

# PŘÍMÁ DEMOKRACIE – PODPŮRNÝ TEXT PRO LEKTORA

Přímá demokracie jako forma demokratického vládnutí založená na přímé účasti občanů při rozhodování o veřejných záležitostech.

## CITÁT

„Demokracie je vláda lidu prostřednictvím lidu pro lid.“

*Abraham Lincoln (1863)*

„Demokracie je diskuse.“

*Tomáš G. Masaryk*

## 1. DĚJINY PŘÍMÉ DEMOKRACIE

Proč se dnes vracet k antice? Proč neustále studovat staré myslitele? Mnohé pojmy z této doby používáme doposud, tedy okolo 2500 let. Vývoj navíc nejde lineárně kupředu a věci, o kterých lidé přemýšleli ve starověku, jsou pro nás inspirací dodnes, přestože je potřeba jejich názory aktualizovat. Rozvoj athénské demokracie, která nesla mnoho znaků přímé demokracie, se stal jedním z nejdůležitějších inspiračních zdrojů moderního politického myšlení, které postupně vykristalizovalo v podobě konceptu liberální demokracie, tedy ve spojení principů liberalismu a demokracie.

K čemu v Řecku, respektive v Athénách došlo? Po několika reformách, např. Solónově (7./6. stol. p. n. l.), plnoprávní občané dostali možnost se účastnit veřejného politického života. Z toho důvodu začala narůstat role slova a správné argumentace v politickém životě, a tak dochází k racionalizaci politiky, ať už v dobrém smyslu (hledání nejlepších argumentů k obecnému dobru), tak i ve špatném (vytváření argumentů jen za účelem porážky protivníka). Dokonce můžeme sledovat, jak se v té době mění ideály zobrazovaných hrdinů: aristokrata, který má zemřít mladý jako hrdina v bitvě, střídá moudrý filosof a společnost diskutujících občanů.

Přestože překlad slov démos = lid; kratein = vládnout; kratos = vládnutí, by mohl svádět k tomu, že vymezení klasické (athénské) demokracie bude jednoduché, jen v Athénách v jedné době (5. st. p. n. l.) jsme mohli najít mnoho vymezení pojmu demokracie a jejího pojetí. Solón údajně řekl, že základem demokracie je mít jediného pána a tím je zákon. Historik Hérodotos (5. st. p. n. l.) dával demokracii do spojitosti s vládou lůzy. Pokud se nám zdá, že by dnešní demokracie mohla vypadat jinak, nejinak tomu bylo také v antickém Řecku. Nicméně mezi ideály, které najdeme ve většině koncepcí, patřily tyto: rovnost mezi občany, svoboda, respekt k právu a spravedlnosti. Známou se stala údajná Periklova pohřební řeč (dle Thúkydida) nad prvními padlými v peloponéské válce, v níž vymezil demokracii takto:

- moc je v rukou celého národa
- všichni občané jsou si před zákonem rovni



EVROPSKÁ UNIE  
Evropské strukturální a investiční fondy  
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



- důležité pro politickou kariéru jsou schopnosti
- politický život je otevřený a svobodný
- lidé se spontánně zajímají o veřejné záležitosti polis (nesobecké jednání)
- je vysoce ceněna schopnost diskutovat na veřejnosti

#### HLAVNÍ CHARAKTERISTICKÉ ZNAKY ATHÉNSKÉ DEMOKRACIE:

1. Politická rovnoprávnost – ovšem pouze pro dospělé muže narozené v Athénách – právo účastnit se veřejných shromáždění (ekklésia), soudů a úřadů.
2. Přímá účast – všechny důležité otázky probírány na shromážděních.
3. Metody pro výběr kandidátů do veřejných funkcí – jednoznačná shoda nebo volba losem (nebo se pravidelně střídali) – vojevůdce volen dle schopností.
4. Krátkodobost funkčního období – obvykle jeden rok, někdy i jeden den (předseda rady padesáti).

#### KRITIKA ATHÉNSKÉ DEMOKRACIE

Mezi současníky athénské demokracie se objevila řada kritiků. Nejznámější antický rétor Antisthenés (asi 445 p. n. l. – asi 365 p. n. l.) radil Athéňanům, aby prohlásili hlasováním osly za koně, a když to pokládali za nesmyslné, pravil: „Vždyť u vás lidé, kteří se ničemu nenaučili, zdají se býti vojevůdci, a to jen proto, že se jimi stali zdvižením rukou.“

Filosofové Platón a Aristotelés prohlašovali demokracii za špatnou formu politického režimu. Platón se vysmíval demokracii a říkal, že každý si v ní může dělat co chce, občané jsou svobodní, vše je dovoleno a každý muž je ctěn, proklamuje-li lásku k lidu. Demokracie je pro něj spojená s anarchií a nezákonností. Aristotelés demokracii vidí jako vládu v zájmu chudých. Na druhou stranu hovoří o dobré demokracii (politeia) jako o vládě mnohých, která má své limity, lidé mají omezené pravomoci a voleni by byli jen někteří občané.

Mezi kritiku můžeme přidat pohled moderních politických teoretiků, kteří se shodují na tom, že athénská demokracie vylučovala většinu populace – ženy, otroky, cizince a samozřejmě také všechny nedospělé muže. *„Řecké, římské i indické právo, odvozené z náboženských představ, se shodují v názoru, že žena je vždy nezletilá... Ke všem úkonům náboženského života potřebuje vůdce a ke všem úkonům občanského života poručníka“* (C. FUSTEL: *Antická obec*, Praha: SOFIS, 1998, s. 85). *„Mimoto ještě mužské pohlaví má se k pohlaví ženskému tak, že ono přirozeně jest lepší, toto horší, a ono vládne, toto poslouchá.“* (Aristotelés: *Politika*, Praha: Petr Rezek, 1998, s. 44–45). Nedošlo tedy k uskutečnění ideálu politické rovnoprávnosti, dominovala elita řečníků a různých vůdců, docházelo mezi nimi ke sporům a přebírání moci. Systém byl tedy nestabilní, a proto také zanikl.

## 2. SOUČASNOST PŘÍMÉ DEMOKRACIE

### PRINCIPY MODERNÍ PŘÍMÉ DEMOKRACIE

V moderních státech se setkáváme s několika základními prvky přímé demokracie, které doplňují zastupitelskou demokracii. Prvky přímé demokracie v soudobých zastupitelských demokraciích jsou tedy většinou vnímány jako doplněk. V případě Švýcarska je možné hovořit o polopřímé demokracii (viz níže).

„Přímá demokracie... je založena na přímé, nezprostředkované trvalé participaci (účasti) občanů na úkolech spjatých s vládnutím. Přímá demokracie tak stírá rozdíl mezi vládnoucími a ovládanými a mezi státem a občanskou společností; je to systém lidové samosprávy..., jejím nejběžnějším projevem je využívání referenda.

K přednostem přímé demokracie patří:

- zdůrazňuje kontrolu občanů nad jejich vlastními osudy, jelikož je jedinou čistou formou demokracie;
- vytváří lépe informované a politicky vyspělejší občanstvo, a přispívá tudíž k jeho vzdělanosti;
- umožňuje, aby veřejnost vyjadřovala své vlastní názory a zájmy, aniž by přitom byla odkázána na politiky, kteří myslí sami na sebe;
- zajišťuje legitimitu vládnutí: lidé totiž spíše přijmou ta rozhodnutí, která učinili sami.

Zdroj: Andrew Heywood: *Politologie*, 3. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.

V případě přímé demokracie se na celostátní úrovni využívají tyto hlavní nástroje:

- **Petice / občanský podnět** – nezávazné vyjádření veřejného mínění o navrhovaných zákonech, funguje jako prostředek pro vyjádření názoru.
- **Lidová iniciativa** – např. možnost navrhnout zákon. Po sebrání podpisů určitého počtu občanů k vybranému problému musí být jejich podnět projednán a vyřešen. Jedná se tedy o závaznou formu nástroje přímé demokracie.
- **Lidové veto** – lid nenavrhuje téma, ale má možnost nějaký návrh reprezentantů za určitých podmínek vetovat.
- **Odvolání** – lidé mohou zrušit mandát/post zvolenému zástupci. Odvolání poslanců, hlavy státu, zastupitelských orgánů atd.
- **Referendum** – návrh zákona je předložen k posouzení občanů. Možnost pro potvrzení přijetí či zamítnutí zákona. Na lokální i celostátní úrovni. Občané vyjadřují názor na konkrétní otázku veřejné politiky. Referenda mohou být jen poradní, ale také závazná.
- **Plebiscit** – forma referenda (často používáno jako synonymum), které rozhoduje o politických otázkách. Forma lidového zákonodárství, která je iniciována a vyhlášena parlamentem nebo vládou.

Referendum, jako jedna z nejrozšířenějších soudobých forem přímé demokracie, má více podob. Referendum je definováno různými parametry, které z něj činí regulovaný nástroj, který není bezmezným nástrojem většinové vůle občanů. Mezi základní parametry patří: a) kdo ho může vyhlásit (určité množství občanů; určitý státní orgán); b) jeho rozsah (o čem všem se může rozhodovat). Můžeme rozlišit mezi obligatorním referendem – musí proběhnout k určité otázce; fakultativním referendem – vypsáno na žádost určitého množství občanů. Na základě toho, nakolik je závazné pro určitý státní orgán můžeme rozlišit mezi závazným referendem a konzultativním – poradním. Rozdílnou podobu má navíc referendum lokální a celostátní.

Referenda byla využívána také v diktaturách, ale ta bývají politology zpochybňována, protože se spíše než o reálnou vůli obyvatel jedná o využití referenda k demonstraci podpory daného režimu. Znáмым příkladem je třeba Napoleonovo referendum z roku 1802, kterým legitimizoval svou uzurpaci moci. V tomto ohledu se tedy nejedná o přímou demokracii, ale o jeho plebiscitní využití. To znamená, že skrze většinový souhlas je využíváno referenda k tomu, aby se jeho prostřednictvím překročily mantinely daného mechanismu vládnutí.

Liberální demokracie je postavena na určitých principech, procedurách a mechanismech vládnutí, které tvoří její podstatu a mantinely, a tak ani rozhodnutí většiny není absolutní. Procedury, jejich pravidla a liberální principy uvedené v *Listině základních práv a svobod* (např. ochrana důstojnosti člověka, právo na život, princip nezcižitelnosti základních práv) vedou k mantinelům, které pak nemůže zpochybnit ani referendum, tím pádem v duchu těchto principů je možné za určitých podmínek rozšířit možnosti přímého rozhodování (viz Švýcarsko), aniž bychom se museli dostat k problematickým aspektům vlády většiny. Referendum tak nemůže provést změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu, stejně jako to nemůže udělat zákonodárny sbor. Referendum, které by bylo nastaveno tak, že by se mohlo stát nástrojem pro vládu většiny, překračuje moderní pojetí referenda pro liberální demokracii – jedná se pak o plebiscitní demokracii a využití referenda k vládě demagogů, masové aklamaci a populismu.

## **PŘÍKLAD KRITIKY NÁSTROJE PŘÍMÉ DEMOKRACIE VE FORMĚ REFERENDA:**

### **NIZOZEMSKO RUŠÍ MOŽNOST PORADNÍHO REFERENDA**

17. 3. 2018

Nizozemská vláda zruší poradní referendum, které v zemi platilo necelé tři roky. Podle kabinetu se tato forma přímé demokracie neosvědčila. Vládní poslanci tvrdí, že existuje velké riziko zneužití plebiscitu kvůli zmanipulované kampani. Kromě toho se zastávají i přípravy zákona o obecném referendu.

Podle poslance vládní Lidové strany Svena Koopmanse chce vláda referendum zrušit hlavně proto, že na otázku často nelze odpovědět jednoduchým algoritmem: ano, nebo ne.

Nizozemský kabinet ruší toto referendum po necelých třech letech, během kterých proběhla dvě hlasování. To první se uskutečnilo v roce 2016, kdy Nizozemci odmítli asociační dohodu EU s Ukrajinou, proti se tehdy vyjádřilo čtyřiašedesát procent.

„Myslím, že to je kombinace špatné zkušenosti s referendem o Ukrajině a určitého strachu, že referendum je možné zneužít. Kolem toho referenda byla velmi špinavá debata, bylo to zmanipulované a nebylo o samotném tématu,“ připomíná profesor ústavního práva z Leidenské univerzity Wim Voermans. Ten upozorňuje, že je v Nizozemsku velmi nízká hranice pro vypsaní referenda. „Kampaň kolem posledního referenda ukázala, že samotný zákon o referendu nebyl dobře připraven a nebyl ochráněn před manipulací. Takže, mnoho lidí má strach, že pokud se dostane do špatných rukou, může být zneužit,“ myslí si Voermans s tím, že to je podle něj dostatečně silný motiv k jeho zrušení.

Sven Koopmans je poslancem za parlamentní stranu VVD, která se podle jeho slov snaží zapojit veřejnost do politiky co nejvíce. Referendum podle něj dělá politiku černobílou, i když není, a vede k zjednodušování. „Existuje mnoho nuancí, rádi o sobě říkáme, že jsme země Rembranta, van Gogha, a ti pracovali se spoustou barev. A referendum dělá věci jen černé nebo bílé,“ říká Koopmans.

Nizozemští zákonodárci nejen že ruší poradní referendum, ale zastavují i připravování zákona o obecném referendu. Podle Koopmanse je to hlavně kvůli tomu, že výsledek obecného referenda není jen pouhou radou, ale je to definitivní rozhodnutí buď ano, nebo ne. Koopmans zastává názor, že obecné referendum vede jen ke zmatkům, a jako příklad uvádí referendum o brexitu.

„V něm lidé nevolili čistě o členství Británie v EU. Co ale vlastně znamenalo to ne? Znamenalo to: chceme jinou dohodu s EU? Nebo: nechceme žádnou dohodu s EU? Nebo další odstíny šedé? Takže stejně: volba ‚ne‘ v obecném referendu není jasná. Co vlastně znamená, pokud lidé vysloví jasné ne?“ vysvětluje Koopmans s tím, že v Nizozemsku to takto funguje.

Zdroj: -paf-: Nizozemsko ruší možnost poradního referenda. Lidé stejně nakonec hlasují o něčem jiném, [ct24.ceskatelevize.cz](http://ct24.ceskatelevize.cz) (17. 3. 2018).

## ŠVÝCARSKO

Švýcarský režim moci se vyznačuje tím, že ve velkém rozsahu využívá prvky přímé demokracie. Je možné hovořit o polopřímé demokracii. Nicméně specifika tohoto politického režimu v mnohém nejsou přenositelná, protože se jedná o dlouhou dobu a jedná se o územní podobu organizace země podle kantonů nebo třeba soužitím různých jazykových skupin.

Švýcarský režim se neopírá o dělbu moci, ale zásadu jednotnosti státní moci – parlament má jak legislativní, tak exekutivní kompetence a je tedy jakousi vládou shromáždění, vláda pak vyřizuje hlavně administraci. Občané se navíc účastní přímo procesu přijímání klíčových rozhodnutí prostřednictvím referenda, lidových iniciativ se zákonodárným dosahem a formou vet. Rozhodnutí přijaté referendem není změnitelné jinými politickými institucemi a v tomto ohledu mají svrchovanost samotní švýcarští občané nad klasickými orgány zastupitelské demokracie.

Ve Švýcarsku, kde je referendum nejčastěji používaným způsobem lidového hlasování ve všech zemích, tvoří jenom 5 % rozhodování, 95 % rozhodování je vyhrazeno institucím zastupitelské demokracie.

Tzv. švýcarská přímá demokracie je provozována na třech úrovních (obce, kantony a spolek). Využívá nástrojů referenda a lidové iniciativy. Švýcarští občané disponují možností silně zasáhnout do podoby přijímané legislativy, jednak si mohou peticí vynutit (pokud se nejedná o zákon přímo vyžadující obligatorní referendum) lidové hlasování – fakultativní referendum o přijímaném zákonu, ale také mohou zaujmout aktivní pozici a pomocí nástroje iniciativy podávat návrhy zákonů, a nastolovat tak nová témata. Iniciativou je možné na úrovni spolku vyvolat změnu ústavy. Je k tomu třeba sesbírat 100 000 hlasů. Osm kantonů může dokonce vyvolat iniciativu i o obyčejném, nejen ústavním zákoně.

Pokud je iniciativa vyvolána, je přezkoumána Spolkovou kanceláří a Radou, zda je v souladu s ústavním řádem. Úkolem Shromáždění je pak zaručit, že lidová iniciativa je v souladu s principem jednoty významu. Tedy že iniciativa nepředkládá více rozličných návrhů najednou. Poté předloží komory návrhy občanům k hlasování. To bývá málokdy úspěšné.

Pokud by Rada se Shromážděním uvažovala o přijetí části změny navržené iniciativou, pak jí předloží protinávrh, popřípadě přislíbí část problematiky zahrnout do případné novelizace, což bývá označováno jako nepřímý protinávrh. Naproti tomu referendum dává občanům poslední slovo v legislativním procesu. Přitom ve Švýcarsku jsou uplatňovány dva typy referenda. Vyhlášení obligatorního referenda ukládá ústava. Lidovému hlasování musejí být předloženy všechny úpravy a dodatky ústavy, stejně tak plánované mezinárodní smlouvy. Pro schválení zákona v obligatorním referendu je třeba dvojí většiny, tedy švýcarských občanů i kantonů. Dále je většina parlamentních aktů a regulací rozhodována ve fakultativním referendu. Podmínkou je, aby do 90 dnů od zveřejnění zákona bylo sesbíráno minimálně 50 000 hlasů žádajících vyvolání referenda. V případě fakultativního referenda musí zákon získat jednoduchou většinu hlasů občanů, zájmy kantonů nejsou v této formě referenda zohledňovány. Na lokální a kantonální úrovni je funkce referenda ještě více prohloubena. Některé kantony obligatorní referendum uplatňují na většinu zákonů a důležitých právních aktů. Podobně by občané na kantonální a lokální úrovni měli rozhodovat o plánovaných investicích.

Zdroj: Miroslav Haňka: PRÁVO: Referendum neodpovědných populistů, [neviditelnypes.lidovky.cz](http://neviditelnypes.lidovky.cz) (6. 3. 2018).

### **PRVKY PŘÍMÉ DEMOKRACIE V ČR NA CELOSTÁTNÍ ÚROVNI**

Na celostátní úrovni ČR nedisponuje instituty přímé demokracie, ovšem v historii po roce 1989 bylo několik legislativních pokusů o obecné referendum a o referendum ke konkrétním otázkám. V Ústavě ČR je jednoznačně upřednostněna reprezentativní forma výkonu státní moci mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Ovšem je možné, aby Parlament ČR ústavním zákonem umožnil přímé rozhodnutí lidu o nějaké konkrétní záležitosti, ovšem není možné, aby lid tohoto prostředku využil sám.

V ČR se přímá demokracie používá v rámci petičního práva a referenda. Petice dávají možnost občanům obrátit se na státní orgány s dotazem, návrhem či stížností a orgány veřejné správy se k nim musí vyjádřit a podat stanovisko k jejich obsahu. Jinak ale petice není nijak závazná.

Politická reprezentace našla široký konsenzus na potřebě jednorázového referenda o vstupu České republiky do Evropské unie, ale na potřebě referenda obecného a celostátního se již neshodla. Referendum o přistoupení ČR k EU bylo upraveno na ústavní úrovni ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii. Předmětem tohoto referenda bylo schválení přistoupení ČR k EU, ale ne podoby přístupové smlouvy. Druhou možností celostátního referenda je fakultativní referendum o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, kterou se přenáší na mezinárodní organizaci nebo instituci některé pravomoci orgánů ČR. Ke konání takového referenda je potřeba přijmout ústavní zákon.

## ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY

### ČLÁNEK 2

(1) Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

(2) Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.

### ČLÁNEK 10A

(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

### ČLÁNEK 100

(1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.

## DALŠÍ ZDROJE:

- Listina základních práv a svobod [online],  
URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>
- Petra Bartáková: *Referenda ve vybraných zemích*, srov. studie č. 1178, Praha: Parlamentní institut, 2006.