln nechal inspirovat podobně laděnými myšlenkami některých svých amerických krajanů.

<sup>47</sup> Srov. první část článku 2, odstavce 1 Ústavy ČR: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“

<sup>48</sup> Srov. druhou část článku 2, odstavce 1 Ústavy ČR a tentýž článek, odstavec 2: „Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.“

<sup>49</sup> Srov. článek 2, odstavec 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

hovořit o *výstupech* politického rozhodování v demokracii; jedná se například o zajištění míru (mírového řešení konfliktů) či hospodářské prosperity. Skutečná či domnělá nadřazenost demokracie v této dimenzi je pak jedním z významných argumentů v pozitivních odpovědích na otázku *proč demokracie?* (viz níže podkapitola 4.2.3).

### 4.2.1. Lid a jeho hranice

Již v tomto předběžném rozboru se rýsují základní otázky demokratické teorie. V prvé řadě, jak vlastně vymežit onen „lid“, suverénní zdroj politických rozhodnutí, o němž promlouvali mnozí již před Lincolnem? Co má být onou jednotkou, v jejímž rámci se demokratické vládnutí odehrává? Je známo, že v posledních přibližně třech stech padesáti letech byl tento *démos* postupně identifikován s *národem*, přičemž „nádobou“ lidu-národa se stal teritoriálně ohraničený národní stát.<sup>50</sup> To má z hlediska soudobé demokratické teorie dva důsledky: za prvé, „uvnitř“ tohoto kontejneru lze vnášet otázku, zdali formálně vymezená všeobecná politická a občanská práva jsou dostačujícím vyjádřením ideálu politické (občanské) rovnosti, o níž hovoří prakticky všechny soudobé definice demokracie. Zjednodušeně: zaručuje zavedený princip 1 občan = 1 hlas uspokojující kvalitu demokratického zahrnutí všech občanů daného státu? Debaty o multikulturalismu, kolektivních právech, pozitivní diskriminaci, kvótním zastoupení žen a menšin, separatismu, devoluci apod. ukazují, že vymezení lidu směrem „dovnitř“ zůstává ošemetným problémem demokratické teorie. Nepřekvapí, že tento „vnitřní“ aspekt demokratického zahrnutí se úzce dotýká principu většinového rozhodování (viz podkapitola 4.2.2.).

Za druhé, politicko-filozoficky vzato je uzavření lidu do hranic národního státu nahodilým, byť historicky převládajícím a empiricky prověřeným jevem. Tato skutečnost může mít bezprostředně praktické důsledky, týkající se například občanského statusu uprchlíků, žadatelů o azyl nebo dočasné zahraniční pracovní síly („gastarbeitsři“), respektive povinností, jimiž je demokratická společnost vůči nim vázána. Na hlubší rovině se ovšem otevírá problém samotného pojmového uzavření lidu do mantinelů národního státu, který má dva hlavní aspekty: normativní a metodologický.

Kritiku tzv. metodologického a/nebo explanatorního nacionalismu v sociálních vědách si zde dovolíme z rozsahových důvodů pominout a soustředíme se na aspekty normativní, které se přímo dotýkají stanovení hranic

<sup>50</sup> Jedná se o jednověté, a tudíž nutně zjednodušující shrnutí pestrých příčin a procesů formování moderních národů a států, které navíc nepodchycuje jejich politicko- a právně-teoretické základy (natož badatelské spory); pro důkladnější rozbor viz například Spruyt [1994], Barša [1999], Baroš [2009] a Hroch [2011].

demokratické obce, v níž lid působí jakožto zdroj a objekt politické moci.<sup>51</sup> Zejména v návaznosti na fenomén ekonomické globalizace a jeho důsledky, ale také v souvislosti s rozrůstáním se nadnárodních politických a byrokratických struktur, rozvojem mezinárodního práva či prohlubujícími se environmentálními hrozbami se totiž podle mnoha autorů a autorek rozpadá dosavadní shoda (kongruence) mezi územím státu, národem, lidem jakožto suverénem a výkonem politické moci, která definovala politickou modernitu [typicky Held 1999; srov. Dahl 1995: 288 an.]. Od těchto úvah je pak již jen krůček k závěru, že vymezení demokratického lidu je třeba pojmut radikálně jinak – totiž *kosmopolitně*, s důrazem na přeshraniční externalitu politického rozhodování v jednotlivých státech i v nadstátních politických a ekonomických strukturách.

Otázka vymezení „lidu“ se tak stává významnou součástí tzv. *transnacionálního* či *kosmopolitního obratu* v normativní demokratické teorii [McGrew 2002: 269]. Úhelným kamenem je zde princip demokratického zahrnutí těch jedinců, kterých se dané rozhodnutí v relevantním ohledu týká (*all-affected principle*), tj. funkcionální konstrukce lidu tváří v tvář konkrétním problémům a výzvám [Held 1999; Goodin 2007; List, Koenig-Archibugi 2010; pro kritiku viz mj. Agné 2006; Karlsson Schaffer 2012; Saunders 2012]. Zdůrazněme, že tyto abstraktní normativní úvahy mohou nést velmi konkrétní prakticko-politické dopady: jak například argumentuje Arash Abizadeh [2008], pokud přijímáme tezi, že zákonné donucení ze strany politické autority k nějakému jednání nebo k vzdání se jednání musí podléhat jisté legitimizační či ospravedlňující proceduře, pak státy s demokratickými režimy nemohou vůči potenciálním imigrantům disponovat právem jednostranného, dále nezdůvodňovaného uzavření hranic – a to proto, že odmítnutím vstupu na dané území je imigrantům narušena jejich autonomie jako nejvyšší morální hodnota obsažená v normativním jádru liberalismu i liberálně-demokratické teorie. V daném smyslu jsou „zasazení“ autoritativním donucovacím rozhodnutím, na němž se nemohli podílet a které jim ani nebylo ospravedlněno. Tento typ argumentu lze chápat jako „slabší“ alternativu k *all-affected* principu při obhajobě principiální otevřenosti státních hranic, a tudíž i kosmopolitního pojetí „lidu“ (slabší, protože operuje nikoliv s pouhým „zasazením“, nýbrž „donucením“).<sup>52</sup> Značný význam si princip všech zasazených subjektů vydobyl také v souvislosti s úvahami o environmentálních dopadech například průmyslové nebo energetické politiky jednotlivých států. Za příklad praktické rea-

lizace tohoto principu by bylo možné považovat například mechanismus či soubor procedur tzv. *komitologie* v rozhodovacím systému EU [Joerges, Neyer 1997, cit. v Zürn 2000].

Přirozeným doplňkem těchto dílčích argumentů je pak konstrukce širšího analytického a institucionálního rámce *globální demokracie*, a to na pozadí argumentu, že tradiční i nově se objevivší problémy, jimž čelí demokratická teorie i praxe, budou srozumitelné a řešitelné pouze tehdy, vyvážou-li se z okovů státocentrismu [mysleno centrismu státu národního typu; Kuper 2004; Patomaki, Teivainen 2004; Cabrera 2011; Archibugi, Koenig-Archibugi, Marchetti 2012]. Nemáme zde prostor pro jakkoliv stručný rozbor kosmopolitních demokratických koncepcí (odkazujeme čtenáře na kapitulu 8), a proto pouze poznamenáváme, že tento kosmopolitní obrat se u mnoha autorů a autorek neseťká s pochopením: typické je přesvědčení formulované autoritativně Linzem a Stepanem, totiž že „bez státu není demokracie možná“ [Linz, Stepan 1996: 17]. Dovedeno do logických důsledků by to znamenalo, že kosmopolitní demokracie nedává smysl bez současné existence (či ustanovení) světového státu [Scheuerman 2004; O'Donnell 2010: 93–113; Dufek 2013]. Jen tehdy bychom pak mohli smysluplně hovořit o *lidu* v jiných než státních hranicích: v regionálních rozměrech se tento problém úzce týká i Evropské unie jako „laboratoře kosmopolitizace“ a odvozeně též existence „evropského lidu“ [Dufek 2010: 221 an.], které budou komentovány v následující podkapitole v souvislosti s většinovým principem.

Shrňme tedy, že významové naplnění první i druhé části Lincolnovy triády přestává být na počátku 21. století tak samozřejmé, jak se mohlo ještě zdát klasikům demokratické teorie ve 20. století. Další „velká otázka“ spjatá s rolí a významem principu většinového rozhodování sice není nedávným produktem, nicméně bezprostředně se týká druhé části Lincolnovy definice: kdo ve skutečnosti vládne, když „vládne lid“?

#### 4.2.2. Většinový princip a demokratická vláda

Odmyslíme-li si variantu jednomyslného rozhodování, jehož dosažitelnost se v soudobých podmínkách limitně blíží nule,<sup>53</sup> a nechceme-li zároveň s odvoláním na princip individuální autonomie zůstat – byť i třeba zdráhavě – filozofickými anarchisty [srov. Wolff 1970], vyvstává pro demokratickou teorii další fundamentální otázka, tentokrát po pravidle, jímž by mělo být ve-

51 Pro různě motivované kritiky metodologického a explanatorního nacionalismu viz například Beck, Grande [2004], Pogge [2008: 145–150], Szaló [2009], Wimmer, Glick Schiller [2009], Chernilo [2011] a též Fine [2011: 37–50] pro „kritiku kritiky“, vedenou nicméně podobnými (kosmopolitními) motivacemi.

52 Viz také Miller [2010] pro kritiku soustředící se na význam pojmu *donucení* a reakci v Abizadeh [2010].

53 Hlubší zdůvodnění by se patrně opíralo o fakt etického pluralismu, který může být zakotven epistemicky či ontologicky; pro rozbor z oblasti politické teorie viz například Rawls [1996: xvi, 36–38, 54–58], Berlin [1997: 94–99] a Galston [2002].

deno kolektivní rozhodování v demokracii [Lively 1975: 10; Dahl 1995: 123]. Intuitivně se nabízí princip většinového rozhodování, který při zběžném pohledu tvoří „tvrdý“ procedurální základ demokratického způsobu vlády. Tolik napovídá koneckonců i Ústava ČR: dle článku 6 vycházejí politická rozhodnutí „z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním“, přičemž musejí dbát „ochrany menšin“. Stejně tak ústavní úprava rozhodování v zastupitelském tělese (Parlamentu ČR) spojuje platnost jeho rozhodnutí se souhlasem nadpoloviční (ve speciálních případech třípětinové) většiny všech nebo přítomných zastupitelů; taktéž rozhodování na úrovni vlády je prostě většinové [čl. 76 Ústavy ČR].

Při podrobnějším rozboru se ovšem ukáže, že ztotožnit „vládu lidu“ (tj. „lidem“) s „vládou většiny“ není zdaleka samozřejmým krokem, a to mimo jiné kvůli konfliktu tohoto principu s dalšími základními hodnotami, s nimiž je demokracie spojována. Problém lze formulovat vcelku jednoduše: proč by mělo být většinové rozhodnutí (ať už v přímé, nebo zastupitelské demokracii) nejen právně, ale také morálně závazné i pro ty občany, kteří zůstali v menšině – zejména pokud jsou přesvědčeni, že přijaté rozhodnutí je věcně nesprávné („prorůstová opatření“, rozpočtové škrty) nebo morálně nepřijatelné (kriminalizace drog, legalizace potratů)? Jaký smysl dává výraz „vláda lidem“, pokud, empiricky vzato, vychází dané politické rozhodnutí z vůle jen části všeho občanstva a nezřídka, například kvůli nízké volební účasti, se nemusí ani jednat o většinu?

Důkladnější diskuse afirmativních i odmítavých odpovědí by si vyžádala samostatnou kapitolu, několik poznámek souvisejících s výkladovým rámcem této kapitoly je ovšem namístě.<sup>54</sup> Za prvé se lze vydat cestou právně-filozofické, respektive ústavně-právní fikce transcendentálního politického národa („lidu“), jehož jménem volení zastupitelé jednají – z této standardní konstitucionalistické konstrukce plyne mimo jiné doktrína volného mandátu, tedy princip odpovědnosti voleného zastupitele (v ČR poslance a senátora<sup>55</sup>) výhradně svému svědomí a závazek jednat v zájmu všeho lidu [srov. Klokočka 2006: 96 an.; Belling 2009: 71–124]. Nejedná se přitom o variantu rousseauovského „triku“ spočívajícího v tvrzení, že empirická vůle většiny jakýmsi záhadným způsobem vyjadřuje (menšinou nepoznanou) *obecnou vůli*; spíše jde o pragmaticky motivovanou teoretickou odpověď na palčivou otázku politické legitimacy demokratického rozhodování.

54 Pro přehledná shrnutí různých argumentů pro a proti viz Lively [1975: 9–29], Dahl [1995: 123 an.] a Klokočka [2006: 314–317]; srov. též Emerson [2011: 3–47].

55 Zajímavou (v tomto textu neřešenou) otázkou je, jak po zavedení přímé volby vnímat ve vztahu k principu reprezentace lidu funkci prezidenta republiky; tedy zda se i hlava státu stala „zastupitelem“ a zda se její posláním kryje s úkolem reprezentovat lid.

Lze ještě poměrně přesvědčivě argumentovat, že zastupitelská demokracie založená na většinovém principu mediovaném fikcí transcendentálního politického lidu-národa vyžaduje jisté substantivní předpoklady týkající se sdíleného vědomí o společné historii či společném osudu; stručně řečeno, jedná se o jakýsi (minimální) symbolický či kulturní konsenzus, společnou identitu [srov. např. Kymlicka 1999; Greven 2000; Přibáň 2001: 24–26; Fiala 2007: 65–79; Di Fabio 2009: 239–262]. Tu ale nelze „nadekretovat“, a pokud absentuje, stává se legitimita většinového rozhodování vysoce problematickou. Tento problém lze ilustrovat na příkladu Evropské unie, nejvýznamnějšího demokratického experimentu na nadstátní úrovni, který se bezprostředně týká i zemí střední a východní Evropy: početné návrhy na rozšiřování většinových procedur v rozhodovacích strukturách EU se v tomto světle jeví jako ošemetné – byť srozumitelné, protože motivované pragmatickou snahou o zvýšení akceschopnosti EU. „Evropský lid“ totiž je a výhledově zůstane v nejlepší případě metaforou, což plány demokratizace EU – a odvozeně jakékoliv nadstátní politické struktury – alespoň na první pohled významně komplikuje.

Z toho mohou plynout v zásadě tři typy závěru: za prvé, že demokratizace EU a podobných nadnárodních politických útvarů není principálně možná, a nejedná se přitom o problém institucionálního nastavení, nýbrž o konceptuálně nutné propojení zastupitelské demokracie a teritoriálního státu. Druhým typem reakce je „aktivistické“ přesvědčení, že je výhledově možné evropský lid vytvořit, „zkonstruovat“ podobným způsobem, jakým byl zkonstruován nejméně moderní evropský národ, a to prostřednictvím posilování evropské veřejné sféry, evropeizace vzdělávacích systémů apod. [Habermas 2001b] – pak by většinový princip mohl opět nabýt ústředního postavení. Třetí možná odpověď pak upozorňuje, že zdánlivá neřešitelnost klasického dilematu mezi systémovou akceschopností a demokratickým zahrnutím (participací) [Dahl 1994] je v EU důsledkem omezeného soustředění se na jeden, a to většinový a zastupitelský model demokracie: posunem ke konsenzuálnějšímu způsobu rozhodování, posílením interních institucionálních brzd a protivah a rozšířením přímých forem politické účasti (zejména referend) – tedy oslabením většinového principu a zastupitelského pilíře demokracie – se z této slepé uličky bude možno osvobodit [Grande 2000; srov. Beck, Grande 2004].

Tento třetí typ reakce je přitom analogicky použitelný i na úrovni státní. Kritika dané fikce a odvozeně též většinového principu totiž poukazuje na hluboké, ba leckdy až fatální rozdělení řady společností (národů) podél etnických, jazykových, náboženských a dalších „nevyjednatelných“ linií, v jejichž světle se teoretický konstrukt politického národa jeví přinejlepším jako

historický relikt a přinejhorším jako nástroj útlaku menšin. Vedle standardních nástrojů ústavní demokracie, jako jsou listiny základních práv a svobod, různé varianty oddělení moci nebo zmíněné posilování nástrojů přímé demokracie, je přirozenou reakcí na „problém menšin“ důraz na supermajoritární a/nebo konsociační mechanismy, přisouzení vetovacího práva dotčeným menšinám nebo stanovení kvót pro zastoupení vybraných skupin v rozhodovacích tělesech, jež mají zabránit přízraku „tyranie většiny“.<sup>56</sup> Tyto návrhy se přitom mohou napájet i z dalších teoretických zdrojů, souvisejících úžeji s principem *politické rovnosti*: z hlediska tzv. *retrospektivní rovnosti* – nakolik občané reálně participovali na výsledném politickém rozhodnutí – bude menšina vždy v nerovném postavení, jednoduše proto, že její preference se v daném rozhodnutí neprojevíly.

Z hlediska *prospektivní rovnosti* – čili absence zvláštních překážek zabraňujících smysluplné účasti na demokratickém rozhodování – je poměrně snadné empiricky i normativně argumentovat, že v dané (popřípadě v každé) společnosti, tj. v rámci „lidu“, existují skupiny občanů, jež se potýkají s objektivními překážkami rovné účasti na výkonu politického rozhodování: často se mluví o tzv. *strukturálních* či *permanentních menšinách*, tedy takových, které nemají šanci se stát součástí většiny v rozhodnutích, které se jich bytostně týkají.<sup>57</sup> Supermajoritární, kvótní, konsociační, pozitivně-diskriminační, radikálně participační či veto-mechanismy jsou tak navrhovány jako lék na tlumení neduhů většinového rozhodování při nemožnosti dosáhnout jednomyslnosti [srov. též Beetham 1999: 18–22].

Proteovský pojem (politické) rovnosti je v těchto úvahách nezřídka sbratřený s již diskutovaným pojmem svobody. Nerovnost pak značí nerovnou svobodu ovlivňovat – spoluurčovat – podmínky vlastního života a je tak porušením individuální i veřejné autonomie. Pointa je pochopitelně následující: jelikož občanské, politické, socioekonomické, kulturní i jiné svobody a nároky jsou v moderním demokratickém právním státě obvykle vyjádřeny jazykem *práv* a *korelativních povinností* (na straně ostatních občanů nebo politické autority, nejčastěji státu), přechází původní diskuse o většinovém rozhodování velmi snadno k tématu žádoucího vymezení souboru práv (a nároků a povinností), jímž má každý občan disponovat – a to nejen jako občan, ale též jako lidská bytost. Daný soubor práv pak zajišťuje nejen politickou rovnost, a tu-

<sup>56</sup> Proslulost dodal tomuto termínu Alexis de Tocqueville, který se ovšem od obavy z hmatatelného zneužívání moci většinou postupně posunul spíše k morálnímu apelu na nebezpečí tlaku nivelizovaného veřejného mínění ústícího v netoleranci vůči nekonformním názorům [Tocqueville 2000: 187–199, 587–591; srov. Siedentop 1994: 59–63, 81]

<sup>57</sup> Paradoxně se přitom nemusí jednat početně o „menšiny“, protože kromě etnický, jazykově, geograficky apod. vymezených „skutečných“ menšin bývají za plně nezahrnuté považovány v liberální demokracii mimo jiné ženy nebo různě vymezené sociální třídy [srov. Katriňák 2005].

díž rozumnou šanci stát se součástí většiny, ale současně také ochranu před těmi většinovými rozhodnutími, jež by narušovala fundamentální zájmy příslušníků daného „lidu“. Hlasitě se zde tak začíná hlásit o slovo téma *lidských* – či v jazyce ústavního práva *základních – práv* a jejich soudní ochrany a vynucování (viz též podkapitola 5.4.).<sup>58</sup> Mezi nástroje na tlumení negativních rysů většinového politického rozhodování proto bývá často řazen i jeho soudní přezkum (*judicial review*), jehož reprezentantem jsou ve většině evropských zemí ústavní soudy a jako (dosud) poslední instance Evropský soud pro lidská práva – s tím paradoxním dovětkem, že rozhodování v nich probíhá až na taxativně vymezené výjimky opět na základě většinového rozhodování [srov. například § 13 a § 21 zákona o Ústavním soudu ČR].

Dle některých autorů či autorek [viz např. Šimíček 2010b: 123–125] je ochrana zájmů menšin a jejich příslušníků dostatečně zajištěna procedurálně prostřednictvím kombinace ústavně zaručených základních práv a v citlivých otázkách také rozhodování na základě kvalifikované většiny. Jak ale dokládá expandující odborná diskuse o alternativních formách politické reprezentace v demokracii, zahrnující mimo jiné *deskriptivní* [na základě podobnosti či stejnosti zastupujících a zastupovaných; srov. Phillips 1995], *performativní* [na základě konstrukce zastupovaných subjektů i zájmů skrze samotný akt reprezentace; srov. Saward 2006] nebo *deliberativní* (viz níže) koncepce, standardní liberální model je v rostoucí míře podrobován tázání a kritice – a to s cílem otevřít cesty právě k jeho další demokratizaci [přehledově viz Urbinati, Warren 2008; Dovi 2011]. Lze se nicméně ptát, nakolik jsou obvyklé teze o komplementaritě a/nebo kompatibilitě těchto novátorských koncepcí se standardním volebním modelem přesvědčivé, zejména tehdy, stojí-li v jejich pozadí politické teorie, které jsou svými proponenty prezentované jako systémové alternativy k liberální demokracii [Brim, Dufek 2012].

Zastavme se nakonec u jedné z „techničtějších“ otázek většinového rozhodování s cílem poukázat na poněkud skrytou a možná paradoxní přednost většinového principu. Platí totiž, že supermajoritární a další konsenzuálně orientované rozhodovací mechanismy, jako kompromis mezi (nedosažitelnou) jednomyslností a prostým většinovým verdiktem zajišťující v principu větší *prospektivní* i *retrospektivní* rovnost, ve skutečnosti přinášejí nevíтанou eventualitu v podobě *tyranie menšiny*: čím menší je menšina postačující k zablokování rozhodnutí (tj. v nepřímé úměře ke zvyšujícímu se prahu su-

<sup>58</sup> Podle Jürgena Habermase [2008: 113–119] je dokonce samotná legitimita liberálně-demokratických režimů postavená na rovné původnosti („ko-originalitě“) a vzájemně konstitutivním vztahu individuálních, ústavně garantovaných práv a lidové suverenity (tj. demokracie).



permajority, počtu „veto-hráčů“ atd.<sup>59</sup>), tím větší je pravděpodobnost, že bude zablokováno rozhodnutí, které odpovídá preferencím či zájmům významné většiny obyvatel. Nejen intuitivně je zřejmé, že se nejedná o bezvýhradně pozitivní důsledek. To ovšem není vše – taková pravidla rozhodování porušují kritérium *neutrality*, stanovující, že daná rozhodovací procedura by neměla inherentně vykazovat předpojatost ve prospěch některé z předkládaných alternativ [May 1952; srov. Dahl 1995: 127–128]. Pokud je ale obtížnější danou (právní, politickou) situaci změnit než nezměnit, pak to značí zřejmou předpojatost ve prospěch *statu quo*, který může vyhovovat té či oné menšině nebo jejich kombinaci. Na příkladu narůstajících socioekonomických nerovností v USA tuto skutečnost nedávno dokumentovali Alfred Stepan a Juan J. Linz [2011: 844 an.].

Proti tomu lze ovšem namítnout, jak činí liberál klasického stříhu Gerald Gaus [2011: 387–388, 425–440 a 534–544], že prostý většinový princip není kompatibilní s požadavkem ospravedlnění autoritativních (tj. nárokových si podřížení) politických rozhodnutí všem dotčeným jako svobodným a sobě rovným jedincům – jedná se o variaci na téma tzv. *veřejného rozumu* a *veřejného ospravedlnění*, mající své kořeny v Rawlsově verzi liberalismu [Rawls 1996 a 1997]. Pragmatická nutnost zajistit efektivní rozhodování v demokracii nemůže převážit hodnotu individuální autonomie, přičemž v situaci morální a politické rozmanitosti lze předpokládat, že neshody o žádoucím směru politiky jsou neodstranitelné. Gaus proto odmítá kritérium *neutrality* jako určující a přiklání se k supermajoritárním rozhodovacím procedurám, přičemž připouští, že počet legitimních (ospravedlnitelných) zákonů by v takovém případě byl výrazně nižší, než v soudobých demokraciích [2011: 538 an.]. To je ale problém pouze pro toho, kdo se na rozdíl od klasických liberálů domnívá, že ospravedlnit donucení druhých lidí k nějakému chování musí být „dosti snadné“ [Gaus 2009: 35; srov. Gaus 2011: kap. 1–3, 23].<sup>60</sup>

Mimo jiné i z těchto ambivalencí většinového principu pramení přesvědčení řady demokratických teoretiků a teoretiček, že liberální model demokracie postavený na volební reprezentaci je třeba zásadně vyztužit či doplnit, a to prostřednictvím ideálu demokratického rokování. Podobně jako v případě „kosmopolitního obratu“ v demokratické teorii hovoříme o obratu *deliberativním*, který značí mnohem zásadnější vnímavost k procesům formování preferencí, utváření politických rozhodnutí a k podmínkám, které usnadňují,

<sup>59</sup> Takovým typickým veto-hráčem mohou být menšiny v rozdělených společnostech; ovšem zde je již nutno odkázat na podmínky přežití konsociačních demokracií, mezi něž patří základní vůle být spolu ve společném státě (viz česko-slovenská zkušenost začátku 90. let 20. století).

<sup>60</sup> Gausova pozice je ve skutečnosti mnohem sofistikovanější a nelze jí na daném prostoru učinit zadosť. Srov. též Ganghof [2013] pro interní kritiku Gause a zpětnou obhajobu principu prosté většiny.

či vůbec činí možnou, diskusi mezi občany; výše zmíněné představy o vybudování aktivní veřejné (občanské) sféry v EU jsou deliberativní teorií silně ovlivněny [srov. dále Manin 1987; Dryzek 2000; Goodin 2008]. Deliberativní demokraté zastávají přesvědčení, že výměna argumentů ve veřejné diskusi je předpokladem veřejného *ospravedlnění* daného politického rozhodnutí, a chovají též naději, že v ideálním případě může napomoci utváření *konsenzu* napříč zainteresovanými stranami, které by jinak – při pouhém většinovém rozhodování – měly šanci pouze „vyhrát“, nebo „prohrát“. V konsenzu méně nakloněných podmínkách je pak deliberace vyzdvihována jako nástroj k posílení prospektivní rovnosti čili demokratického zahrnutí menšinových hlasů (názory, zdali se jedná o teoretickou alternativu nebo pouze doplnění liberálního modelu demokracie, se liší). I některé skeptické hlasy poukazující na omyly a nekonzistence deliberativních modelů demokracie uznávají, že pokud většinovému rozhodování předchází určitým způsobem regulovaná demokratická diskuse, může to správnosti výsledného rozhodnutí prospět v epistemickém i politickém (posílení rovnosti) smyslu [Shapiro 2003: 21–49; Estlund 2008: 85–97 a 159–205].

I v případě většinového principu se tak ukazuje, že k zodpovězení „fundamentální otázky“ demokratické teorie je nezbytné již předem disponovat určitou koncepcí demokracie – ba co více, určitou politickou teorií demokratické společnosti, protože ani obvyklý předběžný závěr – že totiž (ne)aplikace většinového principu a odvozeně upřednostnění toho či onoho volebního systému a dalších typů rozhodovacích mechanismů závisí na konkrétních podmínkách dané společnosti – nemůže konkluzivně určit, v jakých podmínkách už rovnice demokracie = vůle většiny platit nemá.

#### 4.2.3. Proč demokracie? Nezávislé a instrumentální koncepce

Ještě patrněji vystoupí tato skutečnost do popředí v souvislosti s další velkou otázkou. V běžném veřejném diskursu i v akademické literatuře (ačkoliv dobám nespoutaného demokratického triumfalismu již odzvonilo) se lze běžně setkat s přesvědčením, že liberálně-demokratický způsob vlády nyní představuje přinejmenším v rétorické rovině nezpochybnitelnou hodnotu, v čemž si demokracie podává ruce s lidskými právy [srov. Plattner, Diamond 1995: 4; Sen 1999: 5; Markoff, White 2009]. Globální prevalenci demokratických ideálů by pak odpovídala i skutečnost, že počet *zemí* s demokratickým režimem převažuje nad nedemokratickou množinou a stejně tak většina *obyvatel* planety si svobodně volí svoji vládu [Haerpfer et al. 2009: 1]. Popularitu nejen v odborných kruzích koneckonců získává i představa „lidského práva na demokracii“ opírajícího se mimo jiné o existující mezinárodněprávní do-

kumenty a úmluvy [srov. Franck 1992; Buchanan 2004: 142–147; Christiano 2011; viz též podkapitola 5.5.2.]. Přesto zůstává základní otázka po hodnotě a žádoucnosti demokracie nevyhnutelná, a to nejen z důvodů spojených s aktivním prosazováním demokracie ve světě (*democracy promotion*). Úzce se totiž dotýká také kritického zhodnocení existujících demokratických režimů, tedy toho, co především liberálně demokratický model nenaplnuje, a přitom by naplňovat měl a mohl. Jak může být z dosavadního výkladu zřejmé, diagnózu (ne)kvality soudobých demokracií nelze oddělit od normativních očekávání, neboli od představ, co vlastně od demokracie chceme. Rozborem této otázky opět navážeme na Lincolnovu definici, konkrétně její druhou a třetí část; zároveň se nám otevře nový úhel pohledu na řadu dilemat, kterým demokratická teorie i demokratická praxe čelí.

Na podporu demokracie jsou standardně uváděny následující argumenty [srov. mj. Lively 1975: 111–145; Dahl 1995: 79–90; Saward 2003: 25–31; Estlund 2008: 1–20; Haerpfer a kol. 2009: 1; McFaul 2010: 34–37]:

- ochrana a respektování základních (lidských) práv a svobod;
- omezení hrozby občanské války i válečných konfliktů mezi zeměmi;
- hospodářská výkonnost a zvyšování životní úrovně;
- spravedlivější distribuce bohatství;
- podpora pocitu štěstí a životní spokojenosti;
- odpovědnost vládnoucích občanům (nutnost skládat účty), možnost mírovou cestou odstranit utlačovatelskou, zkorumpovanou atd. vládu;
- odstranění hrozby hladomoru;
- politická soutěž zajišťující nejvyšší dosažitelnou kvalitu vládnoucích (tržní analogie);
- dosahování veřejného zájmu a/nebo společného dobra;
- možnost politické účasti (participace) zaručující (1.) sebevládu-autonomii a politickou rovnost, stejně jako (2.) kultivaci občanských ctností a seberozvoj;
- epistemická nadřazenost (větší pravděpodobnost dosahování správných rozhodnutí ve srovnání s alternativami).

Vidíme, že se jedná o argumenty praktického i filozofického (především etického) rázu. S obhajobami prvního typu, a zejména se to týká hospodářské výkonnosti, rovnostářských tendencí a mírumilovnosti demokracií, je ovšem možné polemizovat na základě jiné interpretace dostupných dat, využití jiných dat nebo mírnou reformulací problému (např. pokud se budeme ptát nikoliv na počet válek, které demokracie vedou mezi sebou, nýbrž na počet či pravděpodobnost ozbrojených konfliktů s nedemokratickými ze-

měmi).<sup>61</sup> Prostřednictvím obhajob druhého typu se znovu vracíme na půdu etiky a normativní politické teorie, protože hodnoty a cíle jako „míra participace“, „maximalizace svobody“ nebo „politická rovnost“ nedávají bez dalšího kontextu valného smyslu: zatímco pro někoho představují zaručená občanská a politická práva předpoklad odstranění chudoby, socioekonomických nespravedlností a nesvobody [pro typický argument v tomto směru např. McFaul 2010: 62 an.], pro jiné zůstávají práva a svobody tohoto typu prázdnou až pokryteckou rétorikou, pokud jim nepředchází zajištění jistých materiálních potřeb [jež lze vyjádřit právy sociálními a hospodářskými; srov. Shue 1996: 13–34; Beetham 1999: 89–135]. Pozitivní hodnocení sociálně-demokratických a socialistických demokracií, v protikladu k těm tržně-liberálním (pokud se vrátíme k typologii M. Kurkí), pak čerpá svoji argumentaci mimo jiné z těchto východisek.

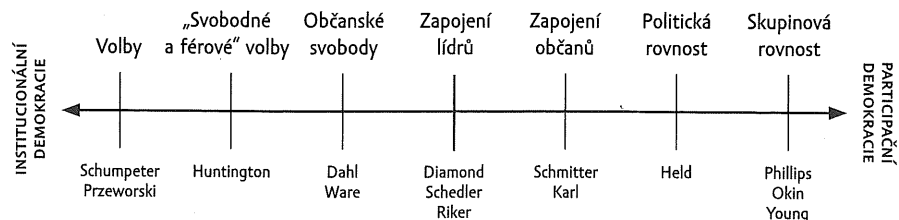
My ovšem povedeme dělicí linii poněkud jiným směrem, a to mezi argumenty, které zdůrazňují bytostnou, svébytnou hodnotu demokracie jako způsobu politického rozhodování, a těmi, které se obracejí k jejím žádoucím nebo předpokládaným důsledkům.<sup>62</sup> Budeme dále hovořit o *nezávislých* a *instrumentálních* obhajobách, přičemž toto dělení odpovídá dichotomickému rozlišení koncepcí demokracie, jež detailně prozkoumal Ronald Dworkin [2002: 185 an.].<sup>63</sup> V prvním případě se při stanovování kritérií i zpětného hodnocení daného modelu demokracie ptáme pouze na charakteristiky demokratického politického procesu jako takového, čili jak a zdali naplňuje nebo umožňuje realizaci politické rovnosti; ve druhém případě se rozhodujícím kritériem stávají jeho výstupy či výsledky. Nezávislé koncepce tedy řeší primárně (nikoliv nevýznamný!) problém nejpřiměřenějšího vyjádření ideálu politické rovnosti. V rámci těchto debat se pak uplatňují různé interpretace výše zmíněných otázek, přičemž zároveň vyvstává naděje, že nejrůznější přístupy ke studiu demokracie a jejích modelů bude možno systematicky seřadit na škále počínající minimalistickými (volebními, soutěživě elitistickými) koncepcemi a končící normativně náročnými modely tematizujícími mimo jiné problém skupinové rovnosti. Nárys takového „jednorozměrného zjednodušení“ podává Schéma č. 1:

<sup>61</sup> Významný otazník nad liberální demokracií spojenou úzce s tržním hospodářstvím „pověsila“ finanční a hospodářská krize posledních let.

<sup>62</sup> Následující odstavce volně sledují argumentaci v Dufek a Holzer [2013].

<sup>63</sup> Dovolíme si zde jistou volnost v překladu; Dworkin psal o *detached* a *dependent* koncepcích, k čemuž je synonymní kontrapozice *intrinsic* a *instrumental/consequentialist*.

Schéma č. 1.: Osa koncepcí demokracie podle podmínek zajištění politické rovnosti



Zdroj: Mazo [2005]

Taková redukce navíc slibuje konceptuální překročení mezery, která existuje mezi empirickými a normativními přístupy k demokracii a která rozděluje demokratickou teorii na dva akademické „světy“, jež spolu komunikují jen vlašně a především selektivně [srov. Dufek, Holzer 2013]. Prostřednictvím této osy lze totiž identifikovat různé ambiciózní odpovědi na otázku demokratických vstupů, tj. otázku na to, co znamená vláda lidem (*by the people*), přičemž konceptuálním pojátkem mezi modely minimalistickými (procedurálními) a modely normativně náročnými, leckdy výrazně překračujícími mantinely liberální demokracie, je hodnota politické rovnosti, respektive politického zahrnutí.

Instrumentální, konsekvenalistická pojetí demokracie ovšem do tohoto jednoho rozměru nezapadají, a to proto, že ve svém hodnocení modelů demokratických režimů sledují odlišnou logiku a poměřují je kritérii, jejichž povaha je na definici demokracie zcela nezávislá. Jedním příkladem z mnoha je demokratická koncepce Philipa Van Parijse, nazvaná autorem *spravedlivou demokracií*: zatímco demokracii jako takovou vymezuje procedurálně a minimalisticky (většinový princip, všeobecné volební právo a svobodné hlasování), což jej na Mazově ose řadí poblíž „levého“ pólu, hodnotu a žádoucnost takové demokracie poměřuje standardy (sociální spravedlnosti (zajištění mezigenerační spravedlnosti, multikulturní politiky, jazykové diverzity apod.), přičemž v případě konfliktu mezi demokracií a spravedlností přisuzuje jednoznačný primát těmto demokracii externím standardům [Parijs 2011: 14 an.]. S tímto přístupem přibližujícím se k „pravému“ pólu přitom není mezi politickými teoretiky a teoretikami zdaleka osamocen.<sup>64</sup> Takto je ovšem významně oslabena hodnota de-

mokracie chápané v pojmech maximálního podílu občanů na politickém rozhodování.

Proč toto považovat za jeden z klíčových problémů demokratické teorie? Obecný důvod jsme již uvedli – totiž snahu o přemostění trhliny mezi empirickým a normativním táborem v demokratické teorii, tedy mezi perspektivami politické vědy a politické teorie/filozofie, které koneckonců spojuje stejný praktický cíl nabízet (obecná) vodítka politického jednání. Zahrnout tuto „výstupní“ dimenzi do pravolevé osy ovšem nijak evidentně nelze, už jen proto, že standardům výstupní legitimacy – hospodářské výkonnosti, sociální spravedlnosti, bezpečnosti, míru atd. – je v různých modelech přisuzován proměnlivě silný význam (nehledě na skutečnost, že mezi nimi může docházet ke konfliktům).

Specifičtějších důvodů je několik. Připomenout lze stále probíhající debatu o legitimitě politického rozhodování v Evropské unii, jejímž středobodem je problém „demokratického deficitu“ (viz též diskuse v podkapitolách 4.2.1. a 4.2.2.): navzdory tzv. normativnímu obratu v evropských studiích [srov. Bellamy, Castiglione 2003] zůstávají „na stole“ ty argumenty (politické i striktněji odborné), které závažnost demokratického deficitu zpochybňují právě poukazem na žádoucnost výstupů, jež rozhodovací mechanismy v EU produkují. Další dílčí důvody souvisejí s výše zmíněnými teoretickými „obraty“, stejně jako s převládajícím „demokratizačním paradigmatem“ v demokratické teorii a možnostmi měření kvality demokracie.

### 4.3. Kvalita demokracie a svět za zrcadlem liberální demokracie

Všechny tyto teoretické otázky se totiž přímo či nepřímo projevují v konstrukci indexů či žebříčků kvality demokracie, v posledních letech jednoho z ústředních témat odborných diskusí v oblasti komparativního výzkumu demokracií [viz mj. Adcock, Collier 2001; Munck, Verkuilen 2002; Diamond, Morlino 2005; Knutsen 2010; Pemstein 2010; Alexander, Inglehart, Welzel 2012]. Dovolíme si je zde zjednodušit na základní problém, který lze formulovat takto: zatímco empiricky založené koncepce demokracie považují za ideál, s nímž se mají reálně existující demokratické země srovnávat, určitou verzi liberálně-demokratického modelu – včetně snahy řady autorů a autorek jej otevírat více dimenzím evaluace<sup>65</sup> – normativně posazené koncepce více-

<sup>64</sup> Srov. Arneson [2003: 95–115] a Elster [2003: 138–158]. Pro již zmíněného Ronalda Dworkina je proces demokratického rozhodování se všemi jím podrobně zdůvodněnými podmínkami pouze „second-best“ řešením skutečnosti, že v moderní společnosti nelze uniknout normativnímu pluralismu a sporům o vymezení principů spravedlnosti. V protikladu k tomu považuje Thomas Christiano [2008] demokracii za nejpřiměřeně-

nější vyjádření ideálu sociální spravedlnosti (nikoliv tedy za pouhý nástroj k jejímu dosažení), čímž se svébytným způsobem řadí do tábora nezávislých koncepcí.

<sup>65</sup> V podání Diamonda a Morlina [2005] až osmi.

méně začínají tam, kde ty empirické končí, čili u *liberální demokracie*.<sup>66</sup> Jejimi ústředními charakteristikami přitom jsou: zastupitelská vláda spojená s pravidelnými volbami, princip většinového rozhodování, vláda práva a ústavní omezení moci, ochrana základních práv a svobod jedince, omezený stát, oddělení soukromé a veřejné sféry.<sup>67</sup> Nejasnější je povaha vztahu s tržním kapitalistickým hospodářstvím, přinejmenším lze ale vysledovat silné korelace, z čehož lze následně usuzovat na vzájemnou podporu, pokud ne podmíněnost [Dahl 2001: 149–154].

Tendence definovat demokracii v eticky pokud možno neexpanzivních termínech má i svůj metodologický rozměr, plynoucí jak z obtížnosti operacionalizace kritérií, jako například životní spokojenost nebo spravedlivá distribuce bohatství, tak ze samotné nemožnosti měřit (testovat) konstitutivní elementy pojmu [Hadenius 1992: 8–9]. Přestože diskuse o optimálním modelu demokracie tímto nejsou vyloučeny, nedává podle těchto názorů smysl v zájmu „prohlubování“ či „zkvalitňování“ demokracie odhazovat jako nevýznamné její elementární znaky, jako je univerzální rovné volební právo, princip většinového rozhodování, zastupitelská vláda a jistá ústavní omezení [Hadenius 1992: 35].<sup>68</sup>

Skutečnost, že demokratizace západních i středo- a východoevropských demokracií by byla v takovém případě omezena na dílčí posuny v rámci tohoto modelu, systematicky dokládají i široce využívané a citované indexy demokracie. V případě toho patrně nejznámějšího *Freedom in the World*, sestavaného organizací Freedom House,<sup>69</sup> se západoevropské země s formálně liberálně-demokratickým režimem nacházejí (či nedávno nacházely)<sup>70</sup> téměř bez výjimky v kategorii „plných“, „kompletních“ nebo „vyspělých“ demokracií, přičemž řada zemí jako Švédsko, Lucembursko nebo Finsko dosahuje

66 Zhuštěně vystihl tento základní problém demokratické teorie John Dryzek, který kriticky konstatoval tendenci komparativní politické vědy k víceméně uniformnímu chápání demokracie jako „nezaměnitelně liberálního, elektoralistického, elitistického, kapitalistického a minimalistického modelu demokracie“ a přidal postesknutí nad dominancí „liberálního minimalismu“ [Dryzek 2004: 144–145, 151].

67 Jedná se o shrnující výtah z několika navzájem se překrývajících vymezení [srov. Beetham 1999; Hloušek 2003; Sward 2003; Held 2006; Plattner 2008; Dryzek, Dunleavy 2009; Kurki 2013].

68 Radikální transformace demokratické teorie jsou přitom leitmotivem mnoha novátorských modelů demokracie; jedním z hlavních pojmů, na který se soustředí pozornost, je *politická reprezentace* spojená se zpochybňováním sociální a politické ontologie liberální koncepce demokracie. Viz Brim a Dufek [2012] pro přehled tématu, na který se v tomto textu nedostalo přílišného prostoru.

69 Sedm ukazatelů, z nichž je tento index sestaven, přitom do značné míry kopíruje kritéria navržená Robertem Dahlem pro identifikaci polyarchií.

70 Vycházíme zde z detailních propočtů a standardizovaných přepočtů v Denk a Silander [2012], které jsou založeny na zprávě Freedom House z roku 2008. Posuny mezi kategoriemi nastaly mezitím jen minimální (např. v Maďarsku klesla úroveň politické svobody na sedmibodové stupnici z hodnoty 1 na hodnotu 2); viz <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>. Srov. též Dufek a Holzer [2013: 121] pro konkrétnější číselné údaje.

dokonce maximálních hodnot ve všech sledovaných dimenzích. Mezi střeoevropskými a východoevropskými zeměmi bylo identifikováno osm „částečně svobodných“ (tj. částečně demokratických) případů; do skupiny „nesvobodných“ náležely pouze Bělorusko, Kosovo a Rusko. Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Polsko, abychom zůstali ve visegrádském regionu, jsou pevně usazeny mezi plně demokratickými zeměmi. Pokud zavedené, či po roce 1989 vzniklé liberální demokracie ztrácejí, pak jen mírně v jedné až třech dimenzích (především se jedná o *vládu práva a osobní autonomii a individuální práva*). Podobné výsledky (byť s jinými číselnými údaji a vycházející z jiné metodologie) nese i další široce využívaný index Polity IV.<sup>71</sup>

Náčrt kroku „za“ zrcadlo liberální demokracie přináší tzv. *Index efektivní demokracie* (IED) zkonstruovaný Amy Alexander, Rolandem Inglehartem a Christianem Welzelem, který explicitně staví na hodnotách *lidského rozvoje a zmocnění (uschopnění)* a kromě ústředních definičních znaků demokracie (občanská a politická – „demokratická“ – práva propojující hodnoty individuální autonomie a politické participace) chápe jako neméně podstatné i *podmiňující* charakteristiky pojmu, tj. takové, které umožňují realizaci demokracie, přestože nejsou přímou součástí definice [Alexander, Inglehart, Welzel 2011: 42; srov. též Beetham 2005: 33; Welzel, Inglehart 2008: 126–127]. Jako nejvýznamnější podmínku uvádějí *vládu práva*, která je současně nejslabším článkem prakticky všech demokratických zemí, a proto po jeho zahrnutí do výpočtů<sup>72</sup> dochází k výraznému poklesu výsledných číselných hodnot: žádná země již nedosahuje maxima a Česká republika, stejně jako Polsko, Slovensko a Maďarsko, ale také Kypr nebo Itálie, se posouvá do skupiny „neúplných demokracií“.

Přes ambici otevřít vícedimenzionální perspektivu na možnosti demokratizace demokracií ale ani IED nedokáže – protože k tomu není pojmově vybaven – zachytit dimenze demokracie, které jsou tematizovány v soudobých normativních diskusích a míří daleko za horizont liberální demokracie, ať už se jedná o modely socialistické, kosmopolitní, republikánské, deliberativní či radikální. To přinejmenším znamená, že konceptuální překlad, neřkuli harmonizace mezi empirickými a normativními perspektivami, je stále poměrně vzdálenou metou, a pouhá „rekalibrace“ indexů spojená s přehodnocením významu demokracie (respektive její „cílové hodnoty“) není bezprostředně uskutečnitelná [srov. Ragin 2008: část II]. Takový krok je totiž nutně závislý na teorii (*theory-dependent*), a implikuje proto nutnost komplexní ob-

71 Viz <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. Zde se ČR na desetibodové stupnici umísťuje momentálně na hodnotě 8, ovšem přibližně v letech 1993–2006 byla ohodnocena plnou hodnotou 10.

72 Konkrétně vynásobením hodnoty vlády práva (podle údajů Světové banky) s hodnotou demokratických práv (převzatou ze zprávy Freedom House).



hajoby konkrétního modelu demokracie, čímž se vracíme prakticky na začátek výkladu v této kapitole.

\* \* \*

Naše cesta krajinou soudobých teorií a koncepcí demokracie je u konce. Jejím cílem bylo poskytnout čtenáři základní přehled v obecném teoretickém a pojmovém pozadí konkrétních institucionálních a politických výzev, před nimiž stojí i země střední a východní Evropy: dává-li termín „demokratizace demokracií“ smysl, je přinejmenším užitečné vztahovat jednotlivé politické kroky a opatření k vizi toho, co si pod *demokracií* představujeme a co od ní očekáváme.

V této perspektivě se pak veřejné diskuse o tématech, jako je postavení a/nebo podpora menšin, zastoupení žen v politice, rozšiřování prvků přímé demokracie, úloha občanské společnosti, přípustnost soudního přezkumu zákonodárných aktů (včetně těch se silou ústavního zákona) a přirozeně i jednotlivé vládní politiky v oblastech, jako je hospodářství, zdravotnictví, školství, přistěhovalectví či zahraniční politika, mohou v posledku jevit jako spor a v lepším případě dialog o nejhodnější interpretaci fundamentálních otázek demokratické teorie: například, jak zajistit realizaci politické rovnosti? Vyžaduje tento ideál snižování materiálních nerovností (např. progresivní zdanění) a/nebo speciální práva pro etnické, jazykové apod. menšiny? Kdy je většinové rozhodnutí oprávněné a kdy by naopak mělo ustoupit konsenzuálním či blokačním mechanismům? Do jaké míry a jakým způsobem zapojit nevládní organizace do oficiálního rozhodovacího procesu? Kdo má právo požívat občanského statusu a z něj plynoucích výhod? Kdy a proč svěřovat politické rozhodování do rukou „expertů“? Máme podporovat politikou integraci Evropské unie, a pokud ano, tak v jaké podobě? Je správné „evropeizovat“ školní osnovy, například v dějepisu? Jak poznáme, že státní moc slouží všem občanům? A nejobecněji: jakou demokracii chceme a jak daleko k ní má naše současná demokratická realita?

V kapitole 3 jsme ukázali, že ani v případě nedemokratických režimů nepředstavuje demokratizační trajektorie jasně rozpoznatelnou trasu (pokud je vůbec dosažitelná); v případě zemí (již) demokratických je ovšem rovnou středobodem veřejných i odborných debat. Jisté je to, že prostor k demokratizaci ve střední a východní Evropě existuje; zároveň však nejsou k dispozici samozřejmá kritéria, jak v rámci demokratických zemí rozlišit demokratický progres od regrese (tato kapitola o podobný cíl z pochopitelných důvodů neusilovala). Snad s jedinou výjimkou – lidskými právy, k jejichž podrobnějšímu rozboru se obrátíme v následující kapitole a posléze v kapitole 9.