

demokracie, současně platí, že to byla již historická zkušenost po druhé světové válce, která jednoznačně prokázala, že volby bez dalších ústavních limitů nelze považovat za dostačující předpoklad demokracie.

Tento závěr má pro charakteristiku a rozlišování politických režimů zásadní význam: poté, co se po rozpadu sovětského bloku přetvořila politická realita vyjádřitelná do té doby v trichotomii demokratických, autoritativních a totalitních režimů, získaly volby novou symboliku. Fakt, že se v nově vytvořených režimech po desetiletích, a někdy dokonce poprvé, konaly svobodné volby, vedl na jedné straně k jejich klasifikování jako *nějakým způsobem* demokratických, a na straně druhé k rozbalování obsahu demokracie na vzájemně neslučitelné složky.

4.

HYBRIDNÍ SVĚT

Volby vs. volební klam

Začátkem roku 1990 československý prezident Václav Havel uvedl svůj projev před kongresem USA paradoxem situace, v níž se během několika týdnů ocitl. Když byl ještě koncem října 1989 zatýkán, žil v zemi, kde vládla nejkonzervativnější komunistická vláda v Evropě a celá společnost dřímala pod příkrovem totalitního systému. O necelé čtyři měsíce později promlouval před americkým kongresem jako prezident země, která se vydala na cestu k demokracii. „To, co jsem tu řekl, jsem řekl proto, abych na případu drobném, ale za to mně dobře známém, ilustroval cosi obecného a důležitého. Totiž, že žijeme ve velmi zvláštní době. V době, kdy se tvář lidského světa najednou mění takovou rychlostí, na kterou jsou krátké všechny dosud známé politologické tachometry. My, dramatici, kteří musíme umět vtěsnat do dvouhodinové hry celý lidský život nebo i celou historickou éru, tak tak této rychlosti rozumíme. A činí-li to potíže nám, jak by to nemělo činit ještě větší potíže politologům, kteří zkoumají po celý život převážně jen oblast pravděpodobného a musí mít s nepravděpodobným ještě menší zkušenosti než my, dramatici.“²³⁷

²³⁷ Projev prezidenta V. Havla v pro obě sněmovny Kongresu USA, 21. února 1990, dostupný na <https://cz.usembassy.gov/wp-content/uploads/si->

Nepravděpodobné se skutečně brzy po rozpadu komunistického bloku stalo předmětem výzkumu politologů, jejichž dosavadní slovník nápor transformačních procesů a formování nových politických režimů neustál. Kolaps totalitních, resp. posttotalitních režimů a transformační procesy představovaly zlom ve výzkumu politických režimů a postavil teoretiky před výzvu, zda dosavadní přístupy a kritéria přežijí třetí vlnu demokratizace. Zanedlouho se totiž ukázalo, že transformační procesy mohou vést v podstatě kamkoli: od přibližování se k demokraciím západního typu, přes nové formy autoritářství až po násilí, etnické čistky, občanskou válku a genocidu. V atmosféře těchto intenzivních a nesourodých změn vznikala nová terminologie postupně vytěsňující dosavadní alespoň částečnou shodu nad východisky, jak přistupovat k demokracii, autoritativnímu a totalitnímu režimu a rozlišujícími kritérii mezi nimi. Nové alternativní koncepce a vytváření subtypů demokracií postupně rozmontovaly jeden z nejvýznamnějších pojmů politické, sociální a právní vědy – demokracii – na desítky variant. Ačkoli pojem demokracie byl vždy předmětem mnoha úvah a proměn a byly jím často označovány jevy, které s jejím významem neměly zcela nic společného, nikdy snad (s výjimkou koncepcí a proklamací o lidové a proletářské demokracii) nebyl vystaven takové relativizaci jejího smyslu jako od 90. let minulého století. Na tento stav můžeme použít příměr F. A. Hayeka o tom, že demokracie je jednou z těch hodnot, „které lze přirovnat k hygienickým opatřením proti moru, jichž jsme si sotva vědomi, když jsou účinná, jejichž nepřítomnost však může být smrtelná.“²³⁸ Od počátku 90. let byla otázka po charakteru nově se formujících politických režimů současně otázkou po samotném obsahu a smyslu demokracie.

Hodnocení nově se vyvíjejících politických režimů se ubíralo několika hlavními směry. Část teoretiků politických re-

žimů následovala Schumpetera a prosazovala minimalistické procedurální kritérium. Jiní zdůrazňovali substantivní pojetí demokracie kritizující procedurální koncepci jako přístup založený na volebním klamu, který demokracii redukuje z občanskopolitické domény pouze na politickou doménu. Od poloviny 90. let se rozvíjí především koncepce demokracií s adjektivy či tzv. hybridních režimů, které mají vystihovat odchylky od demokracie v té podobě, jak se doposud rozvíjela v západní Evropě a severní Americe.

Různá pojetí předpokladů demokracie jako kritérií pro klasifikaci politických režimů lze ilustrovat na rozdílu mezi postojem M. Alvarez, J. A. Cheibuba, F. Ligmondih a A. Przeworského na jedné straně a P. Schmittera a T. L. Karlové na straně druhé. Pokud bychom měli uvést v politické vědě tohoto období příklad minimalistického pojetí demokracie, pak je to v prvním uvedeném případě. Nejde ani tak o to, že Alvarez a jeho kolegové demokracii definují prostřednictvím volebního procesu, neboť jak jsme si ukázali, demokracie je s volbami spojována převážnou částí teoretiků i do 90. let minulého století, ale v tom, že současně výslovně vylučují vlastnosti, které byly těmito teoretiky s volbami jako podmínkou demokracie spojovány. Ve své rozsáhlé klasifikaci 141 politických režimů z roku 1996 je členění na dvě základní kategorie: demokracie a diktatury (které jsou pro ně označením i pro autoritativní režimy). Rozhodujícím kritériem je, zda je v určitém státě umožněna i třeba jen limitovaná politická soutěž mezi různými zájmy, či zda určité zájmy požívají monopolu zajišťovaného donucením. Demokracii definují jako systém, v němž strany prohrávají volby.²³⁹ Z definice de-

239 Volby v jejich pojetí musí splňovat tři rysy: *ex ante* nejistotu, *ex post* nezvratnost a opakovatelnost. *Ex ante* nejistota představuje požadavek, aby alespoň jeden člen vládnoucí koalice mohl prohrát v daných volbách. *Ex post* nezvratnost je pak zárukou, že kdokoli vyhraje volby, bude moci převzít úřad. Výsledek voleb musí být nevratný i v případě, když vyhraje opozice. Opakovanost voleb vyjadřuje Linzovu tezi o demokracii jako vládě *pro tempore*, v níž všechny politické výsledky musí být dočasné: poražení neztrácí právo, aby v budoucnosti soutěžili, měli možnost ovlivňovat právní předpisy, vyvíjet nátlak na byrokracii nebo se obrátit na soudy. Al-

tes/22/2015/12/Projev-prezidenta-Havla-v-Kongresu-1990.pdf

238 Hayek, F. A. Právo, zákonodárství a svoboda, 3. díl: Politický řád svobodného lidu, Academia, 1991, s. 14.

V pojetí B. Geddesové klíčovou roli hraje také význam politického účelu. Zdůrazňuje, že právě rozdílné politické motivy u rozhodujících aktérů jednotlivých typů autoritativních režimů zpochybňují základní předpoklady teorie politiky, tj. že politici se chtějí dostat do úřadu a jakmile toho dosáhnou, vždy se pokusí udržet u moci; a že nejlepší strategií k dosažení tohoto cíle je dát voličům to, co chtějí. Jakkoli tyto principy platí pro personalistické režimy a režimy jedné strany, jsou výrazně modifikovány ve vojenských režimech. Většina vojenských důstojníků považuje za nejvyšší hodnotu účinnost a přežití armády než cokoliv jiného. Tento prioritní zájem o udržení hierarchie, disciplíny a soudržnosti armády ovlivňuje podstatně charakter režimu i jeho možnosti na transformaci.²⁵³ Oproti tomu preference stranických kádrů jsou odlišné. V podstatě obdobně jako demokratičtí politici chtějí prostě zastávat úřad (někteří proto, že chtějí ovládat politiku, jiní kvůli čistému požitku z vlivu či pro materiální zisky). Členství v personalistických klikách bývá mnohem proměnlivější a hůře identifikovatelné než členství ve stranách nebo v armádě. Během a po uchopení moci se často tvoří osobní sítě z přátel, příbuzných a spojenců, které obklopují politického vůdce. Jednotlivci zde dominují nad vojenským a státním aparátem.²⁵⁴

253 Geddes, B. What we know about democratization after twenty years? Review of Political Science, sv. 2, 1999, s. 124 a 125. Geddes také upozorňuje, že ne vždy platí, že moc vždy korumpuje. Toto ilustruje na rozdílu mezi generálem Pinochetem, který byl vybrán k vedení toho, co mělo přestavovat kolegiální juntou v Chile, nejenom proto, že měl v juntě nejvyšší hodnost, ale hlavně proto, že byl považován za bezpečnou volbu kvůli své profesionalitě, dodržování pravidel a necharismatickému chování. Na rozdíl od Pinocheta generál Humberto Castello Branco, který vedl první vojenskou vládu v Brazílii a byl vybrán na základě stejných důvodů jako Pinochet, tato očekávání naplnil a odolával pokušení upevnit svou osobní moc. Geddes, s. 123.

254 Geddes, B. What we know about democratization, s. 130. Její klasifikace odlišuje od Linzovy, kdy Geddes např. řadí sultanistické režimy mezi personalistické autoritativní režimy, neboť toto hodnocení považuje za užitečnější z hlediska analýzy účelu, pro který byl režim zřízen.

Sledování vzorců charakteristických pro určitý typ autoritativního režimu je ovšem v teoriích politických režimů tohoto období spíše partikulárním přístupem. Přinejmenším přibližně do poloviny prvního desetiletí 21. století převažuje koncepce hybridních režimů, a to zprvu chápaných jako přechodné formy směřující k demokracii, později jako samostatná kategorie zachycující smíšenou podobu politického režimu.

Smrt demokracie tisíci odečítáními

Jak již bylo řečeno, terminologie hybridních režimů se formuluje jak ve vztahu k demokraciím, tak k autoritativním režimům. Vedle uvedených termínů, jakými je semidemokratický režim (Malajsie od 70. let, Singapur od 60. let, Thajsko od 80. let), a semiautoritativní režim (také Malajsie a Singapur, či Kazachstán, Maroko nebo Peru), se používá také řada dalších: volební autoritativní režim (Tajvan v 90. letech, Maroko na přelomu tisíciletí, Guatemala v pozdních 80. letech), stejně jako volební demokracie; „soft“ autoritativní režim (opět Malajsie či Singapur, Kazachstán či Kyrgyzstán), virtuální demokracie – Keňa od 90. let či pseudodemokracie pro muslimské země.²⁵⁵ Výsledkem není jen mnoho různých

255 Case, W. Semi-Democracy in Malaysia: Withstanding the Pressures for Regime Change, Pacific Affairs, sv. 66, č. 2 (Summer, 1993), s. 183–205; Case, W. Can the „Halfway House“ Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries, Comparative Politics, sv. 28, č. 4 (Jul. 1996), s. 437–464; Ottaway, M. Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism, Carnegie Endowment for International Peace, 2003; Schedler, A. Electoral Authoritarianism, In: Landman, T. / Robinson, N. (eds.), The SAGE Handbook of Comparative Politics, s. 381–394; Schedler, A. The Menu of Manipulation, Elections Without Democracy, Journal of Democracy, sv. 13, č. 2, April 2002, s. 37–50; Schatz, E. The Soft Authoritarian Tool Kit: Agenda-Setting Power in Kazakhstan and Kyrgyzstan, Comparative Politics, sv. 41, č. 2, January 2009, s. 203–222; Orvis, S. Moral Ethnicity and Political Tribalism in Kenya’s “Virtual Democracy”, African Issues, sv. 29, č. 1–2001, s. 8–13; Volpi, F. Pseudo-Democracy in the Muslim World, Third World Quarterly, sv. 25, č. 6 (2004), s. 1061–1078.

variant demokracií a autoritativních režimů, ale také stírání rozdílů v rámci jednotlivých typů režimů. Jako příklad lze uvést hodnocení Lotyšska, Ukrajiny a Salvadoru. Všechny tyto státy byly v 90. letech považovány za hybridní režimy. Organizace Freedom House je všechny ohodnotila stejným skórem (které kombinuje politická práva a občanské svobody) a všechny byly klasifikovány jako tzv. částečně svobodné režimy.²⁵⁶ Zatímco v Lotyšsku byla důvodem pro toto hodnocení diskriminace, resp. status neobčanů rusky hovořících obyvatel země; v Salvadoru to bylo porušování lidských práv a absence civilní kontroly nad armádou; zatímco na Ukrajině porušování občanských práv a manipulování s demokratickými procesy ze strany držitelů moci.²⁵⁷ Nejen v těchto případech klasifikace jako hybridní, semidemokratický, semiautoritativní či částečně svobodný režim zakrývá jak historické či kulturní souvislosti, tak i charakteristické znaky režimů, jakož i zásadní rozdíly ve způsobu ustanovování státních orgánů, dělby moci, politických práv či občanských svobod.

²⁵⁶ Organizace Freedom House zpracovává a poskytuje data o úrovni demokracie v jednotlivých zemích od sedmdesátých let minulého století. Klasifikuje všechny nezávislé státy podle dvojí propojené dimenze občanských a politických práv. Každá země je uvedena na stupnici od 1 do 7, přičemž 1 je zcela svobodná a 7 zcela nesvobodná. Později bylo měřítko rozděleno do tří typů: svobodná (1–2,5), částečně svobodná (3–5) a nesvobodná (5,5–7). Přesná metodologie Freedom House je dostupná na <https://freedomhouse.org/> Jiným typem měření dat ve vztahu k hodnocení režimů je Polity IV, která používá měřítko od -10 (absolutně autoritářské) do +10 (zcela demokratické). Viz <https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. Obě typologie jsou v odborné literatuře kritizovány zejména proto, že jejich databáze neposkytují opodstatněné argumenty pro volbu kritérií a dochází tak k paušalizacím a nepřesnostem. Příkladem je kritérium „absence politického násilí“ jako důležitý faktor demokratizace (který používá Polity), přičemž tato charakteristika je cizí téměř všem definicím demokracie. Srov. k tomu např. Cheibub J. A. / Gandhi J., Vreeland J. R. (2009), Democracy and dictatorship revisited, “Public Choice”, Public Choice, sv. 143, č. 1/2 (April 2010), s. 67–101.

²⁵⁷ Freedom in the World The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 1992–1993, dostupné na https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_1992-1993_complete_book.pdf; viz k tomuto hodnocení též Levitsky, S. / Way, L. Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism, Journal of Democracy sv. 13, č. 2, April 2002.

Koncepce hybridních režimů se vesměs vyrovnává s existencí voleb či s určitou mírou politických práv a občanských svobod v prostředí autoritativních režimů, resp. „voleb bez demokracie“ jak zní podtitul práce Levitského a Waye o kompetitivním autoritářství. V roce 2009 shrnuje J. Ekman tento trend tak, že „bychom měli mít jasno v tom, co děláme při analýze hybridních režimů – nejedná se o špatně fungující demokracie, ale o nové formy autoritativních režimů.“²⁵⁸ Ekman se tento „zlom v paradigmatu hybridních režimů“ snaží překlenout hodnocením vycházejícím z kombinace kritérií (vycházejících ze skóre dosaženého podle hodnocení mezinárodních organizací jako Freedom House či Transparency International) jakými je existence soutěživých voleb, úrovně korupce, záruk svobody tisku, občanských svobod a právního státu.²⁵⁹ Cestu z amorfního charakteru hybridních režimů se ve stejné době snaží nalézt také L. Morlino. Hybridní režimy definuje jako soubor institucí, které existují zhruba desetiletí, předcházely jim autoritativní režim, tradicionalistický režim (většinou s koloniálními rysy) či minimalistická demokracie, je pro ně charakteristický rozkol s limitovaným pluralismem a chybí v něm nejméně jeden ze znaků minimalistické demokracie.²⁶⁰ Pod takto vymezenou kategorií rozlišuje hybridní režimy směřující k demokratické či autoritativní transformaci a režimy, u nichž je toto směřování nejisté.

Osud hybridního paradigmatu lze ilustrovat na obsahu výročního monotematického čísla časopisu Journal of Democracy z roku 2015 věnovaného otázce „Je demokracie v úpadku?“²⁶¹ Autoři, kteří významně ovlivňují směr výzku-

²⁵⁸ Ekman, J. Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes.

²⁵⁹ Ekman, J. Political Participation and Regime Stability, s. 10 a 11.

²⁶⁰ Za tyto znaky Morlino považuje všeobecné volební právo, svobodné, spravedlivé a soutěživé volby, existenci více než jedné politické strany a alternativní zdroje informací. Morlino, L. Are there hybrid regimes? Or they are just an optical illusion? European Political Science review, 2009, sv. 1, s. 283.

²⁶¹ Is Democracy in Decline? 25th Anniversary Issue of Journal of Democracy, January 2015, sv. 26, č. 1.

mu režimu se využívají dílčí útoky na demokracii, jakými je např. potlačování politické opozice, občanské společnosti či nezávislosti soudnictví. Namísto uchopení moci převratem armáda získává větší operační autonomii a kontrolu nad vnitřní bezpečností. Namísto odstranění volební soutěže a zavedení diktatury jedné strany (jako tomu bylo v průběhu první a druhé reverzní vlny demokratizace) autoritáři dočasně suspendují ústavu, reorganizují legislativu a přetvářejí ji k jejich užitku.²⁶⁶ Výhodou tohoto postupu je, že stávající ústavní systém si následně zachovává svou formální strukturu a podobu demokracie.

Znamená to tedy, jak poznamenal L. Diamond v úvaze nad koncem třetí vlny demokratizace, že způsob, jakým tato vlna skončí, bude „smrt demokracie tisíci odečítáními“?²⁶⁷

Přelud neliberální demokracie

Je-li hybridní pojetí ve výzkumu politických režimů charakterizováno jako paradigma, je otázkou, co je obsahem tohoto paradigmatu? Pokud jím má být předpoklad, že každý stát může být v závislosti na míře a druhu demokratických požadavků popsán jako specifický typ politického režimu, resp. že každé specifikum politického a ústavního uspořádání může být důvodem pro formulování zvláštní kategorie režimu, pak takové rozlišování může vést ke stejné paušalizaci jako neschopnost rozlišovat. Na to, že politické režimy jsou smíšené formy, resp. že každá reverzní vlna demokratizace přináší nové formy autoritativních režimů, upozorňoval již Linz či Huntington v 60. a 70. letech minulého století. Problémem je, zda skutečnost, že je obtížné umístit jednotlivé státy do rámce typologie politických režimů, je důvodem

266 Viz Diamond, L. Is the third wave of democratization over? Working paper, č. 236, Kellogg Institute for International Studies, March 1997, s. 40, dostupný na <https://kellogg.nd.edu/documents/1531>.

267 Tamtéž.

pro rezignaci nad rozlišováním demokratických a autoritativních režimů.

Z tohoto pohledu si jeden směr hybridního paradigmatu zaslouží více pozornosti. Spočívá v odlišení liberální demokracie a volební demokracie, resp. neliberální demokracie. Tímto směrem se vydává např. Diamondova a ve stejné době (tj. od poloviny 90. let) také Zakariova koncepce. Obě spočívají na stejném východisku: za liberální demokracii považují režim, v němž jsou, kromě konání pravidelných, svobodných a spravedlivých voleb, realizovány také principy a záruky právního státu, dělby moci, ochrany občanských a politických práv a svobod a dalších základních práv včetně práv národnostních a náboženských menšin jako principy charakterizující liberální konstitucionalismus. Volební či neliberální demokracie pak představuje režim, ve kterém probíhají svobodné a spravedlivé volby za účasti více politických stran, avšak není možné se v nich spolehnout na výše uvedené liberální principy.²⁶⁸ Tato koncepce je reakcí především na politickou realitu, kterou Zakaria charakterizuje jako nárůst neliberálních demokracií od poloviny 90. let minulého století, tedy režimů, v nichž sice probíhají svobodné volby (často po mnoha desetiletích či dokonce poprvé), avšak nelze je považovat, a to nejenom po období jejich transformace, za demokratické ve smyslu moderních ústavních demokracií tak, jak se rozvinuly během druhé poloviny 20. století na Západě.

Kontradikce mezi liberální a neliberální demokracií je širou sdílena a má významný interpretační vliv jak na politickou, tak ústavní teorii. Postavíme-li však ve výše uvedeném významu proti sobě pojmy neliberální (volební) demokracie a liberální demokracie, vyplývá z toho i jiný závěr než ten, že požadavky kladené na liberální demokracie jsou jistě oprávně-

268 Vycházím zde z prací Diamond, L., Is the third wave of democratization over? Working paper, č. 236, Kellogg Institute for International Studies, March 1997, dostupné na <https://kellogg.nd.edu/documents/1531>; Zakaria, F. The Future of Freedom, Illiberal Democracy at Home and Abroad, Norton and Company, New York, London, 2003; Zakaria, F. Neliberální demokracie na vzestupu, Střední Evropa č. 81, 1998.

něné, a že řada nejen v 90. letech vytvořených režimů tyto požadavky nesplňuje. Důsledkem této interpretace je také předpoklad, že režim, v němž se konají volby, je považován za *neliberálně* demokratický: jeho demokratický charakter je v tomto případě odvozen od demokratického procesu ustavení politických reprezentantů; jeho neliberální charakter z absence limitovaného vládnutí a záruk základních práv a svobod.²⁶⁹ Přestože tedy v takovém režimu po volbách dochází k popírání či omezování politických i občanských práv, k omezování mechanismů kontroly moci a ke svévolnému výkonu moci, označuje se za demokratický, protože byl demokraticky ustanovený. Jinak řečeno: vzorec liberální a neliberální demokracie přijímá předpoklad, že pokud máme co do činění s volbami, máme také co do činění s demokracií, ať již jsou její další kvality pochybné. Jednoduše řečeno takový režim je demokratický, i když neliberální.

Problém tohoto přístupu nespočívá v oprávněné kritice fenoménu porušování principů právního státu a ochrany základních práv v řadě starších i novějších politických režimů, ani v důrazu na odlišení významu způsobu ustanovování vládnoucích od způsobu vládnutí,²⁷⁰ ale v tom, že v jeho důsledku jsou hodnoceny státy „takřka diktátorské“ jako typy demokratických režimů. Zakariovo spektrum neliberálních demokracií zahrnuje státy od „umírněných jako Argentina až po bezmála tyranie jako Kazachstán či Bělorusko se zeměmi jako třeba Rumunsko nebo Bangladéš někde uprostřed.“²⁷¹ Diamond, který se soustředí především na Latinskou Ameriku, za volební demokracie považuje např. Guatemalu, Bolívii, Brazílii, Salvador, Honduras, Venezuelu, Mexiko či

269 Zakaria, F. *The Future of Freedom, Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton and Company, New York, London, 2003, s. 17.

270 V tomto smyslu lze souhlasit se Zakariou, že kvalita politického režimu nemusí souviset se způsobem jeho ustavení, což dokládá tím, že Hitler koneckonců se stal kancléřem Německa prostřednictvím svobodných voleb. Viz Zakaria, F. *The Future of Freedom, Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton and Company, New York, London, 2003, s. 17.

271 Zakaria, F. *Neliberální demokracie na vzestupu*, Střední Evropa č. 81, 1998, s. 21.

Haiti, a to v dlouhodobém horizontu, tj. zhruba od poloviny 80. let až do poloviny 90. let. Jediným zástupcem autoritativního režimu (a to tzv. neopozičního autoritativního režimu) je v jeho hodnocení Kuba.²⁷²

Netvrdím tedy, že liberální demokracie nevyžaduje naplnění určitých předpokladů, ale že neliberální demokracie v tomto vymezení nejsou vůbec demokraciemi.

272 Diamond, L. *Is the third wave of democratization over?*, s. 31. Diamond, obdobně jako Zakaria vychází při hodnocení států z údajů organizace Freedom House.