

ASTRID LORENZ, HANA FORMÁNKOVÁ (EDS.)

POLITICKÝ SYSTÉM ČESKA



Centrum pro studium demokracie a kultury

POLITOLOGICKÁ ŘADA

Svazek č. 75



POLITICKÝ SYSTÉM ČESKA

ASTRID LORENZ, HANA FORMÁNKOVÁ (EDS.)

CENTRUM PRO STUDIUM DEMOKRACIE A KULTURY

BRNO 2019

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Politický systém Česka / Astrid Lorenz, Hana Formánková (eds.). – 1. vydání. –
Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, o.p.s. (CDK), 2019. – 271 stran
Anglické a německé resumé

ISBN 978-80-7325-483-4 (brožováno) : Kč 269,00

* 342.5 * 321.7+342.34 * 323.21 * 316.774:32 * [339.923+327](4) * 328/329 * (437.3)
* (048.8:082)

- od 1989
- politický systém – Česko
- demokracie – Česko
- občanská společnost – Česko
- masmédiá a politika – Česko
- evropská integrace – Česko
- Česko – politika a vláda
- kolektivní monografie

323 – Vnitropolitický vývoj, politický život [15]

Zveřejnění této publikace v českém
jazyce se uskutečnilo za podpory
Konrad-Adenauer-Stiftung.



Na obálce: Živá česká vlajka ke 100. výročí republiky, ZŠ Husova, Liberec.
Foto: ČTK / Radek Petrášek

First published in German under the title *Das Politische System Tschechiens*, edited by Astrid Lorenz and Hana Formánková, edition: 1. This edition has been translated and published under licence from Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, part of Springer Nature. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, part of Springer Nature takes no responsibility and shall not be made liable for the accuracy of the translation.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 2018
Translation © Iva Kratochvílová, Jana Ogrocká, 2019
© Centrum pro studium demokracie a kultury, 2019

ISBN 978-80-7325-486-5 (online : pdf); ISBN 978-80-7325-483-4 (brož. vaz.)

ZÁHADNÁ KRIZE DEMOKRATIZACE

Politika v Česku jako předmět výzkumu

ASTRID LORENZ

1. Úvod

Česko bylo dlouho považováno za průkopníka demokratizace. Zatímco Pražské jaro 1968 a Charta 77 selhaly, proběhla „sametová revoluce“ z roku 1989 – měřeno změnou politických institucí, zakládáním stran a ekonomickou liberalizací – rychle a velmi úspěšně (Vodička 2011). Socialistický systém doslova zkolaboval a přechod k demokracii proběhl bez velkého vyjednávání mezi představiteli starého systému a opozicí. Sociální dopady privatizace byly zmírněny díky dohodám mezi státem, podniky a odbory. Symbolem změny systému bylo zvolení občanského aktivisty a spisovatele Václava Havla prezidentem. Dokonce i oddělení Slovenska, s nímž byla země po desetiletí spojena, proběhlo koncem roku 1992 poměrně klidně a v souladu s ústavou.

Tento pohled na Česko jako vzorový příklad demokratizace se v posledních letech změnil na narativ krize. To je dostatečný důvod pro to předložit aktuální a ucelený přehled o politickém systému Česka, který obsahuje analýzy nejdůležitějších znaků v období po roce 1990. Úvodem bude nejprve na základě empirických dat popsána zdánlivá krize české politiky. Následující část poskytne přehled o tom, jakým způsobem byla země tematizována v politologickém výzkumu, aby bylo možné ověřit věrohodnost konstatované krize. Na základě toho formuluje čtvrtá část doporučení pro budoucí výzkum. Část pátá představí vybrané nejdůležitější poznatky jednotlivých kapitol a nastíní přínos pro výzkum fungování demokracie ve světle předchozích teoretických úvah.

2. Politický vývoj v Česku jako případ pro testování teorií a metod

Politika České republiky, založené k 1. lednu 1993, byla často vysvětlována poukazem na deklarovaný cíl „návratu do Evropy“. Evropa byla přitom chápána jako společenství hodnot, vnitřní trh a záruka národní nezávislosti. Příslušnost k vyspělým národním ekonomikám a integrace do západních organizací proto byly zvláště důležitými zájmy Česka. V roce 1995 se stalo první postsocialistickou členskou zemí OECD a v roce 1999 NATO, které se tím rozšířilo dále na východ proti jasně deklarované vůli Ruska. Také Evropská unie (EU) dala Česku brzy jasnou perspektivu přistoupení. Ještě před zahájením oficiálních jednání profitovala země z dotačních prostředků, poradenství a administrativní podpory. Český parlament přijal bez větších debat legislativu EU a v referendu v roce 2003 hlasovalo pro vstup 77,3 procenta voličů (T. Weiss v tomto sborníku).

Střídání vlád probíhalo pokojně a nový ústavní soud opakovaně účinně řešil právní a kompetenční spory (Pospíšil v tomto sborníku; Vodička 2011, str. 301). Také výrazně nižší nezaměstnanost, vyšší hrubý domácí produkt na obyvatele a vyšší růst reálných mezd v Česku než na Slovensku jen několik let po rozpadu federace evokovaly úspěšnost české politiky (Kosta 1999; Koyame-Marsh 2011). Ekonomika vzdorovala krizím opatřeními hospodářské politiky a i nadále roste (Slaný a Lipovská v tomto sborníku). Vzhledem k současné debatě o rozdělení blahobytu, jehož nerovnoměrností se často vysvětluje nárůst populismu, se Česko jeví jako ráj, protože příjmová nerovnost tu je i navzdory liberalizaci velmi nízká. Odráží se to v druhé nejnížší míře ohrožení chudobou v rámci EU (Eurostat 2017).

Přesto všechno však Česko v poslední době působí dojmem problémového dítěte. Již několik let dochází k rozpadu struktury politických stran; velké strany masivně ztrácejí voliče. Je téměř nemožné zjistit, zda nestabilita vlád podněcuje nespokojenost občanů, nebo naopak. Během 24 let od založení České republiky se pouze tři ze 14 vlád udržely v úřadu po celé čtyřleté funkční období. Volby se konají častěji než ve většině jiných států, a občané tak mají možnost projevit svou politickou vůli, ale volební účast je často nízká. Voliči ve stále větší míře a přitom nestabilně volí malé strany, které vznikají a zanikají, a na vzestupu jsou antiliberalní síly (Balík a Hloušek a také Guasti v tomto sborníku).

Na místní a regionální úrovni již strany nehrají žádnou roli; současně jsou regionální samosprávné orgány – alespoň pokud jde o správu evropských dotačních fondů – neefektivní a protkané klientelismem (Formánková v tomto sborníku). Stále více se od sebe vzdalují životní podmínky v Praze a v regionech specializovaných dříve na uhelný a ocelářský průmysl, které prodělávají masivní změny ekonomické struktury. Podobná propast se rozevírá ve vztahu mezi národní a evropskou úrovní: česká vláda se sice aktivně podílí na utváření politiky EU, ale čeští politici se o ni příliš nezajímají, a proto mají v tomto směru nedostatečné odborné znalosti (Beger a také T. Weiss v tomto sborníku). Co do počtu příznivců evropské integrace se Česko umístilo v roce 2017 v celounijním srovnání na posledním místě (Eurobarometr 2017, str. 6). V Bruselu je země kritizována jako součást „vzpourné“ Visegrádské čtyřky.

Média se po fázi odprodeje do zahraničního vlastnictví ocitají stále více zpět v českých rukou, jsou ale soustředěna v mediálních konglomerátech kolem několika vlastníků, kteří využili svého privilegovaného přístupu k lidem k zakládání podnikatelských stran (Jirák a Köpplová a také Guasti v tomto sborníku). V často nepřehledných a křehkých vnitropolitických poměrech zaujali prezidenti silnější postavení, než jaké jim přisuzuje ústava, a využívali ve svůj prospěch nejednoznačné právní formulace stanovující jejich kompetence. Zavedení přímých voleb poskytlo dodatečný argument pro ještě silnější vymezení prezidenta vůči vládě. Senát coby druhá parlamentní komora je zpochybňován populistickými stranami, jako je ANO (Novotný v tomto sborníku).

Takový vývoj v srdci Evropy je nejen politicky výbušný, ale současně se stává důležitým případem pro testování společenskovedních teorií a metodologie. Pokud se demokratizace skutečně mohla během tak krátké doby dostat do krize, vyvrátilo by to standardní teorie konsolidace po změnách politického systému. Pokud by se naopak ukázalo, že k žádnému zlomu v politickém vývoji nedošlo a jedná se o výsledek dřívějších chybných diagnóz, zpochybnilo by to současný způsob měření demokratizace a evropeizace. Příspěvky v předkládaném sborníku pomáhají při řešení této hádanky tím, že empiricky nastiňují, objasňují a klasifikují český politický systém a jeho vývoj a třídí poznatky na pozadí srovnání s ostatními státy.

3. Fáze výzkumu mezi optimismem a narativem krize

Začátek „sametové revoluce“ v Československu v roce 1989 překvapil mnohé pozorovatele, neboť země byla stejně jako NDR považována za ekonomicky vysoce rozvinutou, sociálně homogenní, politicky stabilní a téměř neovlivněnou pokusy o liberalizaci probíhajícími v jiných socialistických zemích (Wolchik 1999, str. 437). Následné analýzy proto náhlou změnu systému často vysvětlovaly vnějšími faktory a nacházely v tomto ohledu rozdíly mezi zeměmi střední a východní Evropy, přestože tyto země vykazovaly podobné systémové problémy způsobené socialismem.

Poté, co byly zpracovány příčiny náhlé změny systému v roce 1989, se předmětem výzkumu stala samotná demokratizace. V Česku se přitom nejvíce diskutovalo o podobě konkrétních politik (*policies*) (Roberts 2017). V rámci mezinárodních publikací převažovaly srovnávací studie na vysoké úrovni abstrakce často od zahraničních výzkumníků. Vycházely z případových studií domácích vědců k jednotlivým postsocialistickým zemím včetně Česka, jež byly v podstatě podobně vystavěné a kompilované do souborných děl (např. Wightman 1995; Dawisha a Parrott 1997; Süßmuth 1998; Elster a kol. 1998; Lawson a kol.; Kitschelt a kol. 1999). Z této spolupráce často vznikly trvalé sítě akademiků, takže mezinárodní pohled na Česko stejně jako i další postsocialistické státy byl utvářen omezeným počtem zdrojů a interpretací.

Od konce 90. let byly publikovány bilance transformačních procesů a srovnávací analýzy vycházející ze západních konceptů (např. Zielonka 2001; Spieker 2003; Bos a Helmerich 2006). Často hovořily o „normalizaci“ ve smyslu přibližování Česka k západním společnostem. Olson (1997, str. 150) například připouštěl, že český politický a ekonomický systém „těsně následuje západní demokratický model“. Odchytky a problémy sice byly konstatovány, avšak nijak dramaticky zdůrazňovány – částečně s odkazem na krátkou dobu od změny systému. Patřila mezi ně například slabá participace, nedostatečná svoboda sdělovacích prostředků a kompetenční spory (Olson 1997, str. 189). Ačkoli v Česku docházelo mezi volbami k výrazným politickým změnám a také k předčasným rozpadům vlád, nebylo to považováno za změnu stranického systému jako celku (Fiala a kol. 1999, str. 292, 294). Často byly také pozorovány rozdílné vývojové tendence v Česku a na Slovensku, poté co se obě země rozdělily (např. Baylis 1998; Hloušek a Kopeček 2008; de Raadt 2009).

Je zajímavé, že se srovnávací analýzy publikované výrazně později často přidržovaly optimistického výkladu sblížení, přestože dále nacházely výrazné rozdíly oproti západním demokraciím a stále ještě vysokou dynamiku institucionálního, stranicko-politického a společenského vývoje (např. Grotz a Müller-Rommel 2011). Odchylky se opět týkaly zejména slabého ukotvení stran ve společnosti, nespokojenosti občanů s politikou i konkrétními politikami a nadále relativně proměnlivého a nestabilního stranického systému (např. Howard 2003; Bakke a Sitter 2013). Právě strany byly proto pečlivě zkoumány (např. Hanley 2012).

Z hlediska slabé reprezentace zájmů ze strany politiků a občanské společnosti nepředstavovalo Česko v regionu žádnou výjimku. Jelikož lze tento fenomén stále častěji pozorovat i v západních společnostech, ptali se Bos a Segert (2008), na rozdíl od obvyklého zájmu o stav přibližování Východu k Západu, zda Západ nebude naopak následovat trend střeoevropských sousedů. Jiní autoři, jako Grotz a Müller-Rommel (2011, str. 318), se nadále spoléhali spíše na vysvětlení pomocí regionálních specifíků, jako je společné dědictví socialismu.

Nejpozději na přelomu tisíciletí získaly ve vědě více pozornosti proces přípravy na vstup do EU, evropeizace Česka – jeho politiky, veřejné správy, politických stran atd. – stejně jako implementace sekundárního práva EU v oblastech jednotlivých politik (*compliance*) (např. Hudalla 1996; Grabbe 2006; Landgraf a Pleines 2015; Šlosarčík 2016; Weiss 2017). Kondicionalita, resp. pobídky spojené se vstupem do EU nebyly považovány pro obecnou demokratizaci v Česku za relevantní, protože rozhodnutí jít touto cestou padlo již předtím a nezávisle na EU (Schimmelfennig a Sedelmeier 2004, str. 677). Časný příslib EU přijmout Česko tak působil zčásti dokonce negativně, protože již fakticky nemohl být stažen ani v případě nedostatků, například v souvislosti s reformou veřejné správy (tamtéž, str. 680). Analýzy také ukázaly, že obecná systémově orientovaná měření míry evropeizace nemají smysl. V Česku bylo například rozhodnutí o struktuře systému zdravotní péče učiněno nezávisle na EU, zatímco v oblasti znečištění ovzduší ovlivnilo domácí politiku zapojení do expertních struktur EU (tamtéž, str. 681).

Empirické srovnávací analýzy prováděné ve větším měřítku jako například Freedom House Index, Bertelsmann Stiftung's Transformation Index nebo jiné indexy kvality demokracie hodnotily Česko v době před vstupem do EU i po něm jako konsolidovanou demokracii (Bön-

ker v tomto sborníku). Země se tak ocitla v jedné skupině s Estonskem, Litvou, Maďarskem, Polskem, Slovenskem a Slovinskem, které byly také považovány za úspěšně konsolidované. Horší hodnocení získaly zbývající nové členské státy EU a ostatní postsocialistické státy. Podle názoru některých analytiků dokládala úspěšná konsolidace linearitu a udržitelnost změny systému v podmínkách moderní společnosti, fungující státnosti a vstupu do EU (Merkel 2007). Seskupení do velkého vzorku však částečně zakrývalo rozdíly mezi zeměmi v rámci uvedených skupin a vyvolávalo dojem, že vývoj v Česku i dalších „průkopnických zemích“ je stabilnější, než tomu bylo ve skutečnosti.

V zemi samotné byl politický vývoj vnímán výrazně kritičtěji. Někteří čeští politologové spatřovali problémy s demokracií od doby „opoziční smlouvy“ v letech 1998 až 2002, protože, z jejich pohledu, tato toleranční dohoda popřela logiku parlamentní demokracie s jejím dualismem mezi vládním a opozičním táborem. Současně také značně poškodila pověst stran u veřejnosti (Balík a Hloušek a také Novotný v tomto sborníku). Jiní datují začátek problémů Grossovou vládou (2004) nebo volbami do Poslanecké sněmovny v letech 2010 a 2013 (Roberts 2017) kvůli tehdejšími lavinovitým změnám ve složení parlamentu. Od roku 2001 se zpomalil pokrok ve vztahu k politické kultuře a participaci, efektivitě veřejné správy a soudnictví, potlačování korupce a schopnosti státu poskytovat veřejné služby (bezpečnost, vzdělávání, zdravotní péče apod.), mínil Vodička (2011, str. 312–313), který v roce 2011 považoval za demokraticky konsolidované pouze politické instituce společně se stranickým systémem a organizacemi občanské společnosti.

Skepsse vůči české demokracii se zaměřuje na různé aspekty: Kubát (2013) kritizuje nedostatečnou schopnost českých vlád řešit naléhavé ekonomické a sociální problémy týkající se rozpočtu, daní, zdravotnictví, školství, důchodů a infrastruktury. Někteří autoři spatřují hlavní problémy demokracie v korupci, klientelismu a politické protekci, neprofessionalitě úředníků i chybějících vizích (Dvořáková 2012) nebo v českém „stranickém kartelu“ a zneužívání funkcí (Klíma 2015). Jiní kritizují depolitizaci politiky úřednickými vládami stejně jako posílený vliv soudů, EU, veřejného mínění a médií namísto stran (Fiala 2010) nebo nedostatky politické kultury a chybějící ochotu k politickým kompromisům (Pehe 2010). Alternativně je za příčinu problémů považován „primát ekonomiky“ a „kolonizace“ bohatšími zahraničními sousedy (Švihlíková

2015). Různé názhledy na problémy české demokracie korelují s odlišnými přístupy autorů (Roberts 2017).

Řada uvedených faktorů, např. slabost stran, populismus a nedostatečná kultura diskuse (S. Weiss v tomto sborníku), se v mezinárodním srovnání projevuje jako jevy nadregionální, patrně tedy nevyplývají pouze z českých poměrů (např. Bingen a kol. 2012; Segert 2015). V poslední době se nicméně množí hlasy, jež poukazují na specifické historické souvislosti a závislosti na zvolené cestě (*path dependency*) v Česku a ve střední a východní Evropě. Reflektují v určitém smyslu novou debatu o změně systému a chybách, které ji doprovázely (Balík a Hloušek v tomto sborníku), a nabízí částečně pozměněné interpretace dlouhodobých účinků minulých událostí na politiku v Česku (např. L. Kopeček 2010; M. Kopeček 2011; Hašková a Saxonberg 2016; Vaněk a Mücke 2016).

Mnohé z popsanych jevů však přesto nejsou výjimečné ani v dlouhodobém průřezu, ani v mezinárodním srovnání. Jak ukazují příspěvky ve sborníku, nebyla již v 90. letech většina českých stran pevně ukotvena ve společnosti, mnohé vlády nepřežily řádné funkční období, Senát jako ústavní orgán nebyl již od počátku plně respektován a ani první prezidenti nevykonávali převážně jen reprezentativní roli, kterou jim předepisovala ústava (např. Dörr 2006). Již tehdy byla nízká volební účast, například v referendu o vstupu do EU. Kupónová privatizace proběhla jinak, než se plánovalo, a podniky se dostaly pod kontrolu několika bank a bývalých socialistických manažerů, kteří proměnili svou někdejší politickou moc, známosti a informace v ekonomické zdroje. Tyto zdroje byly později využity k získání médií a zpětně přeměně v politickou moc, takže strukturální podmínky byly pro to vytvořeny již dávno.

Vypadá to, že ještě více než charakter české politiky se změnil její výklad. Často se nyní vykresluje narativ krize (mj. Blokker 2013; Guasti a Mansfeldová 2018). Ten se částečně odráží i v běžně užívaných indexech demokracie. Od roku 2012/13 Česko opakovaně vykazuje horší výsledky v hodnocení svobody médií, financování politických stran a boje proti korupci. Index demokracie Economist Intelligence Unit zemi dokonce od roku 2014 označuje jako „*flawed democracy*“ – kvůli nedostatkům v politické kultuře a občanských svobodách a od roku 2017 i ve fungování vlády (Bönker v tomto sborníku).

Někteří autoři proto zcela odmítají představu lineární demokratizace nebo vývoje politických systémů a upřednostňují myšlenku flexibilních

multifaktoriálních souvislostí (Bustikova a Guasti 2017, Guasti v tomto sborníku). Jiní zpochybňují vhodnost, operacionalizaci a význam indikátorů pro srovnávací analýzy, například ve vztahu ke stranickým systémům (Balík a Hloušek v tomto sborníku). Jako podobně nevhodné pro plošnou aplikaci na všechny státy bez rozdílu byly kritizovány standardy EU týkající se demokracie a právního státu (Kochenov 2008). Stále tedy existuje značná potřeba výzkumu a akademické diskuse – jak pro Česko, tak pro ostatní země střední a východní Evropy a v neposlední řadě pro zavedené západní demokracie.

4. Úkoly pro budoucí výzkum

Z dosavadního popisu vyplývají pro budoucí výzkum politiky v Česku (a jiných demokraciích) tyto oblasti úkolů:

Za prvé by mělo být předmětem ještě hlubší teoretické reflexe, zda analýzy české politiky zkoumají na „správných místech“ a kladou „správné otázky“ s ohledem na udržitelnost demokratické konsolidace. Hypotéza lineárního vývoje demokracie je příliš jednoduchá a přisuzování velkého významu určitým právním aspektům v systému vlády příliš zjednodušující, než aby zachytily politický systém, jeho struktury a funkce. Totéž platí pro praxi v etablovaných demokraciích. Vytváření teorií a empirické analýzy musí více než doposud zohledňovat formální i neformální mocenské struktury v sociální, mediální, administrativní a ekonomické oblasti a jejich propojení s politikou, aby bylo možné lépe pochopit vlastní rozhodovací procesy a mechanismy ovlivňující chování politických aktérů. Kde například zůstaly elity starého systému? Co jsou relevantní zdroje a arény rozhodování? V jakém vztahu jsou k formálním politickým institucím? Tak by měly znít hlavní otázky.

Znamená to také odklon od aditivního chápání a optimalizace kvality demokracie skrze prosté plnění předepsaných standardů demokracie, přejímání práva (*acquis*), systémů vlád atd. směrem k modelu a chápání politického systému založenému na vzájemných závislostech, příčinných souvislostech a funkčních ekvivalentech. To by pak nevedlo k *větší*, ale k *jiné* komplexitě analýzy. Stejně tak je třeba znovu přehodnotit normativní základy mnoha teorií, třeba o roli stran a nevládních organizací v demokracii. Nejedná se tedy o zásadní odklon od mnohokrát osvědče-

ných analytických konceptů a hypotéz, ale o jejich další vývoj, aby byly schopné správně interpretovat empirické poznatky a formulovat doporučení, jak zachovat a dále zlepšovat stav demokracie v podmínkách různých zemí.

Za druhé by mělo dojít k přezkoumání a dalšímu rozvoji metodologických nástrojů a dat, pomocí kterých je analyzována politika a společnost v Česku (i dalších zemích). Indexy měření kvality režimů, vládnutí, stranických systémů, evropeizace atd. jsou sice stále propracovanější a komplexnější v zájmu zlepšení jejich vypovídací hodnoty, současně jsou však nadále omezené zdroje, na nichž je hodnocení založeno (tj. například počet hodnotících expertů). To může představovat metodologický problém zejména u těch jevů, které nelze měřit přímo. Ne náhodou někdy docházejí indexy demokracie i s podobnými ukazateli k různým závěrům (Bönker v tomto sborníku). Kromě toho se právě u komplexních ukazatelů musí přezkoumat logika agregace dat, aby se měřilo opravdu to, co se má měřit.

Za třetí je pro lepší chápání politiky zapotřebí více případových studií věnovaných konkrétním aspektům demokracie, evropeizace, politik, vztahů mezi společnostmi, médii a tvůrci politických rozhodnutí atd. Měly by usilovat o pochopení vývoje konkrétního systému zevnitř induktivními metodami, nikoli pouze kontrolovat stupeň shody se západními modely nebo ověřovat dopady evropeizace „z Bruselu“. Systematičtěji by se měl zkoumat také vliv vnitřních domácích faktorů na formování politických postojů, které se pak Česko snaží (nebo nesnaží) uplatnit na evropské úrovni. Takové studie jsou důležitým podkladem pro tvorbu teorií a srovnávacích analýz, které dostatečně citlivě zohledňují daný kontext. Zamezují například mylným představám o jednotném dopadu evropeizace na členské státy EU, který vyvracejí všechny analýzy jednotlivých politik – zahraniční, hospodářské, migrační a regionální – v tomto sborníku.

Za čtvrté by se měly nezávisle na důležitosti analýzy krizových jevů osvětlit i ty aspekty, které v Česku fungují dobře a kterými země v pozitivním smyslu vyniká nad jiné případy s podobnými kontextuálními podmínkami (Roberts 2017). Například, i když se v Česku stejně jako v dalších zemích dostává podpory populistům ze strany veřejnosti, podíl těch, kteří zastávají neliberální a nedemokratické názory, je výrazně nižší než v sousedních zemích (Guasti v tomto sborníku). Také emigrace do

ekonomicky více prosperujících států, často negativní důsledek vnitřního trhu EU, je méně než v Polsku nebo Maďarsku. Bylo by zajímavé a pro politickou praxi smysluplné vědět, proč tomu tak je.

5. Struktura sborníku a hlavní poznatky

Sborník se zaměřuje na výše popsané úvahy, aniž by však mohl poskytnout vyčerpávající odpovědi na všechny zmíněné otázky. Příspěvky poskytují analytický přehled o politickém systému Česka, společnosti, politických stranách, médiích a vybraných oblastech politiky a překračují tak rámec pouhého systému vlády. Definují klíčové znaky politického systému a jeho součástí a osvětlují jejich proměny za posledních 20 až 30 let. Na základě současného stavu vědy zkoumají vnitřní faktory změn a souvislosti s EU. Analýzy mimoto třídí poznatky na pozadí srovnání s ostatními evropskými státy. Díky tomu je lze využít v komparativním výzkumu a umožňují provádět srovnávací studie k různým aspektům vývoje české demokracie, politiky a společnosti.

Zatímco tato kapitola představuje úvod do vlastního výzkumu politického systému Česka, podává Frank Bönker následně konkrétní přehled o hodnocení země v mezinárodních srovnávacích indexech demokracie a vládnutí. Poukazuje na signifikantní rozdíly tohoto hodnocení v čase podle různých indexů a zkoumaných dimenzí politiky. Česko dosahuje i v současnosti lepších výsledků z hlediska kvality demokracie než z hlediska organizace a výkonnosti politiky. Autor tím ozřejmuje výhody diferencovaného měření, ale i úskalí této metodiky. V důsledku toho nabádá k citlivému nakládání s daty, která jsou předmětem srovnávacích analýz.

Petra Guasti spojuje výzkum změny systémů s úvahami o české společnosti. Vychází z analýzy indikátorů demokratické konsolidace a občanské společnosti a vyvrací teoretický předpoklad lineární demokratizace. Na případu Česka pozoruje různé ambivalentnosti. Společnost je např. polarizovaná a fragmentovaná, ale není to provázáno zpochybňováním demokratických pravidel. Zároveň posiluje občanská angažovanost, která tak do jisté míry velmi efektivně čelí problémům politického vývoje. Různé faktory jako EU nebo finanční krize vyvolávaly protichůdné účinky a celkově se tyto procesy vzpírají jednoznačné kvalifikaci.

Občanskou společností v Česku se zabývá také Stephanie Weiss. Podobně jako Guasti pozoruje na jedné straně vývoj ve smyslu pokroku, zejména diferenciaci nevládních organizací v environmentální a sociální oblasti. Na druhé straně identifikuje určité dlouhodobé rysy. Patří k nim existence dvou konkurenčních ideálních představ o vztahu mezi státem, politikou a společností, snaha o alternativní formy participace mimo politické strany, stírání rozdílů mezi politickými a občanskými aktivitami a celkově nízká míra participace.

Stanislav Balík a Vít Hloušek analyzují české strany a volby. Tvrdí, že systém poměrného zastoupení nemohl nijak vyrovnávat nestabilitu stranické struktury, takže se jeho účinky v plné míře promítaly do problémů s formováním a stabilitou vlád. Navzdory v komparativním výzkumu vysoce vyzdvihované vysoké reprezentativnosti proporcionálních systémů jsou vazby mezi stranami, voliči a jejich volenými zástupci slabé. Přes výrazné změny odpovídal stranický systém téměř kontinuálně modelu extrémního a polarizovaného pluralismu. Autoři docházejí k závěru, že standardní koncepty srovnávacího výzkumu stran dokáží jen do omezené míry postihnout politickou praxi, například vzestup specifických podnikatelských stran.

Politická fragmentace a nestálost českého elektorátu ovlivnily vzájemné vztahy mezi parlamentem, vládou a prezidentským úřadem v české politice. Lukáš Novotný ukazuje, že zejména hlavy státu usilovaly s ohledem na křehkou politickou většinu v parlamentu a časté vládní krize o silnější vliv na politiku, než je jim dán ústavou. Občané tyto nevybíravé zásahy ze strany prezidenta do nepřehledné politiky vesměs oceňovali. Stejně jako slabé vlády nebyl dosud ani roztržštěný parlament schopen hrát rozhodující roli a zavedení přímé volby podpořilo přesun moci k hlavě státu.

Politickými a osobními konflikty mezi jednotlivými druhy státní moci se zčásti zabýval i český Ústavní soud, který – jak ukazuje Ivo Pospíšil – dokázal působit jako efektivní korektiv. Je vybaven silnými pravomocemi a aktivně spoluutvářel politický systém a někdy i jednotlivé politiky. To platí zejména pro právní rámec transformace, výklad rozsahu kompetencí a vztah mezi národní legislativou a právem EU. Autor v tom sledává patrný vliv personálního obsazení soudu.

Po kapitolách k systému vlády následují analýzy různých klíčových oblastí politiky. Tomáš Weiss konstatuje, že zahraniční a bezpečnostní

politika ztratila vstupem do EU svou počáteční vedoucí pozici v české politice ve prospěch vnitropolitických záležitostí. Dnes je sice země ukotvena v Evropě, to se však, dle mínění autora, nezakládá na informovaných rozhodnutích českých politiků. Autor spatřuje komplexní souvislost mezi nedostatkem zájmu, odborných znalostí, vnitřně rozporuplnou politikou a malým vlivem Česka v EU a NATO, což zpětně posiluje populistické a izolacionistické nálady v zemi.

Podle analýzy Antonína Slaného a Hany Lipovské byla česká hospodářská a sociální politika silně ovlivněna kontextuálními podmínkami, na které musela často reagovat, místo aby je mohla spoluutvářet. Zřetelně se však také projevují důsledky většinových poměrů v parlamentu a konfliktů mezi vládou a nezávislou centrální bankou, která někdy postupovala v rozporu s politickými rozhodnutími. Bez ohledu na transformační problémy lze považovat nízkou nezaměstnanost a vysokou míru zaměstnanosti za úspěchy dřívějších politik.

Příspěvek Pauly Beger se zabývá vznikem nové politické oblasti – migrační politiky. V rozporu s rozšířenou tezí o kondicionalitě ve výzkumu evropeizace zjišťuje, že přijaté právo EU v této oblasti bylo (dosud) příliš obecné, než aby mohlo naplno působit jako předloha pro domácí politiku. Ani stranická soutěž – standardní faktor ve srovnávacím výzkumu státní politiky – se neprokázala jako zvláště vlivná, protože strany byly nestabilní a teprve na přelomu tisíciletí zaujaly k tématu migrace výraznější postoj.

Podobně důležité jsou postřehy Hany Formánkové k české regionální politice. Tato politika je obecně považována za prototyp oblasti, kde evropská integrace zřetelně proměnila existující mocenskou strukturu v národních státech směrem k novému systému víceúrovňového vládnutí zahrnujícího nestátní aktéry. Vláda v Praze však neprojevovala zájem o efektivní regionalizaci a nepodporovala ji systematicky. Z formálního hlediska sice došlo k decentralizaci státní moci, avšak bez adekvátní úpravy financování nově vzniklých regionálních samospráv. Výkonnost regionálních institucí zůstala omezená, a to částečně vedlo k opětovným centralizačním tendencím.

Výčet mnoha zjištění, která zpochybňují použitelnost běžných srovnávacích konceptů a standardních předpokladů, pokračuje posledním příspěvkem sborníku, jenž je věnován vztahu politiky a médií. Jan Jiráček a Barbara Köpplová ozřejmují, že mediální systém byl sice nastaven li-

berálně demokraticky, ale výhody tohoto modelu se plně neprojeví. V rozporu s předpoklady výzkumu systémových změn nepřinesla existence těchto institucí očekávané efekty a jejich působení záviselo zejména na struktuře a představách, jaké měli o jejich fungování jejich vlastníci, stejně jako na politických zájmech, které se průběhu času měnily. Srovnatelně se proměňovaly i problémy ve vztahu politiky a médií.

Kapitoly v předkládaném sborníku jsou vysoce informativní ve vztahu k různým aspektům politických systémů a politiky, a budou proto doufejme inspirovat k důkladnému komparativnímu výzkumu, který dále prověří a doplní vysledované vzorce.

6. Závěr

Na úvod sborníku *Politický systém Česka* kapitola nejprve na základě empirických dat popsala překvapivý obrat země od premianta demokratizace k jevům, které jsou často interpretovány jako krize politiky. Následné shrnutí nejdůležitějších poznatků ukázalo, že zmíněné problémy nejsou zdaleka tak nové, jak by se mohlo zdát na první pohled, a nejsou ani v historickém průřezu, ani v mezinárodním srovnání ničím ojedinělým. Některým z nich byl jen přisuzován jiný význam nebo byly jinak interpretovány. Je zajímavé, že různí autoři velmi odlišným způsobem definují problémy a přistupují k jejich interpretaci. Nový narativ krize tak překlenuje velmi rozdílné pohledy a mnohé otázky zůstávají stále nezodpovězené.

Mezi úkoly pro budoucí výzkum patří adaptace teoreticko-koncepčních východisek, vývoj nových kontextově citlivých metod či indikátorů, rozšíření zdrojů dat, více případových studií k dílčím aspektům politického, ekonomického a společenského vývoje a také analýzy pozitivních aspektů české politiky. Tato doporučení lze stejně dobře aplikovat i na jiné politické systémy a zlepšit jejich srovnávací analýzu. Předkládaný sborník má podnítit další aktivity tímto směrem. Vybrané důležité poznatky jednotlivých kapitol zde byly zmíněny. Jejich autoři mají potřebné hluboké znalosti českého případu stejně jako expertízu v oblasti teorie a empirické komparativní vědy. Kombinace obojího se ukázala být analyticky mimořádně přínosná.

Literatura

- Bakke, Elisabeth, a Nick Sitter. 2013. Why do parties fail? Cleavages, government fatigue and electoral failure in the Czech Republic, Slovakia and Hungary 1992–2012. *East European Politics*, 29 (02): 208–225.
- Baylis, Thomas A. 1998. Elite Change After Communism: Eastern Germany, the Czech Republic, and Slovakia. *East European Politics & Societies* 12 (02): 265–299.
- Beichelt, Timm. 2002. Demokratie und Konsolidierung im postsocialistischen Europa. In: *Zwischen Demokratie und Diktatur*, eds. Petra Bendel, Aurel Croissant a Friedbert W. Rüb, 183–198. Opladen: Leske und Budrich.
- Bingen, Dieter, Maria Jarosz a Peter Oliver Loew, eds. 2012. *Legitimation und Protest. Gesellschaftliche Unruhe in Polen, Ostdeutschland und anderen Transformationsländern nach 1989*. Internationale wissenschaftliche Tagung. Wiesbaden: Harrassowitz.
- Blokker, Paul. 2013. *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Series: Routledge Advances in European Politics, London – New York: Routledge.
- Bos, Ellen, a Dieter Segert, eds. 2008. *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien- und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*. Opladen: Budrich.
- Bos, Ellen, a Antje Helmerich, eds. 2006. *Zwischen Demokratie und Diktatur. Staatspräsidenten als Kapitäne des Systemwechsels in Osteuropa*. Berlin – Münster – Wien – Zürich – London: LIT Verlag.
- Bustikova, Lenka, a Petra Guasti. 2017. The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe? *Politics and Governance* 5 (04): 166–176.
- Dawisha, Karen, a Bruce Parrott, eds. 1997. *The consolidation of democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- De Raadt, Jasper. 2009. Contested Constitutions. Legitimacy of Constitution-making and Constitutional Conflict in Central Europe. *East European Politics & Societies* 23 (03): 315–338.
- Dörr, Matthias. 2006. Václav Havel als Wegbereiter der parlamentarischen Demokratie in Tschechien. In: *Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitäne des Systemwechsels in Osteuropa*, eds. Ellen Bos a Antje Helmerich, 193–206. Berlin – Münster – Wien – Zürich – London: LIT Verlag.
- Dvořáková, Vladimíra. 2012. *Rozkládání státu*. Praha: Universum.
- Elster, Jon, Claus Offe a Ulrich K. Preuss, eds. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eurobarometer. 2017. Special Eurobarometer 467 Future of Europe. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2179>. Citováno: 28. 2. 2018.
- Eurostat. 2017. Population at-risk-of-poverty or social exclusion. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Population_at-risk-of-poverty_or_social_exclusion_2010%E2%80%932015_YB17-de.png. Citováno: 28. 2. 2018.
- Fiala, Petr. 2010. *Politika, jaká nemá být*. Brno: Centrum pro studium demokracie.
- Fiala, Petr, Miroslav Mareš a Pavel Pšeja. 1999. The development of political parties and the party system. In: *Ten years of rebuilding capitalism. Czech society after 1989*, eds. Jiří Večerník a Petr Matějů, 273–294. Praha: Academia.

- Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Grotz, Florian, a Ferdinand Müller-Rommel, eds. 2011. *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Guaști, Petra, a Zdenka Mansfeldová. 2018. Czech Republic: Weak governments and divided opposition in the times of crisis. In: *Opposition Parties in European Legislatures Confl ict or Consensus?*, eds. Elisabetta De Giorgi a Gabriella Illonszki, 133–149. London: Routledge.
- Hanley, Seán. 2012. Dynamics of new party formation in the Czech Republic 1996–2010: looking for the origins of a 'political earthquake'. *East European Politics* 28 (02): 119–143.
- Hašková, Hana, a Steven Saxonberg. 2016. The Revenge of History – The Institutional Roots of Post-Communist Family Policy in the Czech Republic, Hungary and Poland. *Social Policy & Administration* 50 (05): 559–579.
- Hloušek, Vít, a Lubomír Kopeček. 2008. Cleavages in the Contemporary Czech and Slovak Politics Between Persistence and Change. *East European Politics & Societies* 22 (03): 518–552.
- Howard, Marc Morje. 2003. *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hudalla, Anneke. 1996. *Der Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union. Eine Fallstudie zu den Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die finalité politique des europäischen Integrationsprozesses*. Hamburg: Lit.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldová, Radosław Markowski a Gábor Tóka. 1999. *Post-communist party systems. Competition, representation, and inter-party cooperation*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Klima, Michal. 2015. *Od totality k defektní demokracii: Privatizace a kolonizace politických stran netransparentním byznysem*. Praha: SLON.
- Kochenov, Dimitry. 2008. *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*. The Hague: Kluwer Law International.
- Kopeček, Michal. 2011. The Rise and Fall of Czech Post-Dissident Liberalism after 1989. *East European Politics & Societies* 25 (02): 244–271.
- Kopeček, Lubomír. 2010. Dealing with the communist past. Its role in the disintegration of the Czech Civic Forum and in the emergence of the Civic Democratic Party. *Communist and Post-Communist Studies* 43 (02): 199–208.
- Kosta, Jiří. 1999. Stand und Perspektiven der ökonomischen Transformation. In: *Tschechien, der ferne Nachbar. Politik, Wirtschaft und Kultur seit 1989*, eds. Jürgen Herda, Adolf Trägler, Michal Černý a Minne Bley, 130–158. Regensburg: Pustet.
- Koyame-Marsh, Rita O. 2011. The complexities of economic transition: Lessons from the Czech Republic and Slovakia. *International Journal of Business and Social Science* 2 (19): 71–85.
- Kubát, Michal. 2013. *Současná česká politika: Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- Landgraf, Christin, a Heiko Pleines. 2015. *Interest representation and Europeanization of Trade Unions from EU Member States of the Eastern Enlargement*. Stuttgart: Ibidem.

- Lawson, Kay, Andrea Römmele a Georgi Karasimeonov, eds. 1999. *Cleavages, Parties, and Voters: Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*. Westport: Praeger.
- Merkel, Wolfgang. 2007. Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. *Politische Vierteljahresschrift* 48 (03): 413–433.
- Olson, David M. 1997. Democratization and political participation: the experience of the Czech Republic. In: *The consolidation of democracy in East-Central Europe*, eds. Karen Dawisha a Bruce Parrott, 150–196. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Pehe, Jiří. 2010. *Demokracie bez demokratů: Úvahy o společnosti a politice*. Praha: Prostor.
- Roberts, Andrew. 2017. Czech democracy in the eyes of Czech political scientists. *East European Politics* 33 (04): 562–572.
- Segert, Dieter. 2015. Von Musterschülern zu Problemkindern? Zwischenbilanz der politischen Transformation. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (47–48): 47–54.
- Švihlíková, Ilona. 2015. *Jak jsme se stali kolonií*. Praha: Rybka.
- Schimmelfennig, Frank, a Ulrich Sedelmeier. 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11 (04): 669–687.
- Šlosarčík, Ivo. 2016. Europeanised policy making in the Czech Republic and its limits. In: *Policy Analysis in the Czech Republic*, eds. Arnošt Veselý et al., 91–106. Bristol: Policy Press.
- Spieker, Manfred, ed. 2003. *Katholische Kirche und Zivilgesellschaft in Osteuropa. Postkommunistische Transformationsprozesse in Polen, Tschechien, der Slowakei und Litauen*. Paderborn: Schöningh.
- Süssmuth, Hans, ed. 1998. *Transformationsprozesse in den Staaten Ostmitteleuropas 1989–1995*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Vaněk, Miroslav, a Pavel Mücke. 2016. *Velvet revolutions. An oral history of Czech society*. New York: Oxford University Press.
- Vodička, Karel. 2011. Tschechien: Politischer Konsolidierungsprozess 1989–2009. Verlauf, Stand, Perspektiven. In: *Jahre des Umbruchs. Friedliche Revolution in der DDR und Transition in Ostmitteleuropa*, ed. Clemens Vollnhals, 299–313. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Weiss, Tomáš. 2017. *Promoting National Priorities in EU Foreign Policy. The Czech Republic's Foreign Policy in the EU*. London: Routledge.
- Wightman, Gordon, ed. 1995. *Party formation in East-Central Europe. Post-communist politics in Czechoslovakia, Hungary, Poland and Bulgaria*. Aldershot: Elgar.
- Wolchik, Sharon L. 1999. Czechoslovakia on the eve of 1989. *Communist and Post-Communist Studies* 32: 437–451.
- Zielonka, Jan, ed. 2001. *Democratic Consolidation in Eastern Europe Volume 1: Institutional Engineering*. Oxford: Oxford University Press.

POLITICKÝ SYSTÉM ČESKA VE SVĚTLE MEZINÁRODNÍCH INDEXŮ DEMOKRACIE A VLÁDNUTÍ

FRANK BÖNKER

1. Úvod

K posuzování kvality demokracie a vládnutí ve státech tohoto světa je v současnosti k dispozici velký a stále rostoucí počet mezinárodních indexů demokracie a vládnutí. Tyto indexy, vytvořené různými organizacemi, se nejrůznějšími způsoby pokoušejí kvantifikovat kvalitu demokracie a vládnutí ve vybraných státech, a umožnit tak jejich mezinárodní srovnání. Používají se nejen v rámci mezinárodního srovnávacího výzkumu. Špatné – nebo dobré – umístění v některém z předních indexů se může stát i vnitropolitickým tématem nebo ovlivňovat mezinárodní vnímání zemí. Některé indexy v minulosti dokonce hrály roli v přidělování rozvojové pomoci.

Tato kapitola se však nezaměřuje na „*ratings craze*“ (Snyder a Cooley 2015), „*quiet power of indicators*“ (Merry a kol. 2015; viz též Broome a Quirk 2015; Kelley a Simmons 2015) ani na „*politics of comparative quantification*“ (Erkillä a kol. 2016). Vybrané indexy demokracie a vládnutí zde slouží spíše ke klasifikaci politického systému Česka a mají ukázat, jak se podle příslušných indexů vyvíjela kvalita demokracie, fungování a výkonnost domácí politiky a jak je na tom Česko ve srovnání s jinými zeměmi. Jako referenční skupiny pro srovnání přitom slouží jak další nové členské státy EU z bývalého „východního bloku“, tak staré členské státy EU.

Kapitola je rozdělena do tří částí, které se zhruba orientují podle klasického dělení na *polity*, *politics* a *policy*. V první části jde o kvalitu české demokracie, ve druhé o hlavní rysy politického procesu, zejména vládní činnost, a ve třetí o kvalitu českých politik. Na závěr kapitoly jsou uvedeny výsledky analýzy, které jdou nad rámec případu Česka.

2. Kvalita české demokracie v mezinárodním srovnání

Četné indexy pro klasifikaci politických režimů a měření kvality demokracie se vzájemně liší svým pojetím demokracie, metodami sběru dat a zkoumanými obdobími stejně jako zkoumanými skupinami zemí. Zatímco některé indexy jasně rozlišují mezi demokracií a jinými státními formami nebo dokonce mezi druhy demokracie, omezují se jiné na měření míry demokracie.

Dva nejstarší, dodnes používané indexy demokracie jsou Polity Index a Freedom House Index. Polity Index představil koncem 60. let americký politolog Ted R. Gurr a nyní je k dispozici jeho čtvrté vydání (Center for Systemic Peace 2018; Marshall a kol. 2017). Stupeň demokracie se zde měří hodnocením politické participace, obsazováním pozic v exekutivě a omezováním moci exekutivy na stupnici od 0 do 10. Polity Index navíc obsahuje hodnocení stupně autokracie, které lze použít v kombinaci s hodnocením demokracie za účelem rozlišení demokracií, anokracií a autokracií. Využitelnost Polity Indexu ve výzkumu podporuje skutečnost, že zahrnuje nejen všechny státy světa s více než půlmilionem obyvatel, ale že hodnocení sahají zpět až do roku 1800.

Druhý klasický index demokracie pochází od americké nevládní organizace Freedom House, založené v roce 1941 (Freedom House 2018; Bradley 2015). Index svobody ve světě (Freedom in the World Index), známý také jako Freedom House Index, kombinuje hodnocení „politických práv“ s hodnocením „občanských svobod“, oboje na základě přehledů dílčích důležitých aspektů. Hodnocení se pohybují od 1 do 7, přičemž nižší hodnoty znamenají více práv a svobod, resp. demokracie. Země s průměrným hodnocením politických práv a občanských svobod od 1 do 2,5 jsou považovány za „svobodné“, ty s průměrným hodnocením od 3,0 do 5,0 za „částečně svobodné“ a země s hodnotami od 5,5 do 7,0 se označují jako „nesvobodné“. Také Freedom House Index pokrývá většinu zemí světa, avšak pouze pro období od roku 1972. Zvláště hodnocením do roku 1989 však bylo vytýkáno silně antikomunistické ideologické zkeslení (Bush 2017; Giannone 2010).

Index Polity a Freedom House Index umožňují hodnotit vývoj české demokracie od založení České republiky, dospívají však ke zcela odlišným závěrům. V Polity vykazuje Česko za období 1993 až 2005 nejvyšší hodnotu +10; od té doby pouze 9 a v roce 2016 je tak hodnoceno hůře

než např. Polsko, Maďarsko a Slovensko. Důvodem je zhoršení výsledků Česka v dimenzi politické participace, což se zdůvodňuje rostoucí politickou polarizací v zemi (Polity IV 2011). Mírně odlišný obrázek vývoje podává Freedom House Index. Česko je i zde od svého založení jednoznačně klasifikováno jako „svobodné“. Na rozdíl od Polity Indexu však v průběhu doby nedochází ke zhoršení, nýbrž k mírnému zlepšování kvality demokracie. Zatímco v oblasti „politických práv“ Česko od roku 1993 dostává nejlepší hodnocení 1, „občanské svobody“ byly zpočátku až do roku 2004 hodnoceny pouze 2; od roku 2005 pak také 1. Český případ tak potvrzuje obecný poznatek, že indexy Polity a Freedom House často docházejí k odlišnému hodnocení kvality demokracie (Högström 2013).

Od 90. let minulého století přibylo k oběma indexům mnoho dalších, které jsou však jen zčásti průběžně aktualizovány. Mezi průběžně aktualizované indexy demokracie patří Nations in Transit od Freedom House (od roku 1995), Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI; od roku 2004), Economist Intelligence Unit's Democracy Index (EIU; od roku 2006), Sustainable Governance Indicators od nadace Bertelsmann Stiftung (SGI; od roku 2009), Electoral Integrity Index (od roku 2012) a Varieties of Democracy (V-Dem; od roku 2016). Jak již názvy napovídají, měří některé z těchto indexů více než kvalitu demokracie – například jiné aspekty vládnutí, částečně ale také jen dílčí aspekty demokracie.

Index Nations in Transit, vyvinutý speciálně pro postkomunistické transformující se země, byl v roce 2003 zásadně přepracován (Freedom House 2018b). Podobně jako Freedom House Index používá stupnici od 1 do 7, přičemž i zde je nejlepší hodnotou 1. V rámci hodnocení se však nerozlišují dvě dimenze, ale sedm. Jsou jimi: vztah mezi legislativou a exekutivou, proces voleb, občanská společnost, nezávislost médií, kompetence a kapacity komunální úrovně a míra korupce. Hodnocení vychází z odborných posudků od expertů z jednotlivých zemí, které se také zveřejňují pro doplnění a podložení prezentovaných výsledků. Těmito experty jsou vědci, právníci, novináři nebo spolupracovníci nevládních organizací pocházející zpravidla ze zkoumaných zemí. Podle celkového součtu dosažených bodů se rozlišují konsolidované demokracie (celkové hodnocení od 1,00 do 2,99), semikonsolidované demokracie (od 3,00 do 3,99), hybridní režimy (4,00 až 4,99), semikonsolidované autokracie (5,00 až 5,99) a konsolidované autokracie (6,00 až 7,00).

Na rozdíl od Nations in Transit se BTI netýká pouze politické, nýbrž i ekonomické transformace (Bertelsmann Stiftung 2018a). Zahrnuje kolem 130 zemí, které byly na počátku 21. století považovány za rozvojové a transformující se. Zjišťuje se stav demokracie a tržního hospodářství stejně jako „manažerské výsledky“ vlád. Stav demokracie se určuje podle celkem 14 ukazatelů, které pokrývají dimenze státnosti, politické participace, právního státu, stability demokratických institucí a politické a společenské integrace. Hodnocení vychází ze zpráv expertů k jednotlivým zemím, většinou mezinárodně známých vědců z posuzovaných zemí, a vztahují se vždy na dvouleté období. S ohledem na kvalitu demokracie rozlišuje BTI konsolidované demokracie, defektní demokracie, vysoce defektní demokracie a mírné a tvrdé autokracie.

S BTI úzce souvisí výše zmíněné ukazatele udržitelného vládnutí SGI, publikované od roku 2009 – jsou také uveřejňovány a financovány nadací Bertelsmann (Bertelsmann Stiftung 2018b). Snaží se měřit kvalitu demokracie a vládnutí v již konsolidovaných demokraciích s tržním hospodářstvím. Původně se SGI týkaly výlučně zemí OECD, později k nim přibýly i všechny státy EU, které nejsou členy OECD. Díky tomu jsou nové členské státy EU zachyceny jak v BTI, tak v SGI. Kvalita demokracie se v SGI eviduje pomocí hodnocení 15 ukazatelů ze strany expertů k dimenzím, jimiž jsou volby, přístup k informacím, občanská práva a politické svobody stejně jako právní stát. Na rozdíl od indexu Nations in Transit a BTI tvoří hodnocení navzájem nezávislé posudky dvou odborníků na dané země, z nichž jeden obvykle pochází z hodnocené země a druhý poskytuje pohled zvenčí. Je navíc žádoucí, aby jeden hodnotitel byl politolog a druhý ekonom. Okruh hodnotitelů se přitom částečně překrývá s hodnotiteli BTI. Vzhledem k tomu, že SGI byly původně zamýšleny jako nástroj ke srovnávání demokracií, rozlišují se zde jen stupně demokracie, ale ne typy politických režimů.

Na rozdíl od BTI a SGI se EIU Democracy Index, vytvořený v polovině nultých let 21. století, plně soustředí na otázku kvality demokracie (Economist Group 2018). Rozlišuje pět dimenzí demokracie: volby a pluralismus, fungování vlády, politickou participaci a politickou kulturu. Na rozdíl od výše představených indexů se do hodnocení promítají vedle posudků expertů EIU k jednotlivým zemím také data o volební účasti a výsledky průzkumů veřejného mínění. Na základě hodnocení, která se od roku 2012 provádějí každoročně pro většinu zemí světa, se rozlišují plně rozvinuté de-

mokracie („*full democracy*“), omezené demokracie („*flawed democracy*“), hybridní („*hybrid regime*“) a autoritářské režimy („*authoritarian regime*“).

Dva často používané novější indexy, které měří kvalitu demokracie nebo její aspekty, jsou indexy Electoral Integrity Project a V-Dem. První z nich byl vytvořen týmem americké politoložky Pippy Norris (Electoral Integrity Project 2018; Norris a kol. 2013). Měří hlavní aspekt kvality demokracie – integritu voleb –, a to na základě pravidelného dotazování asi 40 odborníků z každé země k nejrůznějším aspektům procesu voleb. Dotazování odborníků hraje velkou roli také u indexu V-Dem, asi nejambicióznějšího indexu demokracie z poslední doby (V-Dem 2018; Coppedge a kol. 2017). Zahrnuje celkem 350 ukazatelů relevantních pro demokracii ve většině států světa, a to již pro období od roku 1900. Stejně jako Electoral Integrity Project vychází i V-Dem z navzájem nezávislých expertních posudků. Kombinací různých indikátorů lze diferencovaněji rozlišovat mezi různými koncepty demokracie – volební demokracií („*electoral democracy*“), liberální demokracií, egalitářskou demokracií, participativní demokracií a deliberativní demokracií. Naopak V-Dem nerozlišuje jasně mezi demokracií a autokracií.

V současné době řadí většina indexů Česko mezi konsolidované demokracie (viz tabulka 1). Pouze EIU Democracy Index označuje zemi od roku 2014 jako „*flawed democracy*“. Česko dosahuje ve většině indexů kvality demokracie horších výsledků než Estonsko a Slovinsko, ale lepších než většina ostatních nových států EU. V řadě indexů se Česko umísťuje před řadou starých států EU, zejména před Řeckem, ale také Francií, Velkou Británií nebo Španělskem.

Relativně vysoká kvalita demokracie v Česku je patrná i při rozlišování mezi různými koncepty demokracie, jak to umožňuje index V-Dem (tabulka 2). Volební demokracie zde představuje pojetí demokracie zaměřené na uskutečňování svobodných voleb na národní úrovni. Liberální demokracie se mimoto vyznačuje komplexními zárukami individuálních svobod, egalitářská demokracie velmi malými faktickými nerovnostmi, deliberativní demokracie rozšířenými možnostmi věcné diskuse o politických otázkách a participativní demokracie dodatečnými možnostmi spolurozhodování formou přímé demokracie nebo voleb na subnárodní úrovni. Bez ohledu na to, který z těchto konceptů se uplatní, umísťuje se zde Česko ve srovnání s ostatními novými státy EU poměrně dobře a slušných výsledků dosahuje i ve srovnání s Německem, natožpak s Řeckem nebo Itálií.

Tabulka 1: Aktuální hodnocení kvality demokracie v Česku různými indexy demokracie

index	sledované období	klasifikace ČR	nové státy EU hodnocené lépe	staré státy EU hodnocené hůře
Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)	1. 2. 2013 – 31. 1. 2015	hodnocena jako „konsolidující se demokracie“ 3. místo ze 129 rozvojových a transformujících se zemí	Estonsko, Polsko	–
EIU Democracy Index	2017	hodnocena jako „flawed democracy“ 31. místo ze 167 zemí	Estonsko	Řecko
Electoral Integrity Project	2017	14. místo ze 158 zemí	Estonsko, Slovinsko	Belgie, Itálie, Portugalsko, Řecko, Španělsko, V. Británie,
Nations in Transit	2016	hodnocena jako „konsolidovaná demokracie“ 4. místo z 29 postkomunistických zemí	Estonsko, Lotyšsko, Slovinsko	–
Sustainable Governance Indicators (SGI)	listopad 2015 – listopad 2016	19. místo ze 41 zemí OECD a EU	Estonsko, Litva, Lotyšsko, Slovinsko	Francie, Itálie, Řecko, Španělsko, V. Británie

Zdroje: Bertelsmann Stiftung 2016, 2017; EIU 2018, str. 13; Freedom House 2017; Norris a Grömping 2017.

Při pohledu na různé aspekty demokracie je pozoruhodné, že ve všech indexech je v Česku relativně špatně hodnocena svoboda médií, financování politických stran a boj proti korupci. Vývoj v těchto oblastech také vysvětluje, proč se kvalita demokracie v Česku zhoršila u většiny indexů, byť to neplatí pro indexy Polity a Freedom in the World. Indexy demokracie EIU, V-Dem a BTI (posledně jmenovaný pouze do začátku roku 2015) vykazují od roku 2012 kontinuálně postupující, plíživé zhoršování, index Nations in Transit zaznamenává totéž od roku 2013. Indikátory SGI sice také evidují trend poklesu kvality demokracie, ale současně kolísají oběma směry nahoru i dolů.

Tabulka 2: Hodnocení pro různé koncepty demokracie podle V-Dem, 2016

	volební demokracie	liberální demokracie	egalitářská demokracie	deliberativní demokracie	participativní demokracie
Česko	0,86	0,78	0,79	0,70	0,58
Bulharsko	0,76	0,68	0,63	0,65	0,49
Estonsko	0,91	0,86	0,81	0,85	0,66
Chorvatsko	0,71	0,58	0,54	0,47	0,45
Lotyšsko	0,84	0,74	0,73	0,73	0,56
Litva	0,83	0,77	0,74	0,74	0,55
Polsko	0,68	0,57	0,56	0,42	0,43
Rumunsko	0,77	0,65	0,59	0,71	0,48
Slovensko	0,80	0,68	0,65	0,52	0,53
Slovinsko	0,86	0,79	0,76	0,79	0,59
Maďarsko	0,70	0,57	0,59	0,35	0,42
Německo	0,86	0,80	0,78	0,82	0,61
Řecko	0,83	0,74	0,73	0,76	0,55
Itálie	0,83	0,74	0,73	0,74	0,55
Švédsko	0,90	0,87	0,82	0,88	0,63

Zdroj: Coppedge a kol. 2017b, vlastní kompilace.

Konkrétně se v indexu demokracie EIU zhoršuje hodnocení v dimenzích „Functioning of Government“ (2017), „Political Culture“ (od roku 2014), „Civil Liberties“ (od roku 2016) a v indexu Nations in Transit v dimenzích „National Democratic Governance“ (2013), „Independent Media“ (od roku 2013) a „Corruption“ (od roku 2013). Také indikátory SGI registrují negativní změny v oblastech svobodného přístupu k médiím (z 8 v roce 2013 na 7 v roce 2014 a od té doby 6) a svobody sdělovacích prostředků (z 9 v roce 2013 na 8 v roce 2014 a od té doby 7).¹ Kromě toho dochází k přechodnému zhoršení v volebních právech a registraci k volbám (z 9 na 8 v letech 2014 a 2015), financování politických stran (z 8 na 6 také v letech 2014 a 2015) a občanských práv (ze 7 na 6 v roce 2015). Na rozdíl od indexu Nations in Transit zdůrazňují indikátory SGI pokrok v boji proti korupci. Zde se skóre zvyšuje ve dvou krocích ze 4 v roce 2013 na 6 v roce 2016.

¹ Podrobná zdůvodnění se nacházejí ve zprávách SGI o Česku (Guasti a kol. 2014, 2015, 2016, 2017).

Tabulka 3: Posouzení vývoje kvality demokracie v ČR, 2010 až 2017

	optimum (minimum)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BTI	10 (0)		9,60		9,45				
EIU Democracy Index	10 (0)	8,19	8,19	8,19	8,06	7,94	7,94	7,82	7,62
Nations in Transit	1 (7)	2,18	2,18	2,14	2,25	2,21	2,21	2,25	
SGI	10 (0)			7,49		7,36	7,15	7,39	
V-Dem									
Electoral Democracy	1 (0)	0,887	0,886	0,885	0,872	0,866	0,859	0,859	
Liberal Democracy	1 (0)	0,815	0,806	0,815	0,794	0,785	0,778	0,778	

Zdroje: Bertelsmann Stiftung 2016, 2017; Coppedge a kol. 2017b; EIU 2018, str. 13; Freedom House 2017; vlastní kompilace.

3. Kvalita vládnutí v mezinárodním srovnání

Zatímco pro měření kvality demokracie je k dispozici řada relevantních indexů, jen málo mezinárodně srovnávacích indexů se zabývá jinými aspekty vládní činnosti, které by principiálně nezávisely na systému vlády. Většinou přitom používají mnohoznačný pojem „governance“. Ten představuje pokus identifikovat znaky vládní činnosti, jež jsou důležité pro výkonnost státní politiky nezávisle na existenci a kvalitě demokracie. Pravděpodobně nejznámějším mezinárodně srovnávacím indexem governance jsou Worldwide Governance Indicators (WGI) Světové banky, uveřejňované od konce 90. let (Kaufmann a kol. 2010; Thomas 2010; Muno 2012). WGI se pokoušejí měřit kvalitu vládnutí na základě šesti dimenzí: artikulace a zohledňování preferencí („Voice and Accountability“), politická stabilita („Political Stability and Absence of Violence/Terrorism“), efektivita vlády („Government Effectiveness“), kvalita regulace („Regulatory Quality“), právní stát („Rule of Law“) a omezení korupce („Control of Corruption“) (Kaufmann a Kraay 2017). Metodologicky jsou založeny na statisticky náročné agregaci asi 30 navzájem nezávislých dotazování občanů, podniků nebo odborníků, prováděných různými organizacemi a pokrývajících různé skupiny zemí.

Jako měřítko kvality vládnutí je relevantní zejména dílčí index „Government Effectiveness“. Zjišťuje „vnímání kvality veřejných služeb, kvality státní služby a míry její nezávislosti na politických vlivech, kvality formulace a implementace politiky a věrohodnost vládních závazků ve vztahu k politikám“ (Kaufmann a Kraay 2017). Jeho výpočet zahrnuje cca 10 primárních šetření. Hodnocení je vždy na stupnici od -2,5 do +2,5.

Jak ukazuje tabulka 4, efektivita vládnutí v Česku se podle ukazatelů WGI mezi lety 1996 a 2016 výrazně zvýšila. Jestliže Česko v roce 1996 dosáhlo hodnoty 0,62, v roce 2016 to bylo 1,06. Země si tím vylepšila své pořadí a podařilo se jí poskočit z konce nejlepší čtvrtiny na konec nejlepší pětiny zkoumaných zemí. V roce 1996 se umísťovala mírně za Polskem a daleko za Maďarskem a Slovinskem, zatímco v současné době je spolu s pobaltskými státy a Slovinskem na čele. Při pohledu za horizont nových členských zemí EU je patrné, že Česko na jedné straně i nadále výrazně zaostává za zeměmi jako Německo nebo Švédsko, ale je na druhé straně hodnoceno lépe než Itálie nebo Řecko.

Tabulka 4: Posouzení efektivit vládnutí pomocí WGI, 1996 až 2016*

	1996	2000	2004	2008	2012	2014	2015	2016	pořadí 1996**	pořadí 2016**
Česko	0,62	0,65	0,86	1,01	0,93	1,02	1,05	1,06	72,13	79,81
Bulharsko	-0,04	0,00	0,15	-0,05	0,14	0,08	0,21	0,29	56,28	65,38
Estonsko	0,61	0,74	0,92	1,16	0,95	1,02	1,07	1,12	71,58	82,69
Chorvatsko	0,10	0,33	0,44	0,57	0,71	0,69	0,51	0,49	58,47	69,71
Lotyšsko	0,49	0,33	0,61	0,56	0,84	0,96	1,09	1,00	67,76	78,85
Litva	0,53	0,14	0,71	0,62	0,83	0,98	1,19	1,09	68,31	82,21
Polsko	0,68	0,61	0,47	0,47	0,68	0,83	0,80	0,69	75,41	73,56
Rumunsko	-0,29	-0,37	-0,21	-0,32	-0,31	-0,03	-0,06	-0,17	45,90	48,08
Slovensko	0,46	0,61	0,87	0,86	0,84	0,88	0,84	0,89	66,12	76,44
Slovinsko	0,89	0,75	0,92	1,19	1,03	1,01	0,97	1,12	79,23	
Maďarsko	0,86	0,98	0,86	0,71	0,63	0,53	0,50	0,45	78,69	69,23
Německo	1,72	1,89	1,49	1,52	1,59	1,73	1,74	1,74	91,80	94,23
Řecko	0,84	0,63	0,81	0,59	0,32	0,40	0,26	0,21	77,60	62,50
Itálie	0,84	0,77	0,65	0,28	0,42	0,37	0,45	0,52	78,14	71,63
Švédsko	1,92	1,96	2,12	1,96	1,96	1,80	1,82	1,79	95,90	94,71

* na stupnici od -2,5 do +2,5; ** na stupnici od 1 do 100.

Zdroj: Kaufmann a Kraay 2017; vlastní kompilace.

Jestliže výhodou indikátorů WGI je, že sahají až do roku 1996 a umožňují globální srovnání, neposkytují naproti tomu žádné informace o tom, ve kterých konkrétních oblastech spočívají silné a slabé stránky vládnutí v Česku. Zde pomohou indexy BTI a SGI, které se kromě měření režimu zabývají explicitně také kvalitou formulace a implementace politiky. Stejně jako v případě kvality demokracie využívají hodnocení i zde stupnici od 1 do 10. BTI posuzuje v rámci svého indexu řízení míru stanovování priorit („prioritizace“), faktického plnění schválených opatření („implementace“), přehodnocování zvolených způsobů řešení ve světle nových poznatků a myšlenek („učení“), stejně jako míru koordinace v rámci vlády („koordinace politiky“) (viz tabulka 5). Česko zde dosahuje hodnot mezi 7 a 9, takže v hodnocení dopadá výrazně hůře než u kvality demokracie. Pozorovat lze spíše trend zhoršování.

Tabulka 5: Hodnocení kvality formulace a implementace politik v Česku v BTI, 2003 až 2015

	BTI 2006	BTI 2008	BTI 2010	BTI 2012	BTI 2014	BTI 2016
zkoumané období	2/2003–1/2005	2/2005–1/2007	2/2007–1/2009	2/2009–1/2011	2/2011–1/2013	2/2013–1/2015
prioritizace	9	7	8	7	8	8
implementace	8	7	8	8	7	7
učení	8	7	8	7	7	8
koordinace politik	7	7	8	7	7	7

Zdroj: Bertelsmann Stiftung 2016.

Podrobnější hodnocení kvality formulace a implementace politik lze nalézt v ukazatelích SGI (viz tabulka 6), které v sekci governance obsahují hodnocení mnoha aspektů vládnutí. Ty sahají od míry strategického plánování a využívání vědeckých poznatků v činnosti vlády přes koordinaci mezi ministerstvy až po existenci pravidelných přezkumů výkonnosti státních institucí. Česko se zde ve většině hodnocení umísťuje pouze na středových pozicích, často dokonce ještě níže.

Tabulka 6: Hodnocení kvality formulace a implementace politik v Česku v ukazatelích SGI, 2007 až 2016

	SGI 2009	SGI 2011	SGI 2014	SGI 2015	SGI 2016	SGI 2017	pořadí SGI 2017
zkoumané období	1/2005–3/2007	5/2008–4/2010	5/2011–5/2013	5/2013–11/2014	11/2014–11/2015	11/2015–11/2016	
strategické plánování	3,0	4,0	4,0	4,0	5,0	5,0	27/31
využívání vědeckých poznatků	5,0	5,0	5,0	6,0	6,0	6,0	14/31
koordinace mezi ministerstvy	5,0	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7	32/41
hodnocení dopadu regulace	2,0	6,3	7,7	7,7	7,7	7,7	9/41
zapojení společenských aktérů	6,0	7,0	5,0	6,0	6,0	6,0	19/41
plnění vládního programu	6,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	32/41
kontrola podřízených orgánů	7,0	7,0	5,0	5,0	5,0	5,0	29/41
pravidelný přezkum výkonnosti státních institucí	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	32/41

Zdroj: Bertelsmann Stiftung 2009, 2017; Mansfeldová a kol. 2011.

SGI poukazují zejména na nedostatky v oblasti strategického plánování a koordinace mezi ministerstvy, ale i při plnění vládních programů, kontrole podřízených orgánů a pravidelném přezkumu výkonnosti státních institucí. Průměrné hodnoty má Česko ve využívání vědeckých poznatků a zapojování společenských aktérů do procesu tvorby politik. Poměrně dobře se země naopak umísťuje v hodnocení dopadů regulace („*regulatory impact assessment*“). V letech 2005 až 2008 zde byly položeny základy pro poměrně komplexní a inkluzivní předběžné hodnocení legislativních návrhů. Posouzení dopadu regulace je zároveň jedinou oblastí, kde podle SGI došlo v posledním desetiletí k podstatným zlepšením kvality vládnutí.

4. Kvalita politik v mezinárodním srovnání

Indikátory WGI, SGI a index BTI hodnotí vedle kvality vládnutí také kvalitu politik. WGI měří nezávisle na oblastech politiky kvalitu regulace („*regulatory quality*“), chápanou jako „schopnost vlády formulovat a naplňovat politiky a pravidla, která umožňují a podporují rozvoj soukromého sektoru“ (Kaufmann a Kraay 2017). Podle WGI měla regulace v Česku již v roce 1996 poměrně vysokou kvalitu. Na rozdíl od efektivity vládnutí se však kvalita právních předpisů za posledních 20 let nezvýšila, což vedlo k tomu, že zde Česko v porovnání s ostatními novými členy EU mírně ztrácí (tabulka 7).

Tabulka 7: Posouzení kvality legislativy podle WGI, 1996 až 2016*

	1996	2000	2004	2008	2012	2014	2015	2016	pořadí 1996**	pořadí 2016**
Česko	1,07	0,76	1,07	1,16	1,06	1,01	1,10	0,95	82,07	80,77
Bulharsko	-0,18	0,20	0,66	0,70	0,56	0,57	0,56	0,66	47,28	73,56
Estonsko	1,24	1,29	1,42	1,42	1,42	1,68	1,67	1,70	85,87	93,27
Chorvatsko	-0,17	-0,03	0,54	0,51	0,46	0,40	0,36	0,36	49,46	65,87
Lotyšsko	0,90	0,75	0,97	1,02	1,02	1,17	1,09	1,08	77,17	83,65
Litva	1,08	0,76	1,13	1,12	1,12	1,19	1,28	1,14	82,61	84,62
Polsko	0,72	0,75	0,82	0,83	0,96	1,05	1,00	0,95	72,28	79,81
Rumunsko	0,03	-0,10	0,16	0,58	0,55	0,58	0,60	0,59	55,98	70,67
Slovensko	0,67	0,57	1,14	1,12	1,05	0,89	0,79	0,89	71,20	78,85
Slovinsko	1,09	0,69	0,85	0,83	0,63	0,66	0,63	0,64	83,70	73,08
Maďarsko	0,85	1,09	1,16	1,20	0,99	0,75	0,77	0,60	75,54	71,63
Německo	1,48	1,51	1,48	1,49	1,54	1,70	1,72	1,82	90,76	96,15
Řecko	0,54	0,78	0,85	0,88	0,53	0,33	0,41	0,15	67,39	59,13
Itálie	0,86	0,83	1,09	0,97	0,75	0,64	0,73	0,71	76,09	75,00
Švédsko	1,32	1,41	1,68	1,64	1,91	1,81	1,82	1,85	89,13	97,12

*na stupnici od -2,5 do +2,5; ** na stupnici od 1 do 100.

Zdroj: Kaufmann a Kraay 2017; vlastní kompilace.

Na rozdíl od WGI nezohledňují BTI a SGI při hodnocení kvality politik pouze důsledky pro soukromý sektor, ale rozlišují navíc explicitně různé oblasti politiky. Zvláště užitečné jsou zde SGI, protože pokrývají

klíčové politiky. Kvalita politik se měří jak pomocí kvalitativních expertních posudků, tak kvantitativními ukazateli úspěšnosti. Expertní posudky, které jsou těžištěm následujícího vyhodnocení, používají stupnici od 1 do 10 (tabulka 8).

Tabulka 8: Hodnocení kvality politik v Česku podle SGI, 2005 až 2016

	SGI 2009	SGI 2011	SGI 2014	SGI 2015	SGI 2016	SGI 2017	pořadí SGI 2017
období	1/2005–3/2007	5/2008–4/2010	5/2011–5/2013	5/2013–11/2014	11/2014–11/2015	11/2015–11/2016	
politika trhu práce	7	6	6	6	6	6	21/41
politika vzdělávání	7	7	6	6	6	6	15/41
rozvojová politika	–	–	7	7	7	7	10/41
rodinná politika	7	6	6	6	6	6	25/41
výzkum a vývoj	4	5	5	5	5	6	17/41
zdravotnictví	7	7	8	8	8	7	11/41
rozpočtová politika	6	5	6	6	6	7	17/41
vnitřní bezpečnost	7	7	7	7	7	7	19/41
integrační politika	5	5	5	5	4	4	32/41
důchodová politika	7	7	8	8	8	8	5/41
daňová politika	6	6	6	6	6	7	9/41
politika životního prostředí	7	7					
– národní			7	7	6	6	15/41
– globální			5	5	5	5	23/41
hospodářská politika	–	6	5	6	6	6	21/41

Zdroj: Bertelsmann Stiftung 2009, 2017; Mansfeldová a kol. 2011.

Při pohledu na hodnocení nejdříve zaujme jejich relativní jednotvárnost. Platí to hned dvakrát. Hodnocení českých politik jsou jednak poměrně stabilní v čase, tzn. nevykazují žádné známky radikálních reforem. Zdá se, že v české politice dochází spíše k omezeným a postupným změnám. Přispět k tomu mohla tradice konsensu a slabost mnoha vlád za posledních deset let, ale také relativně komfortní výchozí situací a malá potřeba řešit naléhavé problémy. Kromě toho jsou také rozdíly mezi jednotlivými oblastmi politiky zanedbatelné. Většina oblastí je hodnocena 6 nebo 7, což současně naznačuje, že Česko zaujímá z hlediska kvality

výsledků svých politik mezi 41 zeměmi SGI většinou pozici uprostřed. V roce 2016 byly pouze 3 ze 14 oblastí politiky hodnoceny hůře než 6 nebo lépe než 7. V případě Česka tedy zřejmě neexistují žádné zvlášť zanedbané a problematické oblasti politiky – jakou je v mnoha nových státech EU např. zdravotnictví – ovšem ani zvlášť ukázkové.

Nejhůře je v Česku hodnocena integrační politika.² Zprávy SGI dlouhodobě kritizují absenci integrační strategie, a to navzdory existující imigraci i potřebě přistěhovalectví spojené s rostoucím nedostatkem pracovních sil. V roce 2015 došlo k dalšímu zhoršení ratingu z důvodu zesílené protiuprchklické rétoriky prezidenta Zemana a dalších. Poměrně špatné výsledky Česko rovněž získává v hodnocení politiky životního prostředí, zejména za to, že přispívá k oslabování této politiky na unijní úrovni. Nápadně dobře naopak dopadá hodnocení české důchodové politiky. Experti se zde staví skepticky vůči radikálním reformám a kloní se k dalšímu postupnému vývoji stávajícího průběžného systému financování. Hodnocení politiky trhu práce jsou slabší, než naznačuje v mezinárodním srovnání velmi nízká míra nezaměstnanosti v Česku. Důvodem je skutečnost, že experti se zaměřují a měli by v hodnocení zohledňovat především kvalitu nástrojů politiky trhu práce; z tohoto důvodu kritizují chybějící strategie řešení rostoucího nedostatku pracovních sil v Česku.

5. Závěr

Stávající indexy demokracie a vládnutí podávají o politickém systému Česka smíšený obrázek. Kvalita demokracie je ve srovnání s většinou jiných nových zemí EU hodnocena obecně jako vysoká, přesto ale zaostává za kvalitou většiny starých členů EU. Nedostatky podle indexů existují především v oblasti svobody sdělovacích prostředků, financování stran a boje proti korupci. V médiích v posledních letech zesílily problémy v důsledku nahrazení zahraničních vlastníků domácími a rostoucího mediálního impéria Andreje Babiše. Jak se po volebním vítězství Babiše (a Zemana) osvědčí nová pravidla financování stran, přijatá ještě za předchozí vlády, a co přinesou proti Babišovi namířená nová pra-

² K jednotlivým hodnocením srov. zprávy SGI o Česku (Bertelsmann Stiftung 2009; Mansfeldová a kol. 2011; Guasti a kol. 2014, 2015, 2016, 2017).

vidla omezující střet zájmů ministrů vlastních podnikatelský majetek a protikorupční procesy proti němu a prominentním členům jeho strany ANO, se teprve ukáže.

Podle ukazatelů governance zaostává kvalita vládnutí v Česku za kvalitou demokracie. Činnost vlády je v mezinárodním srovnání nedostatečná především v oblasti strategického plánování, koordinace mezi ministerstvy, plnění vládních programů a pravidelného přezkumu výkonosti státních institucí. Všechny tyto problémy zajisté ještě zesílily vlivem slabých politických většin v posledních letech. Za těchto okolností nepřekvapuje, že většina politik dosahuje pouze průměrné kvality.

Odhlédnuto od případu Česka kapitola ukazuje, že nástroje pro kvantitativní srovnávání forem vlády jsou výrazně rozvinutější než nástroje pro srovnávací měření politického jednání. Zatímco pro kvalitu demokracie je k dispozici mnoho propracovaných indexů, které pokrývají dlouhá období a mnoho zemí, zůstává množství mezinárodních indexů vládnutí nevelké a jejich informativní hodnota a spolehlivost je často omezená. Zřetelně se také ukázalo, že různé indexy demokracie mohou dospět k velmi odlišným výsledkům. To naznačuje, že je třeba kontinuálně ověřovat platnost indexů, pracovat s nimi obezřetně a používat k hodnocení vždy kombinaci několika indexů.

Literatura

- Bertelsmann Stiftung. 2009. Sustainable Governance Indicators 2009. Czech Republic Report. www.sgi-network.org/docs/2009/country/SGI09_CzechRep.pdf. Citováno: 16. 2. 2018.
- Bertelsmann Stiftung. 2016. Transformation Index BTI 2006–2016 Ergebnisse. <https://www.bti-project.org/de/berichte/materialien/bti-2016/>. Citováno: 16. 2. 2018.
- Bertelsmann Stiftung. 2017. Sustainable Governance Indicators 2017 Scores. <http://www.sgi-network.org/2017/Downloads>. Citováno: 16. 2. 2018.
- Bertelsmann Stiftung. 2018a. Transformation Index BTI. <https://www.bti-project.org/de/startseite/>. Citováno: 16. 2. 2018.
- Bertelsmann Stiftung. 2018b. Sustainable Governance Indicators. <http://www.sgi-network.org/2017/>. Citováno: 16. 2. 2018.
- Bradley, Christopher G. 2015. International Organizations and the Production of Indicators: The Case of Freedom House. In: *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption and the Rule of Law*, eds. Sally E. Merry, Kevin E. Davis a Benedict Kingsbury, 27–74. Cambridge: Cambridge University Press.
- Broome, André, a Joel Quirk. 2015. The Politics of Numbers: The Normative Agendas of Global Benchmarking. *Review of International Studies* 41 (05): 813–818.

- Bush, Sarah S. 2017. The Politics of Rating Freedom: Ideological Affinity, Private Authority, and the Freedom in the World Rankings. *Perspectives on Politics* 15 (03): 711–731.
- Center for Systemic Peace. s.a.: The Polity Project. <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>. Citováno: 19. 2. 2018.
- Coppedge, Michael et al. (2017a). V-Dem Comparisons and Contrasts with Other Measurement Projects. *Working Paper No. 45/2017*. Gothenburg: V-Dem Institute.
- Coppedge, Michael et al. (2017b). V-Dem Dataset. V-Dem Institute. <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-7-1/>. Citováno: 16. 2. 2018.
- Electoral Integrity Project. 2018. <https://www.electoralintegrityproject.com/>. Citováno: 19. 2. 2018.
- Economist Intelligence Unit. 2018. Free Speech under Attack: Democracy Index 2017. <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Citováno: 19. 2. 2018.
- Erkkilä, Tero, B. Guy Peters a Ossi Piironen. 2016. Politics of Comparative Quantification: The Case of Governance Metrics. *Journal of Comparative Policy Analysis and Practice* 18 (04): 319–328.
- Freedom House. 2017. Nations in Transit 2017: The False Promise of Populism. https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_booklet_FINAL_0.pdf. Citováno: 16. 2. 2018.
- Freedom House. 2018a. Freedom in the World 2018. <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>. Citováno: 16. 2. 2018.
- Freedom House. 2018b. Nations in Transit Briefs. <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit>. Citováno: 16. 2. 2018.
- Giannone, Diego. 2010. Political and ideological aspects in the measurement of democracy: the Freedom House case. *Democratization* 17 (01): 68–97.
- Guasti, Petra, Zdenka Mansfeldová, Martin Myant a Frank Bönker. 2014. Sustainable Governance Indicators 2014, Czech Republic Report. http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Czech_Rep.pdf. Citováno: 16. 2. 2018.
- Guasti, Petra, Zdenka Mansfeldová, Martin Myant a Frank Bönker. 2015. Sustainable Governance Indicators 2015, Czech Republic Report. http://www.sgi-network.org/docs/2015/country/SGI2015_Czech_Rep.pdf. Citováno: 16. 2. 2018.
- Guasti, Petra, Zdenka Mansfeldová, Martin Myant a Frank Bönker. 2016. Sustainable Governance Indicators 2016, Czech Republic Report. http://www.sgi-network.org/docs/2016/country/SGI2016_Czech_Rep.pdf. Citováno: 16. 2. 2018.
- Guasti, Petra, Zdenka Mansfeldová, Martin Myant a Frank Bönker. 2017. Sustainable Governance Indicators 2017, Czech Republic Report. http://www.sgi-network.org/docs/2017/country/SGI2017_Czech_Rep.pdf. Citováno: 16. 2. 2018.
- Högström, John. 2013. Does the Choice of Democracy Measure Matter? Comparison of the Two Leading Democracy Indices, Freedom House and Polity IV. *Government and Opposition* 48 (02): 201–221.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay a Massimo Mastruzzi. 2010. The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues. *Policy Research Working Paper No. 5430*. Washington: World Bank.
- Kaufmann, Daniel, a Aart Kraay. 2017. Worldwide Governance Indicators, 2017 Update: Aggregate Governance Indicators 1996–2016. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. Citováno: 16. 2. 2018.

- Kelley, Judith G. a Beth A. Simmons. 2015. Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations. *American Journal of Political Science* 59 (01): 55–70.
- Mansfeldová, Zdenka, Martin Myant a Frank Bönker. 2011. Sustainable Governance Indicators 2011, Country Report Czech Republic. http://www.sgi-network.org/docs/2011/country/SGI11_CzechRep.pdf. Citováno: 16. 2. 2018.
- Marshall, Monty G., Ted R. Gurr a Keith Jagers. 2017. *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2016*. Vienna: Center for Systemic Peace.
- Merry, Sally E., Kevin E. Davis a Benedict Kingsbury, eds. 2015. *The Quiet Power of Indicators: Measuring, Governance, Corruption and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muno, Wolfgang. 2012. Die Vermessung der Welt: Eine Analyse der Worldwide Governance Indicators der Weltbank. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 6 (1S): 87–113.
- Norris, Pippa, Richard W. Frank a Ferran Martinez i Coma. 2013. Assessing the Quality of Elections. *Journal of Democracy* 24 (04): 124–135.
- Norris, Pippa, a Max Grömping. 2017. *Populist Threats to Electoral Integrity: The Year in Elections, 2016–17*. Sydney: The Electoral Integrity Project.
- Polity IV. 2011. Country Report 2010: Czech Republic 2010. Mimeo.
- Snyder, Jack, a Alexander Cooley. 2015. Rating the Ratings Craze: From Consumer Choice to Public Policy Outcomes. In: *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*, eds. Alexander Cooley a Jack Snyder, 178–193. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Melissa A. 2010. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research* 22 (01): 31–54.
- V-Dem Institute. 2018. V-Dem. Global Standards, Local Knowledge. <https://www.v-dem.net/en/>. Citováno: 19. 2. 2018.

STÁČENÍ K DEKONSOLIDACI?

Konsolidace demokracie a občanská společnost v České republice

PETRA GUASTI

1. Úvod

Pád komunismu nabízí zajímavý pohled na možnosti a limity souběžné ekonomické a politické transformace. Politická transformace ve střední a východní Evropě (SVE) nevedla k vytvoření jednotného typu demokracie a vládnutí (Pridham 2008a). Česká republika byla po dlouhou dobu ukázkovým příkladem ekonomické transformace (Myant et al. 1996), průkopníkem procesu integrace do Evropské unie (EU) (Schimmelfennig a Sedelmeier 2004; Vachudova 2005) a byla pokládána za plně konsolidovanou demokracii (Merkel 2008). Vzhledem k příznivému historickému dědictví (Pop-Eleches 2007; Kitschelt 2001), otevřené cestě do EU (2004) i díky tomu, že nezažívala příliš hluboké důsledky ekonomické krize (Verick a Islam 2010), měla Česká republika mezi zeměmi SVE skutečně jednu z nejlepších konstelací strukturálních podmínek pro konsolidaci demokracie.

Přesto se kvalita demokracie v České republice v posledních letech zhoršuje (BTI 2015, SGI 2016, SGI 2017; Bönker v tomto sborníku). Tento paradox činí z České republiky vhodný případ pro výzkum demokratické konsolidace – pro testování základních premis a teoretických východisek. Cílem této kapitoly je pokusit se o bližší vhléd do konsolidace demokracie v České republice. V prvních dvou částech popisuje kapitola tradiční indikátory demokratické konsolidace, proměnu politického štěpení a občanské participace v České republice. Poté se kapitola zaměří na vliv tří faktorů na občanskou společnost a participaci: historického dědictví, EU a hospodářské krize.

Různá míra demokratické konsolidace zemí SVE se často přisuzuje důsledkům jejich historického dědictví (Levitz a Pop-Eleches 2010). Vliv

EU, jejich právních norem a způsobu vládnutí je považován za příznivý, neboť usnadňuje důležité změny ve způsobu vládnutí v jednotlivých zemích a posiluje jejich schopnost provádět reformy (Pridham 2008a). Vypuknutí globální hospodářské krize¹ v roce 2008 zkomplikovalo situaci v nových členských zemích a ovlivnilo jak ekonomicky, tak politicky demokracii a vládnutí v SVE (Dutkiewicz a Gorzelak 2013). Na konci kapitoly budou shrnuta prezentovaná zjištění a následně učiněn pokus nahradit představu lineární konsolidace konceptem „*stáčení*“.

2. Mezi demokratickou konsolidací a návratem ke starým poměrům

Hodnocení demokratické konsolidace se zaměřuje na institucionální uspořádání, politickou a sociální reprezentaci, chování aktérů a politickou kulturu. Následující text ukazuje, že implicitně předpokládaný chronologický vývoj těchto čtyř dimenzí nebo „úrovní“ konsolidace (Merkel 2009) v České republice nenacházíme. Zatímco institucionální uspořádání je plně konsolidované, nadále dochází ke štěpení společnosti, politická kultura není plně konsolidovaná a ani politická reprezentace se v posledních letech nekonsoliduje. To však neznamená návrat k předdemokratickým poměrům (srov. Greskovits 2015; Jasiewicz 2007). Naopak to upozorňuje na fakt, že teorie konsolidace, založená na představě oddělených fází demokratizace, nadměrně zdůrazňuje linearitu a stabilitu liberálního projektu v nových demokraciích a její schopnost vysvětlit současný vývoj je omezená. Pro vysvětlení současného vývoje se proto jeví jako vhodnější koncept „*přichylování a odchylování (swerving)*“. Tento koncept „uznává proměnlivost a nejistotu jako integrální součásti demokracie, aniž by nutně vyvozoval bezprostřední kauzální souvislost se změnou režimu“ a osvětluje vzájemnou propojenost a překrývání jednotlivých fází demokratické konsolidace (Bustikova a Guasti 2017, str. 167).

¹ Ekonomická krize je zde definována ve shodě s přístupem MMF jako snížení ekonomické aktivity s dopady na trh práce vedoucí k poklesu soukromé spotřeby, tvorby HDP a následnému krácení vládních výdajů (Verick a Islam, 1010, str. 49).

2.1 Ústavní konsolidace

Z institucionálního pohledu patří Česká republika do kategorie zemí s poměrně úspěšnou politickou transformací a konsolidovanou tržní ekonomikou (Fuchs a Klingemann 2002; Merkel 2008). Základní rysy demokratického politického života jsou pevně ustaveny, institucionální uspořádání je stabilní a existuje jasné dělení moci mezi legislativou, exekutivou a soudy. Svobodné volby se konají pravidelně a svoboda projevu není omezena; existuje nezávislý tisk a právo na sdružování je plně zajištěno. Neexistují žádné významné síly (tzv. veto aktéři), které by bránily výkonu státní moci. Ústavní řád a kontrolní mechanismy (brzdy a protiváhy) fungují (Mansfeldová a Guasti 2010; Pridham 2009). Dodržování občanských práv je zajištěno, i když údaje o antidiskriminačních opatřeních naznačují, že této otázce není věnována velká pozornost (tamtéž).

2.2 Konsolidace reprezentace

Praxe demokratického vládnutí je na rozdíl od institucionálního uspořádání velmi dynamická a zdá se, že do určité míry došlo k její dekonsolidaci. Reprezentace územních a funkcionálních zájmů stranami, nevládními organizacemi a jinými aktéry podle Merkela (2008) ovlivňuje způsob, jakým jsou chráněny a internalizovány ústavní normy. Český stranický systém je slabý, proměnlivý a vnitřně nestabilní (Hanley 2012; Bustikova a Guasti 2017). To se projevuje slabými a nestabilními vládními koalicemi (Guasti a Mansfeldová 2018). Tyto slabé stránky politické reprezentace jsou však do značné míry vyvažovány silou české občanské společnosti. Tato občanská společnost je početná, rostoucí a národně i nadnárodně stále více mobilní (Rakušanová 2007; Císař a Vráblíková 2013).

Zpočátku se český politický systém rychle stabilizoval (Kostecký, 1994). Struktury politických stran v parlamentu se konsolidovaly už od voleb v roce 1992 (Kostecký 2002; Kitschelt et al. 1999). Extrémistické strany sice existují, ale až do roku 2017 nebyly součástí žádné vládní koalice, jak tomu bylo v jiných zemích SVE.² Napříč politickým spek-

² To se může brzy změnit. Andrej Babiš, na jaře 2018 designovaný předseda vlády, otevřeně vyjednává o podpoře strany Svoboda a přímá demokracie (SPD). Výměnou

trem se vyskytovaly a vyskytují autoritářské typy stranických vůdců, což negativně ovlivňuje vnitřní fungování politických stran. Až do roku 2006 klesala míra fragmentace (roztříštěnost) a počet (relevantních) politických stran. Dvě největší politické strany, Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) a Občanská demokratická strana (ODS), získaly ve volbách v roce 2006 více než dvě třetiny hlasů, což oslabilo roli menších politických stran (s výjimkou KSČM, která měla stabilní voličskou základnu a přitahovala také jisté množství protestních hlasů).

Většina stran se však musela vyrovnávat s hlubokými vnitřními rozkoly a mocenskými boji (Mansfeldová 2013). Už od samotného počátku byla tvorba koalic a stabilita vlád významně narušována permanentním vyloučením některých stran z účasti na tvorbě kabinetů³ a osobními nevráživostmi – nejen mezi „politickými tábory“, ale také v rámci jednotlivých stran (Vlachová 2001). Česká republika proto měla řadu křehkých vládních koalic se slabou většinou (Mansfeldová a Lacina 2015). V letech 1993 až 2017 vládlo 14 kabinetů.⁴ Dva z nich však nezískaly důvěru parlamentu (1. Topolánkova a Rusnokova vláda). Pouze tři z těchto čtrnácti vlád vydržely celé funkční období (1. Klausova, Zemanova a Sobotkova vláda; Guasti a Mansfeldová 2018; viz také příspěvky Balík a Hloušek a Novotný v tomto sborníku).

Po parlamentních volbách v roce 2006, 2010 a 2013 byla politická situace poznamenána neustálým bojem mezi slabou středopravou (v případě voleb v roce 2013 středolevou) koaliční vládou a posílenou, ale rozdělenou opozicí, a narůstajícími vnitřními rozpory uvnitř koaličních stran (Guasti a Mansfeldová 2018). Docházelo ke vzniku protestních stran, které krátce po svém ustavení vstoupily do parlamentu. Během

za podporu menšinové vlády vedené hnutím ANO dostala SPD vedení v klíčových výborech parlamentu, včetně Bezpečnostního výboru.

³ V devadesátých letech to průběžně byla pravicová extrémistická strana Sdružení pro republiku-Republikánská strana Československa (SPR-RSČ), která byla v Poslanecké sněmovně zastoupena v letech 1992–1998. Byla rozpuštěna v roce 2013. Stejně zanikla i další radikální pravicová strana, která se dostala do sněmovny, Úsvit přímé demokracie (podobně jako její předchůdce s nulovým koaličním potenciálem). Na druhé straně je KSČM nepřetržitě parlamentní stranou se stabilním ziskem hlasů a s velmi stabilní voličskou základnou.

⁴ Za změnu kabinetu se zde pokládá i každá změna v souboru stran zastoupených svými členy ve vládě.

jediného volebního období se v parlamentu zformovala nová politická uskupení a odštěpené strany (Linek 2010). Životnost nových stran byla omezená, protože se zaměřovaly pouze na získání moci a zanedbaly budování vazeb se společností (Linek a Lyons 2013). V sestavování koaličních vlád však malé politické strany sehrály zásadní roli.

Postavení dvou největších stran, ČSSD a ODS, se časem výrazně oslabilo (Mareš 2011). Jedinou stranou, jejíž podpora kontinuálně rostla až do drtivého vítězství v parlamentních volbách v říjnu 2017, je ANO. Ve volbách v roce 2017 získalo ANO téměř 30 procent křesel, ale jeho vláda bude pravděpodobně stejně křehká jako předchozí koaliční vlády (srov. Bustikova a Guasti 2017). V posledních sedmi letech zažívá Česká republika vlnu populismu jak mezi hlavními politickými stranami (zejména v ANO s vizí technokratického populismu vyjádřeného heslem „Budeme řídit stát jako firmu“), tak mezi menšími parlamentními subjekty populistické (extrémní) pravice (Úsvit, SPD). Silnější tendence k radikalismu se však neobjevují.⁵ Hlavní konfliktní linie vnitrostranické a mezistranické soustře plynou z rozporů ohledně (1) všech významných reforem, zejména daní zdravotního a důchodového pojištění, a (2) postojů k prohlubování evropské integrace (zejména rychlosti přijetí Eura) (Bakke a Sitter 2013).

Na rozdíl od komplexního, a často negativního, vlivu politických stran na demokratickou konsolidaci vyplňuje občanská společnost úspěšně prostor mezi privátní sférou a státem. Po roce 1990 začaly vznikat zájmové skupiny a neziskové organizace. V roce 2017 bylo v České republice registrováno kolem 130 000 sdružení, nadací a organizací (ne všechny jsou aktivní). Většinu vlivných zájmových skupin tvoří podnikatelská sdružení a odbory, které mají rovněž významné kompetence v oblasti pracovních vztahů a hospodářské politiky. Počet neziskových organizací se v jednotlivých oblastech i regionech liší, a proto existují regiony s více či méně aktivní občanskou společností a občanskou participací. Nevládní organizace však hrají důležitou roli v místním plánování a při vytváření regionálních strategií (Rakušanová 2007; Guasti a Mansfeldová 2017).

⁵ Nová politická strana Úsvit přímé demokracie senátora Tomia Okamury, která vznikla v roce 2012, nebyla schopna získat širší veřejnou podporu pro svou neskrývané xenofobní agendu a upadla do bezvýznamnosti, vnitřních třenic a finančních skandálů. Okamurova nová strana Svoboda a přímá demokracie (SPD) si udržela omezenou podporu v roce 2017 díky silné protiimigrační a protiislámské rétorice, kterou menší část společnosti akceptovala (srov. Bustikova a Guasti 2017).

Fungování mnoha organizací občanské společnosti, zvláště těch, které se zaměřují na poskytování služeb, negativně ovlivnila hospodářská krize. Poskytování služeb je financováno prostřednictvím místních rozpočtů a jakmile se tyto rozpočty snížily, došlo k časovým prodávám a k omezení finančních prostředků občanských organizací poskytujících služby, jako je pomoc seniorům a handicapovaným. Tato mezera byla jen částečně zaplněna čerpáním evropských fondů (Císař a Vráblíková 2013). Ekonomické zájmové skupiny se na druhé straně staly v této době významným partnerem vlády ve snaze propojit ekonomický růst a sociální soudržnost. Především odbory však zároveň aktivně organizovaly protesty proti vládním opatřením omezujícím sociální transfery (Mansfeldová 2015). Při organizování veřejných demonstrací během hospodářské krize (zejména v letech 2010 a 2011) spojily své síly s odbory nové platformy jako Stop vládě, ProAlt a Skutečná demokracie. Protesty pokračovaly i v roce 2012, kdy se v dubnu sešlo v Praze asi 100 000 lidí na protest proti úsporným opatřením a neolibérální politice vlády a požadovalo rezignaci vlády a předčasné volby (Císař a Vráblíková 2013; Mansfeldová 2015).

V listopadu 2012 během dvacátého třetího výročí sametové revoluce zorganizovaly odbory demonstrace v Praze a v dalších českých městech pod heslem „Demokracie vypadá jinak“. Byly vyvolány nespokojeností s penzijní reformou, zvyšováním DPH, rostoucí ekonomickou nerovností ve společnosti a restitucemi církevního majetku. Během takzvaného „týdne nepokojů“ demonstrovalo v Praze přes 10 000 studentů proti navrhovaným reformám školství vedoucím k omezení akademických svobod a k zavádění univerzitních poplatků. Další a výrazně rozsáhlejší protesty proběhly v listopadu 2014 během oslav 25. výročí sametové revoluce. Hlavním cílem protestů byl prezident Miloš Zeman a jeho proruské výroky, ale i celá politická reprezentace, která byla kritizována za neefektivitu a neschopnost provést důležité reformy.

V letech 2011 až 2017 došlo k rozvoji občanské společnosti, a to jak početně, tak ve smyslu zlepšení schopností neziskových organizací komunikovat s veřejností. Vznikly nové aktivní a mediálně zdatné neziskové organizace, které se zabývají důležitými otázkami, mimo jiné transparentností, korupcí nebo urbanistickým plánováním. Rozvinuly se početné iniciativy zaměřené na postmateriální hodnoty, jako jsou rovné příležitosti, sladování rodinného a pracovního života, tolerance

práv menšin, práva gayů a leseb, bezpečnost potravin nebo participativní tvorba rozpočtů na místní úrovni (srov. Císař a Vráblíková 2013; Guasti 2016, 2017). V té době došlo také ke smývání hranice mezi občanskou společností a politikou, protože do obou komor parlamentu se dostaly nejen politické strany, ale také občanské iniciativy. Mnohé občanské iniciativy rovněž uspěly v obecních volbách v roce 2014. Nejvýrazněji v Brně. Hnutí Žít Brno s podporou Pirátů získalo 11,89 % hlasů a stalo se třetí nejvýznamnější stranou v brněnském zastupitelstvu. Na místní úrovni se nezávislí kandidáti, často s podporou občanských iniciativ, stali třetí nejvýznamnější politickou silou (po ANO a sociálních demokratech).

2.3 Konsolidace chování

Slabost politické reprezentace provázel nárůst nespokojenosti občanů a sílící rozčarování veřejnosti z politických stran a způsobu vládnutí (Tworzecki a Semetko 2012). Významným faktorem byla kritika neschopnosti politiků efektivně bojovat s korupcí. Neschopnost či neochota politiků bojovat s korupcí je připisována silnému vlivu tzv. veto aktérů (z oblasti armády, podnikatelské a bankovní sféry nebo potenciálně radikálních hnutí), kteří sledují své zájmy vně formálně demokratického rámce (Merkel 2008). V tomto ohledu lze pokládat korupci, a především postoje občanů ke korupci, za jeden z hlavních problémů České republiky. Schopnost vlády implementovat efektivní protikorupční opatření byla přinejmenším omezená. Hlavní překážkou je absence politického konsensu – různé pohledy na protikorupční opatření v rámci koaličních vlád, ale i v jednotlivých vládních stranách. To umožňuje aktérům z podnikatelských kruhů a politiky úspěšně využívat formální i neformální kanály k blokování efektivní kontroly korupce (Guasti 2011). Tento fakt poukazuje na nedokončenou konsolidaci chování. Protiváhou silným ekonomickým a politickým zájmům může být jen výrazná mobilizace reformních aktérů – v českém případě občanské společnosti.

V roce 2012 poté, co rozsáhlé skandály odhalily míru, v jaké byly zneužívány fondy EU, zmrazila EU na několik měsíců strukturální fondy pro dva české regiony a organizovaná občanská společnost se rozhodla jednat. V roce 2013 připravilo dvanáct domácích a mezinárodních neziskových organizací společný projekt „Rekonstrukce státu“ s cílem prosadit

efektivní protikorupční opatření.⁶ Na rozdíl od podobných předchozích projektů „Rekonstrukce státu“ průběžně monitoruje hlasování poslanců o protikorupčních opatřeních. To je následně zveřejňováno na internetových stránkách projektu, přes sociální média i v tisku. Před senátními volbami v roce 2014 Rekonstrukce státu nabídla podporu kandidátům, kteří se zavázou k podpoře jejich antikorupčních opatření. Tento tlak na politiku, v průběhu volební kampaně i výkonu mandátu, zajišťuje dodržování závazku aktivně usilovat o přijetí antikorupčních opatření. První úspěch tohoto nového, šířeji pojatého pokusu o omezení korupce se dostavil v roce 2015 s přijetím zákona, který vyžaduje zveřejňování veřejných zakázek na internetu. Tento zákon významně proměnil dosavadní netransparentní praxi při zadávání veřejných zakázek. Ve srovnání s původním návrhem však přijatý zákon vyjímá 10 % smluv z povinnosti být transparentní, být předmětem monitoringu a právního dohledu.⁷ Nicméně přesto jde o významný pokrok – vliv ekonomických aktérů nebyl eliminován, ale došlo k jeho významnému omezení.

I když se vybrané státní instituce vymanily z veřejného dohledu, čímž naznačily, kde jsou hlavní veto aktéři schopní blokovat jakoukoliv protikorupční legislativu, přináší zákon větší transparentnost. Údaje publikované následně v létě 2017 rovněž vrhají světlo na důvody, proč byl tehdejší ministr financí a předseda Hnutí ANO Andrej Babiš proti této právní úpravě: Andrej Babiš je výlučným sponzorem ANO a strana je u něho značně zadlužená. Pokud se týká fondů EU, v srpnu 2017 byl Babiš zbaven poslanecké imunity, když policie začala vyšetřovat čerpání fondů EU na stavbu rekreačního areálu „Čapí hnízdo“. V lednu 2018 byl ze stejného důvodu Babiš zbaven i své nové poslanecké imu-

⁶ Hlavními cíli této koalice jsou: transparentní financování stran, majetkové příznání zvolených úředníků, online zveřejňování výsledků výběrového řízení u veřejných kontraktů, zrušení anonymních akcí, transparentnost procedur jmenování do správních rad státních společností, nezávislá veřejná administrativa, ochrana policejního vyšetřování před politickými zásahy, transparentní legislativní proces (odstranění ad hoc dodatků – takzvaných přílepků) a rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu.

⁷ Politické ústupky učiněné v tomto procesu zahrnují zavedení minimální smluvní hodnoty (50 000 Kč, ekvivalent 1 800 EUR). Zproštění povinnosti publikovat smlouvy v Centrálním registru veřejných zakázek se týká zastupitelstev malých obcí, parlamentu, Prezidentské kanceláře, Ústavního soudu, Nejvyššího kontrolního úřadu a Úřadu ombudsmana.

nity (kterou získal po volbách v roce 2017). V roce 2019 vyšetřování dále pokračuje.

To osvětluje zajímavý paradox – dlouhodobá neschopnost vlády efektivně se vypořádat s korupcí v kombinaci s vysokou citlivostí občanské společnosti vůči korupci posiluje antisystémové síly. Populistické ANO vystupující proti establishmentu vynesl v roce 2013 protikorupční narativ do koaliční vlády a v roce 2017 k vítězství v parlamentních volbách. ANO nabídlo jak diagnózu problému (zavedené strany jsou zkorumpované), tak jeho léčbu („my to vyřešíme“). Voliči raději ignorují fakt, že sám Andrej Babiš je zapleten do údajného podvodu, který se týká fondů EU, a chtějí věřit, že „bohatí lidé nemají potřebu krást“. Babiše tedy protikorupční narativ úspěšně vynesl do vlády, ale nedokázal zajistit beztrestnost pro něj a jeho rodinu.

2.4 Konsolidace politické kultury

Přestože tento vývoj představuje krizi racionality a dále přispívá k nestabilitě politického systému a růstu populismu, zklamání voliči se neodvracejí od demokracie jako systému vládnutí. Existuje stabilní a vysoká míra obecné podpory demokracie a spokojenosti s demokratickým systémem (Guasti a Mansfeldová 2017; Klingemann et al. 2006), který si Češi spojují se svobodou, participací a socioekonomickou jistotou. Občané jsou ale nespokojeni se stávající politickou situací a nedůvěřují tradičním politickým elitám (tamtéž). Úspěch VV v roce 2010 a ještě více pak ANO v letech 2013 a 2017 lze vysvětlit zklamáním občanů z tradičních politických elit a jejich přesvědčením, že kořeny současné krize spočívají v neschopnosti politických elit vládnout, nikoliv selháním demokracie jako takové (srov. Linek 2013; Bustikova a Guasti 2017).

V letech 2010 až 2012 klesl podle průzkumů veřejného mínění podíl občanů spokojených s politickou situací v zemi z 8 na 4 % (CVVM 2012), zatímco podíl nespokojených respondentů vzrostl z 58 na 79 %. Rostoucí společenská nespokojenost byla provázena mírným poklesem víry v rovnost, spravedlnost a respektování lidských práv. Po následném mírném zlepšení v letech 2014 až 2016 došlo k opětovnému poklesu. V květnu 2017 byl podíl občanů spokojených se současnou politickou situací 12 % a podíl nespokojených 59 % (CPOR 2017). Největší důvěru měla justice (48,6 %) a EU (28,6 %). Vládě důvěřovalo 17,7 % a Poslanecké sněmovně

jen 12,2 % občanů. Jen 9,5 % Čechů důvěřovalo politickým stranám. To je ve srovnání s květnem 2010 významná změna: poklesla důvěra v EU, vládu a politické strany (o 23,2 %, respektive 14 % a 2,6 %), zvýšila se důvěra v justici (o 14,5 %) a (mírně) také v parlament (o 0,1 %) (Eurobarometr 2017). Občané spíše důvěřovali zastupitelstvům obcí a starostům (61 % a 60 %), krajským zastupitelstvům a hejtmanům (44 % a 42 %) a prezidentovi (48 %) (CVVM 2017).

Nastiněný posun ve veřejném mínění ukazuje, že změny nejsou způsobeny jen vládnutím, ale také nedostatečnou informovaností o tvorbě veřejných politik a neefektivní komunikací mezi vládou a občany. To se týká především Sobotkovy vlády – zatímco schopnost vlády komunikovat s občany byla omezená, média (především ta ve vlastnictví Agrofertu) rozsáhle informovala o úspěších ministra financí Andreje Babiše i dalších ministrů ANO a silně kritizovala premiéra Sobotku. Více než polovina občanů zastává názor, že na vládu nemají vůbec žádný vliv (Guasti a Mansfeldová 2017). Ve srovnání s neefektivní komunikací vlády předseda ANO Andrej Babiš komunikuje s občany prostřednictvím mnoha kanálů (na osobních setkáních po celé zemi, přes sociální média a v neposlední řadě prostřednictvím dvou tištěných a online deníků; viz příspěvek Jiráka a Köpplové v tomto sborníku).

Podle Mishlera a Rose je určitá minimální úroveň důvěry nezbytná k efektivnímu fungování vlády (2001, str. 418–419). Hlavním faktorem podryvajícím důvěru v demokratické instituce v zemích SVE je korupce, přesněji řečeno vnímání korupce (Hacek et al. 2013). Korupce byla významným tématem v médiích a ve volebních kampaních v letech 2010 a 2013 (a v menší míře i v roce 2017), přispěla k úpadku hlavních stran v devadesátých letech, ODS a ČSSD, a k fragmentaci a proměně stranického systému. Jak široká veřejnost, tak odborníci pokládají korupci za hlavní problém české demokracie šířící se postupně do všech oblastí politického a ekonomického života. Boj proti ní nebyl až dosud příliš úspěšný (Dvořáková 2012; Bustikova a Guasti 2017).⁸ Uznáme-li tvrzení Mishlera a Rose, pak obecná nedůvěra k institucím v české populaci podkopává kvalitu a konsolidaci české politické kultury.

⁸ Hospodářský sektor navázal úzké a často klientelistické vazby s politiky; legislativní regulace, které by zabraňovaly takovým procesům, se implementují jen pomalu nebo zcela chybí, protože není dostatečná politická vůle.

Celkově vzato vykazuje fungování demokracie a demokratické vládnutí v České republice stále několik závažných nedostatků. Základním problémem je vztah mezi státem a společností. Je rovněž nejednoznačné, zda a do jaké míry jsou ve společnosti ukotveny hodnoty liberální demokracie, nebo zda česká společnost stále lpí na starém postkomunistickém východoevropském konceptu demokracie, v němž jsou politikové ve službách podnikatelských zájmů.

3. Nic není, jak bývalo: Mění se struktura štěpících linií

Politická soutěž v České republice po roce 1989 tradičně vedla podél levo-pravého spektra názorových postojů k socioekonomickým otázkám (Kitchelt et al. 1999). Stranický boj se zaměřoval na spor mezi zastánci přerозdělujícího sociálního státu a volnostržního liberalismu, přičemž ostatní příčiny rozkolů jak tradiční (náboženství), tak nové (generační) slábly nebo zanikaly (Linek 2015). V tradičně sekulární a tolerantní České republice byl snadno podceněn fakt, že levo-pravé dělení zahrnuje ve skutečnosti dvě dimenze – socioekonomickou a kulturní. Podle Jaszewicze (2007) se obě dimenze navzájem protínají, a tvoří tak v postkomunistickém politickém prostoru čtyři hlavní pole. *Liberálně-demokratické* pole zdůrazňuje silnou podporu sekulárního univerzalizmu a volnostržních principů; *konzervativní* pole spojuje prostržní postoje s náboženskými a nacionalistickými sentimenty; *populistické* pole doplňuje redistributivní přístupy kulturním (a často etnickým) partikularismem; a *socialistické* pole spojuje tendence k redistributivní ekonomice s univerzalistickými kulturními hodnotami (tamtéž).

Problémy jako nacionalismus, antisemitismus, homofobie a jejich interakce hrály na rozdíl od Polska, Maďarska a Slovenska v Česku zanedbatelnou roli (Bustikova 2014; Guasti a Mansfeldová 2017a). Tato kulturní dimenze zůstávala většinou neviditelná (Jaszewicz 2007, 2009; Brokl a Mansfeldová 1999). V několika posledních letech se situace změnila. „Uprchlíká krize“, která v předchozích třech letech dominovala v médiích, vedla ke zvýšené politizaci a mobilizaci i podél kulturní dimenze. Problém uprchlíků, většinou předkládaný jako existenciální hrozba pro Českou republiku, znovu nastolil otázku, kdo tvoří český národ, do jaké míry reprezentují političtí aktéři zájmy etnické většiny,

nebo jen „ustupují požadavkům“ menšin (Bustikova 2017; Bustikova a Guasti 2017).

Nově zformovaná radikální pravice a její představitelé si osvojili populistickou rétoriku, v níž ani uprchlíci, ani sexuální menšiny nepatří k národu, jehož zájmy by měly české instituce především hájit (Sdružení přátel 2017). Podobně vykazovala v roce 2016 i parlamentní debata o rozšíření práva na adopci dětí na páry stejného pohlaví silný odpor k právům sexuálních menšin. V rámci této (spíše neobvykle) vysoce emocionální parlamentní debaty zazněly hlasy požadující, aby parlament „reprezentoval většinu českých občanů“ a neustupoval rostoucím požadavkům sexuálních menšin, ale „chránil naše děti a tradiční rodinu“ (Nytrova 2016).

3.1 Práva sexuálních menšin: nevyrovnanost nabídky a poptávky

Otázka práv sexuálních menšin v České republice představuje hádanku – české veřejné mínění stále více podporuje rozšíření práv gayů a leseb, ale štěpení mezi i uvnitř jednotlivých stran v této věci se prohlubuje. Poptávka velké části občanů po liberálně demokratických politikách naráží na hlasitý odpor populistických a konzervativních elit, což vede k nerovnováze mezi poptávkou a nabídkou a blokuje přijetí zákona o adopci páry stejného pohlaví či manželství pro všechny.

V prosinci 2005 byl v parlamentu prostou většinou přijat zákon o registrovaném partnerství osob stejného pohlaví. Zákon podpořili sociální demokraté a komunisté. Strany středu a pravice ho odmítly. Křesťanští demokraté byli v jeho odmítnutí na rozdíl od občanských demokratů jednotní. Také liberální Unie svobody byla rozdělena. V podpoře zákona však byly vnitřně rozštěpeny i hlavní strany na levici (sociální demokraté) a na pravici (občanští demokraté). To dokazuje, že kulturní dimenze protíná ekonomickou dimenzi levo-právěho spektra.

Poté, co prezident zákon vetoval, byl v březnu 2006 prosazen díky uplatnění stranické disciplíny (srov. Guasti a Mansfeldová 2018). Podpora zákona rozdělila vládní koalici podél kulturních linií – sociální demokraté a Unie svobody zákon podpořili, křesťanští demokraté mu silně oponovali. Také opozice byla rozpolcena – komunisté zákon podpořili, zatímco pravicoví občanští demokraté byli proti. Pokud jde o kulturní dimenzi levo-právěho spektra, probíhalo hlasování podél progresivně-konzervativní štěpící linie – progresivní byli na levici sociální demokraté

a komunisté a na pravici Unie svobody. Na konzervativní straně stáli křesťanští demokraté a občanskí demokraté z pravé části politického spektra.

V době přijetí zákona byla veřejná podpora práv sexuálních menšin relativně vysoká – podle průzkumu veřejného mínění podporovalo registrované partnerství 61 % Čechů, zatímco 30 % bylo proti. Ve stejném období 38 % Čechů podporovalo manželství osob stejného pohlaví (51 % bylo proti), ale jen 19 % podporovalo právo párů stejného pohlaví na adopci (70 % bylo proti). Podpora práv gayů a leseb však postupně vzrostla – v roce 2016 podporovalo registrované partnerství 74 % Čechů (21 % bylo proti), 51 % Čechů podporovalo manželství osob stejného pohlaví (43 % bylo proti). Pokud jde o právo párů stejného pohlaví na adopci, byla otázka v rámci průzkumu veřejného mínění v roce 2014 přeformulována, aby zohlednila posun ve veřejném diskursu, a nyní rozlišuje mezi adopcí dítěte jednoho z partnerů a adopcí dítěte ze státní péče. To přispělo k výraznému posunu veřejného mínění jak směrem k podpoře adopce dítěte partnerky/partnera, tak ze státní péče.

I přes silný posun veřejného mínění k progresivním hodnotám zůstává legalizace adopce páry stejného pohlaví⁹ a manželství osob stejného pohlaví i v roce 2019 nevyřešenou otázkou. Politické elity jsou v České republice tradičně výrazně konzervativnější než česká populace. Do roku 2013 odmítaly středo-pravicové vlády Topolánka a Nečase jakékoliv další rozšiřování práv sexuálních menšin za hranici registrovaného partnerství. Po volbách v roce 2013 podala skupina 25 poslanců návrh dodatku k původnímu zákonu o registrovaném partnerství, který by umožňoval osobám stejného pohlaví žijícím v registrovaném partnerství adoptovat dítě partnera. V této skupině byli členové ANO 2011, komunisté, sociální demokraté a dokonce jeden poslanec za radikálně pravicovou stranu Úsvit přímé demokracie. Poslanecká sněmovna však plenární diskusi o tomto návrhu i jeho projednání ve výborech i v roce 2019 nadále odkládá.

Poslanci si na jednu stranu uvědomují, že velká část veřejnosti smýšlí progresivně, proto je návrh podán, avšak zároveň nejsou ochotni změnu podpořit a využívají procedurální kroky pro oddálení parlamentní diskuse. Tlak veřejnosti nicméně sílí také díky aktivitě neziskových organizací a je-

⁹ Český zákon ve stávající podobě stanovuje, že děti může adoptovat manželský pár nebo jednotlivec. V roce 2016 Ústavní soud zakázal diskriminaci jednotlivců žijících v registrovaném partnerství osob stejného pohlaví, kterým byla do té doby znemožněna individuální adopce.

jich obhajobě „duhových rodin“ jak před politickou reprezentací, tak před veřejností. Nejvýznamnější roli zde hraje organizace PROUD založená v roce 2012 s finanční podporou mezinárodní organizace ILGA. V roce 2016 umožnila silná veřejná podpora adopcí dětí páry stejného pohlaví, aby jednotliví poslanci zaujímali postoje podle svého svědomí a nikoli v souladu se stranickou linií. Ale politický boj na kulturní frontě pokračuje.

Od roku 2016 dosud lze identifikovat dva typy stran – ty, které jsou sjednoceny v prosazování progresivních (komunisté) nebo konzervativních hodnot (křesťanští demokraté a TOP 09), a ty, které zůstávají rozděleny (všechny zbývající strany). V rámci sociální demokracie se vnitřní hodnotový rozkol prohlubuje. Toto vnitřní rozdělení a silná veřejná podpora vedly k posílení ANO, které se prezentuje jako progresivní a vstřícná strana a tuto problematiku si přivlastnilo, aby si však následně uvědomilo, že ani uvnitř voličské základny ANO nepanuje v této otázce jednota. ANO proto významně ustoupilo od otevřené veřejné podpory a v parlamentu sází na procedurální průtahy. Rozkol v otázce práv sexuálních menšin naznačuje, že štěpení podél levo-pravé škály již není pro český stranický systém určující.

3.2 Nová dělicí linie – otázka uprchlíků

Pokud jde o veřejnou podporu, je situace v otázce uprchlíků opakem práv sexuálních menšin. V tomto případě je veřejné mínění jednotné v odmítnutí uprchlíků a mezi politickými stranami existují jen malé odchylky. České veřejné mínění, podněcované hlasy populistů a nevyváženým mediálním zpravodajstvím, silně odmítá přijímání a integraci uprchlíků. To je paradoxní, protože země přednedávnem bez větších problémů integrovala dvě vlny migrantů (konkrétně 8 500 z Bosny v roce 1992 a 12 000 z Ukrajiny a z Moldavska v roce 2001) a počet uprchlíků hledajících azyl v České republice je zvládnutelný.¹⁰

Mezi počtem uprchlíků hledajících azyl v České republice a politickou závažností tohoto problému neexistuje přímá souvislost. Důvod jeho závažnosti spočívá v pozornosti, kterou mu věnují média. V období let

¹⁰ V roce 2015 obdrželo Ministerstvo vnitra 1 525 žádostí o azyl, z nichž 71 bylo schváleno a 399 žadatelů dostalo dodatečnou ochranu (možnost 1–3 roky pobývat v České republice).

2015–2017 ovládla otázka uprchlíků česká média.¹¹ Problém s uprchlíky vnímá česká populace negativně a považuje jej za podstatný, přičemž jeho dominantní vnitropolitický kontext představuje bezpečnost a administrativní zátěž; převládajícím zahraničněpolitickým tematickým rámcem je selhání EU při kontrole migračního toku. Z důvodu chybějících kontextových informací spatřuje většina Čechů původ „migrační krize“ v „pozvání uprchlíků do Německa a Evropy“ ze strany Angely Merkelové.

Průzkumy veřejného mínění ukazují rostoucí negativní postoje vůči uprchlíkům – odmítání uprchlíků v letech 2015–2017 vzrostlo z 50 na 64 %. V roce 2015 byla ochotna uprchlíky natrvalo v České republice přijmout jen 4 % Čechů. V roce 2017 to byly jen 3 %. Ve stejném období klesl počet Čechů ochotných přijmout uprchlíky alespoň dočasně ze 40 na 32 %.¹²

Dominantními hlasy na politické scéně byly v letech 2015 až 2017 prezident Zeman a předseda ANO Babiš, kteří oba používají populistickou rétoriku. Zatímco vládní elity (předseda vlády Sobotka) byly rozpolcené mezi povinností odpovědně vládnout (a dodržovat závazky plynoucí z práva EU) a reagovat na veřejné mínění, Zeman a Babiš i nadále spojují přítomnost uprchlíků v Evropě s terorismem a odmítají kvóty EU, které by vedly k přemístění 6 200 uprchlíků do České republiky. Popírají také schopnost uprchlíků integrovat se do české společnosti. Jediným rozdílem mezi Zemanem a Babišem je Babišova relativní umírněnost (zdůrazňuje ochotu poskytnout pomoc Turecku a jiným zemím, které nyní mají uprchlíky na svém území), zatímco Zemanova rétorika je velmi hrubá až xenofobní (Zeman 2017).

Spojenectví mezi Zemanem a Babišem a skutečnost, že Babiš vlastní dva deníky, znesnadňuje radikální pravici a protiislámským skupinám přisvojit si tuto problematiku jako svou výhradní agendu. Česká populace zřejmě odmítá jak uprchlíky, tak radikální pravici a přijímá spíše populisty, kteří vystupují proti establishmentu, přestože jsou fakticky jeho

¹¹ Mediální analýza TV zpravodajství z Masarykovy univerzity z roku 2015 uvádí, že „uprchlická krize“ převládala v hlavních večerních zprávách jak veřejných, tak soukromých médiích (39,5 % zpravodajství ve veřejnoprávní televizi a 36,5 % v největší soukromé TV Nova).

¹² Češi odmítají všechny uprchlíky bez ohledu na zemi původu – ochota poskytnout azyl uprchlíkům ze Středního východu a severní Afriky klesla z 25 % v roce 2015 na 15 % v roce 2017. Ve stejném období klesla také ochota přijímat uprchlíky z Ukrajiny ze 43 % na 41 % (CVVM 2017).

součástí. V období let 2015–2017 ochromovaly postoje Babiše a Zemana schopnost předsedy vlády Sobotky efektivně vyjednávat s EU. Zároveň však také znemožnily stranám radikální pravice udržet si monopol na protiislámskou rétoriku.

Hlasy ve prospěch uprchlíků téměř nezaznívaly a zpravodajství o radikální pravici bylo omezené, protože protiislámské postoje zaujímaly převážně skupiny, které existovaly vně parlamentu (Blok proti islámu). Jejich rétorika byla mnohem vyhrocenější (mimo jiné obviňovaly vládu a předsedu vlády z vlastizrady). Blok proti islámu a Úsvit spolupracovaly až do roku 2016, ale rozešly se, poté co se nepohodly ohledně financování volební kampaně v roce 2017. V květnu 2016, během výročního zasedání, se Blok proti islámu rozpadl na několik odštěpeneckých skupin. Nejživotáschopnější se zdá být Alternativa pro Českou republiku (pokus napodobit německou AfD s akronymem APAČI – narážka na indiánský kmen Apačů) vedená sociologem Petrem Hamplem. Skupina však nedokázala uspět v senátních volbách 2016 a dále se rozpadala.

4. Determinanty demokratického stáčení a role občanské participace

Nakolik byly procesy demokratické konsolidace a občanské angažovanosti v České republice ovlivněny historickým dědictvím, EU a hospodářskou krizí? První je do jisté míry konstantním faktorem, který s přibývajícím časovým odstupem od pádu komunismu logicky nedostačuje k vysvětlení změn míry a způsobu demokratické konsolidace v průběhu času. EU ztělesňuje spíše stabilní uspořádání, ale intenzita tlaku ze strany EU na nové členské země se postupně měnila a po vstupu do EU výrazně klesla. Hospodářská krize, pokud je její dopad mírný (jako to bylo v ČR), působí jako zatěžkávací test – v České republice krize odhalila slabou míru konsolidace politické reprezentace, prohloubila fragmentaci a nestabilitu stranického systému, ale rovněž podpořila občanskou participaci.

4.1 Smíšená zátěž historického dědictví

Občanská společnost má v České republice dlouhou tradici a historicky hrála významnou roli (Rakušanová 2007). Tato tradice byla částečně pře-

rušena během komunistického režimu (1948–1989). V tomto období si některé organizace zachovaly prvky autonomie tím, že se vyhýbaly politickým otázkám a akceptovaly státní dohled; jiné přímo podporovaly komunistický režim nebo byly jeho integrální součástí, a další organizace a skupiny působily ilegálně nebo poloilegálně v přímé opozici k autoritářskému režimu (srov. Ekiert a Kubik 2010). Během transformace a demokratizace některé z těchto organizací přetrvaly, jiné zanikly a jejich místo zaujaly organizace nové. Občanská společnost však dodnes zůstává značně rozdělena (Guasti a Mansfeldová 2017, 2018).

Zatímco dopad komunistického režimu na organizační strukturu společnosti je nejednoznačný (některé organizace přetrvaly, jiné vznikly nově), jeho vliv jasně přetrvává v paternalistických postojích veřejnosti, výsadní roli státu, v narušeném vztahu mezi státem a společností (prohlubující se propast v důsledku relativní pasivity veřejnosti vůči státu a hluboké nedůvěry ke státním institucím), v absenci silné střední třídy a v přerušené tradici dárcovství a dobrovolnické práce (Howard 2003). Myant a Smith tvrdí, že komunistická vláda po sobě zanechala tři různé formy negativního odkazu: neformální sítě vztahů, přetrvávání individualizovaných postojů a pasivních návyků a neochotu přijímat aktivní účast na veřejném životě (Myant a Smith 2006, str. 153).

Konec komunistického režimu a proces demokratizace byl však rovněž doprovázen zvýšením občanské participace a výrazným nárůstem počtu dobrovolných sdružení (Mansfeldová a Kroupa 2005). Mezitím se vyhranily dva rozdílné pohledy na demokracii. Participativní model, reprezentovaný Václavem Havlem, spojoval koncept občanské společnosti s vizí nepolitické sféry, která by vzdělávala a socializovala občany. Tento model převládl v první fázi demokratizace (Rakušanová 2007; Hadjiisky 2001; Eyal 2000). Narodil od Havla prosazoval Václav Klaus představu většinové společnosti voličů namísto Havlových aktivních občanů. Zdá se, že k této druhé vizi má blízko i Andrej Babiš, který se snaží omezit diskuse v parlamentu či zrušit Senát z důvodu jeho nedůležitosti. Jak pro Klause, tak pro Babiše jsou občané v prvé řadě voliči, kteří mají svůj názor vyjádřit jednou za čtyři roky – u volební urny. Aktivní občan je pro ně nepřítelem (Klaus) či zbytečnou zátěží (Babiš).

Českou demokracii i nadále utváří napětí mezi participativním a většinovým modelem demokracie, protože stoupenci druhého modelu odmítají otevřenější (a konfliktní) vztahy mezi státem a společností,

zatímco zastánci participativního modelu mají trvalou nedůvěru ke státním institucím a část je vůči nim otevřeně nepřátelská (Myant 2005; Eyal 2000; viz také příspěvek St. Weiss v tomto sborníku).

4.2 Dopad finanční krize

Vypuknutí globální hospodářské krize v roce 2008 významně ovlivnilo většinu zemí SEV (Dutkiewicz a Gorzelak 2013). V České republice krize mírně oslabila hospodářský růst a mírně postihla trh práce (Verick a Islam 2010, str. 29). V následující části, která shrnuje dopady hospodářské krize na občanskou angažovanost, jsou použity údaje USAID Indexu udržitelnosti pro země SVE (USAID CSO sustainability Index Reports 2008–2012).

Vzhledem k finanční zranitelnosti organizované občanské společnosti, zejména její závislosti na financování ze strany státu a nedostatečně rozvinuté tradici dárcovství v České republice, vzbuzovala finanční krize především obavy z budoucího vývoje ekonomiky (srov. Ehreman 2008). V roce 2008 se organizace občanské společnosti viditelně snažily zajistit finanční kontinuitu své činnosti, která by přesahovala financování pomocí ad hoc projektů a poskytla finanční a personální stabilitu. Čím více ubývalo financování ze strany tradičních mezinárodních dárců, tím více rostla závislost na státu a strukturálních fondech EU. Tento trend vyvrcholil v roce 2010, avšak přístup k financím EU byl pro menší regionální organizace, které si ještě neosvojily patřičné know-how, po administrativní stránce příliš složitý (USAID 2010).

Náročné čerpání financí ze strukturálních fondů a operačních programů EU bylo dále komplikováno početnými případy korupce a klientelismu – a to především ve strukturálně slabých regionech, kde tyto prostředky představovaly jeden z mála zdrojů. To dále omezilo vnitřní zdroje a oslabilo životaschopnost menších, především regionálních organizací. V České republice neumožňuje legislativa daňovým poplatníkům věnovat část daně z příjmu neziskovým organizacím (na rozdíl od Chorvatska, Maďarska, Slovenska, Litvy, Polska, Slovinska a Rumunska). V důsledku toho se mnoho neziskových organizací ocitlo v začarovaném kruhu – potřeby zaměstnávat a udržet si pracovníky schopné získávat a spravovat evropské prostředky a potřeby produkovat zdroje, které by zpětně umožnily udržet si tyto zaměstnance. To často vedlo k vnitřní byrokratizaci a rozčarování zaměstnanců a dobrovolníků.

Obraz neziskových organizací v očích veřejnosti je sice obecně pozitivní, ale současně oslabován nevyváženou pozorností médií, která se zaměřuje spíše na občasná skandály, ale neinformuje o pozitivním vývoji. Důvěra veřejnosti v odbory a jejich podpora byly před hospodářskou krizí nízké. Vypuknutí hospodářské krize a jejich aktivní vystupování proti vládním reformám a úsporným opatřením zlepšily obraz odborů u veřejnosti a důvěra veřejnosti vzrostla.¹³ Tento růst důvěry byl současně provázen zvyšující se nedůvěrou vůči vládě, což naznačovalo rostoucí polarizaci ve vztazích mezi státem a společností (Guasti 2016; srov. Henning 2015, s. 67–68).

Pokud jde o pracovní vztahy, hospodářská krize a následná úsporná opatření vedly k omezení práv pracovníků, snížení regulace odpracovaných hodin, rozšíření pracovních smluv na dobu určitou a dočasné práce zprostředkované agenturami, deregulaci odstupného a obecně k oslabení ochrany zaměstnanců (Henning 2015; Toth et al. 2012). To vyústilo v další veřejné protesty. V listopadu 2011 zorganizovaly české odborové svazy spolu s neziskovými organizacemi masové protesty v Praze proti penzijní a zdravotní reformě, které vedly k dalšímu oslabení vlády a přispěly k jejímu pádu.

Hospodářská krize negativně ovlivnila už tak křehkou finanční životaschopnost neziskových organizací z důvodu krácení veřejných financí na poskytování služeb a rovněž omezování firemních a soukromých darů. Neziskové organizace navíc čelily obtížím při zpětném vymáhání nákladů na poskytnuté služby od vlády (zvýšení byrokratické zátěže). Výrazně narostla konkurence mezi neziskovými organizacemi v oblasti poskytování služeb a novými soukromými společnostmi, které se rovněž zapojily do soutěže o státní zakázky.

Pro Českou republiku stejně jako pro ostatní země SVE, kam směřují značné strukturální prostředky EU, však byla hospodářská krize rovněž skrytým požehnáním – omezila závislost neziskových organizací na státním financování a přinutila je hledat nové a kreativní přístupy k veřejnosti a způsobu financování. Krize také vedla k novému modelu

¹³ Podle European Value Study v letech 1999 až 2008 důvěra k odborovým svazům (na čtyřbodové škále, kde 1 znamená největší důvěru a 4 žádnou důvěru) vzrostla z 3,02 na 2,92. Průměrná hodnota důvěry k odborům ve starých členských zemích EU v roce 2008 byla 2,67 (Henning 2015, s. 67).

personálního obsazování – lidmi, kteří opouštěli soukromý sektor v důsledku snižování nákladů a nadbytečnosti a hledali zaměstnání mimo soukromou komerční sféru. Ti přinesli do neziskových organizací nové dovednosti. Od přelomu let 2009–2010 využívaly organizace občanské společnosti stále více sociální média ke zvýšení své publicity a zlepšení komunikace. Začaly se využívat nové formy ad hoc dárcovství přes mobilní telefony (tzv. dárcovská SMS – DMS). V roce 2012 vybraly české neziskové organizace jen na dárcovských DMS téměř jeden milión Eur (USAID 2013). V letech 2011 a 2012 se rozvíjely online fundraisingové platformy a vznikaly nové dárcovské webové portály.

Od roku 2011 začaly organizace občanské společnosti rovněž více posilovat vztahy s korporátním sektorem – snahou o kultivaci a stabilizaci korporátního dárcovství. Nadace VIA se zaměřuje na podporu dárcovské kultury a poskytuje odborné poradenství a pomoc společnostem a korporacím při zavádění struktur korporátní odpovědnosti. V roce 2013 pomáhala Nadace VIA společnosti T-Mobile Česká republika při distribuci 100 000 Eur občanským sdružením a neziskovým organizacím prostřednictvím malých grantů tím, že společně s akademiky a odborníky vyvíjela kritéria pro žádosti a evaluace. Na základě zpětné vazby od expertů a neziskových organizací byl například zaveden dvoustupňový proces podávání žádostí a možnost nahradit povinné spolufinancování vkladem dobrovolnické práce. Je to důležitý pozitivní příklad pro další korporátní dárcovské aktivity, pro něž je Nadace VIA klíčovým centrem a poradním orgánem.

Rovněž na regionální úrovni se občané a neziskové organizace aktivněji zapojují do tvorby regionálních rozvojových plánů – především s požadavky na jejich transparentnost, udržitelnost a integritu. Pomalu se stávají tradicí každoroční kampaně, které dostávají do širšího povědomí problémy, jako jsou rakovina nebo bezdomovectví, stejně jako ad hoc kampaně (často financované EU) za posílení transparentnosti státní správy.

Hospodářská krize zapůsobila jako katalyzátor občanské angažovanosti ve třech směrech – podnítila občanskou společnost a odbory, aby definovaly svůj vztah ke státu; zviditelnila potřebu občanských sdružení a neziskových organizací aktivně komunikovat s veřejností a posílila vztah mezi organizovanou občanskou společností a širší veřejností a mezi občanskou společností a korporátním sektorem – to vedlo k po-

sílení finanční životaschopnosti organizací občanské společnosti i angažovanosti občanů.

4.3 Dopad vstupu do EU na organizaci občanské společnosti

Dopad EU na kvalitu demokracie v zemích SVE je přinejmenším nejednoznačný. Jedním z kořenů tohoto problému je byrokratická povaha vlastního integračního procesu. Negativní dopad lze připsat chybějící politické vůli k implementaci norem požadovaných EU do právního systému zemí SVE v průběhu přístupového procesu. Provádění reforem je v zemích SVE podmíněno vysokou kvalitou vládnutí, ale i zvýšením nákladů neimplementace evropských norem – především z důvodu ztráty podpory veřejnosti (Guasti 2016).

Z hlediska občanské angažovanosti (jak přímé, tak prostřednictvím organizované občanské společnosti – neziskových organizací a odborových svazů) měl evropský integrační proces jen omezený efekt. Kodaňská kritéria předpokládala, že demokracie v členských státech SVE byla plně konsolidovaná a občanská společnost je životaschopná (tamtéž). EU tudíž zásadně nefigurovala v rámci občanské participace. Strukturální fondy EU působily jako polarizující faktor – rozšířily propast mezi profesionalizovanými neziskovými organizacemi, které byly schopny čerpat fondy EU, a těmi ostatními (srov. Petrova a Tarrow 2007).

Z hlediska vztahu společnosti a státu umožnila odborům účast na sociálním dialogu EU a generační obměna překonat vzájemné odlišnosti a spolupracovat jak s neziskovými organizacemi, tak s veřejností a aktivně se podílet na veřejném životě. Společně zorganizovaly masové protesty proti vládním reformám a úsporným opatřením. Přímá interakce a působení na veřejnost odborům pomohly vystupovat aktivněji a kritičtěji vůči vládě a uplatnit znalosti získané během působení na evropské úrovni (Landgraf a Pleines 2015). Implementace nařízení EU ohledně informací a konzultací a model zaměstnaneckých rad zlepšily jejich schopnost hájit zájmy pracovníků. Aktivnější role odborů vedla k nárůstu polarizace – odbory se poprvé ocitly v opozici vůči vládě. To je pozitivní vývoj, protože odbory, jak se zdá, našly své místo a pochopily potřebu vytvářet spojení napříč sektory a regiony, a diversifikovat tak svůj vztah ke státu – spolupracovat, kde je třeba, ale zůstat v opozici při hájení zájmů pracovníků (Mansfeldová 2015).

Z hlediska aktivní komunikace vůči státu a veřejnosti se neziskové organizace a odbory snažily překonat nedostatek pozornosti médií a využívat alternativní prostředky komunikace s veřejností, ale i budovat pracovní vztahy s vládou. V tomto ohledu EU vytvořila nové příležitosti – implementace legislativy EU nastolila novou politickou agendu a pomohla k překonání opozice vlády vůči změnám, které odbory a občanská společnost podporovaly. Tím vzrostla občanská participace na tvorbě politik a v rámci legislativních procesů, zejména v oblastech jako domácí násilí, práva sexuálních menšin a boj proti korupci.

Příklad České republiky dokládá potřebu kontinuální podpory a posilování občanské angažovanosti a organizované občanské společnosti v regionu SVE ze strany EU. Jak už bylo řečeno výše, zmrazila EU v roce 2012 na několik měsíců fondy dvěma českým regionům a poté, co rozsáhlé skandály odhalily míru zneužívání fondů EU a s tím spojené korupční praktiky politických elit, začala organizovaná občanská společnost aktivně usilovat o větší transparentnost právního rámce implementace evropské legislativy.

5. Závěr

Tato kapitola měla ukázat, že přes existenci zavedených a funkčních institucí se politický systém České republiky stal komplikovanější, polarizovaný a proměnlivý. Vládnutí je nyní obtížnější, staré politické elity z období demokratické transformace ztrácejí moc a vynořují se noví aktéři. Nicméně pravidla fungování demokratického režimu nejsou zpochybňována. Občané jasně rozlišují mezi důvěrou v politické elity (ta je nízká) a vírou v demokracii jako systém vlády (ta je stabilní) – občanská aktivita a angažovanost jsou na vzestupu. Můžeme proto oprávněně hovořit o stáčení ke konsolidaci a v tomto smyslu tento termín používat.

Ukázalo se, že historické dědictví vysvětluje prohlubující se polarizaci jen částečně – v České republice existují dvě soupeřící vize demokracie. Jedna zastává aktivní občanství a může vést ke konfrontačnímu stylu politiky. Druhá favorizuje většinovou a technokratickou politiku, v níž jsou občané mobilizováni pouze selektivně. Hospodářská krize se projevila zvýšenou pozorností vůči problematice vládnutí, ale současně také zvedla mobilizaci (proti vládě). Vznikly nové iniciativy zejména za

účelem potírání korupce a zprůhlednění financování stranických kampaní. Neziskové organizace a odbory zaměřily svou činnost vůči vládě a soustředily se na zapojení a aktivizaci občanů. Dopady EU byly spíše nepřímé – EU usnadnila občanskou participaci tím, že vytvořila nové příležitosti pro občanskou společnost – větší transparentnost umožňuje občanům lepší kontrolu státu. Jistá dvojakost vlivu EU pak spočívá v tom, že skrze strukturální fondy EU vznikly velké rozdíly mezi organizacemi občanské společnosti, které z různých důvodů buď jsou, či nejsou schopny z nových příležitostí adekvátně profitovat.

Organizovaná občanská společnost zůstává klíčovým nástrojem občanské participace tím, že poskytuje základ mobilizace a agregace společenských zájmů, zprostředkovává komunikační kanály mezi občany a státem a usnadňuje následné rozhodování. Občanská participace, i když čelí mnoha problémům, plní ve vztahu ke státu stále důležitější funkci – jako prostor pro soutěž jednotlivých vládních politik (např. úsporná opatření během finanční krize) či hodnotových orientací (např. práva sexuálních menšin). Zjištění, která zde byla prezentována, dokládají, že konsolidace demokracie není lineární proces a že jednotlivé dimenze demokratické konsolidace, i když jsou vzájemně úzce provázány, mohou své slabiny vyvažovat jen do určité míry. Oproti tvrzením teorie demokratizace má kvalita demokracie dynamický charakter a reaguje na vnitřní i vnější faktory (Thelen 2003). Abychom porozuměli dynamice demokratické konsolidace ve SVE, musíme k tomuto tématu přistupovat diferencovaně s vědomím všech jeho nuancí (srov. Bustikova a Guasti 2017).

Literatura

- Bakke, Elisabeth, a Nick Sitter. 2013. Why do parties fail? Cleavages, government fatigue and electoral failure in the Czech Republic, Slovakia and Hungary 1992–2012. *East European Politics*, 29 (02): 208–225.
- Brokl, Lubomír, a Zdenka Mansfeldová. 1999. How the Voters Respond in the Czech Republic. In: *Cleavages, Parties, and Voters: Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*, eds. Kay Lawson, Andrea Römmele a Georgi Karasimeonov, 203–213. Westport: Praeger.
- Bustikova, Lenka. 2014. Revenge of the radical right. *Comparative Political Studies* 47 (12): 1738–1765.
- Bustikova, Lenka. 2017. The radical right in Eastern Europe. *The Oxford Handbook of the Radical Right*. Oxford: Oxford University Press.

- Bustikova, Lenka, a Petra Guasti. 2017. The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe? *Politics and Governance* 5 (04): 166–176.
- Císař, Ondřej, a Kateřina Vráblíková. 2013. Transnational activism of social movement organizations: The effect of European Union funding on local groups in the Czech Republic. *European Union Politics* 14 (01): 140–160.
- Center for Public Opinion Research 2012. CVVM. https://cvvm.soc.cas.cz/medu/com_form2content/documents/c2/a4372/f9/pi170703.pdf. Citováno: 12. 9. 2017.
- Dutkiewicz, Piotr, a Grzegorz Gorzelak. 2013. The 2008–2009 Economic crisis: Consequences in Central and Eastern Europe. In: *Economic Crisis in Europe: What it Means for the EU and Russia*, eds. Joan DeBardeleben a Crina Vijju. New York: Palgrave McMillan.
- Dvořáková, Vladimíra. 2012. *Rozkládání státu*. Praha: Universum.
- Ekiert, Grzegorz, a Jan Kubik. 2010. *Rebellious civil society: Popular protest and democratic consolidation in Poland, 1989–1993*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eurobarometer 2017. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>. Citováno: 1. 8. 2017.
- Fuchs, Dieter, a Hans-Dieter Klingemann. 2002. Eastward enlargement of the European Union and the identity of Europe. *West European Politics*, 25 (02): 19–54.
- Guasti, Petra. 2016. Development of citizen participation in Central and Eastern Europe after the EU enlargement and economic crises. *Communist and Post-Communist Studies* 49 (03): 219–231.
- Guasti, Petra, a Zdenka Mansfeldová. 2017. Schicksalswende? In: *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit*, eds. Aurel Croissant, Sascha Kneip a Alexander Petring, 199–219. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Guasti, Petra, a Zdenka Mansfeldová. 2018. Czech Republic: Weak governments and divided opposition in the times of crisis. In: *Opposition Parties in European Legislatures Conflict or Consensus?* eds. Elisabetta De Giorgi a Gabriella Illonszki, 133–149. London: Routledge.
- Haček, Miro, Simona Kukovič a Marjan Brezovšek. 2013. Problems of corruption and distrust in political and administrative institutions in Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies* 46 (02): 255–261.
- Hanley, Seán. 2012. Dynamics of new party formation in the Czech Republic 1996–2010: looking for the origins of a 'political earthquake'. *East European Politics* 28 (02): 119–143.
- Henning, Klaus. 2015. Trade Unions and Industrial Relations in the EU Member States of the Eastern Enlargement. In: *Interest representation and Europeanization of Trade Unions from EU Member States of the Eastern Enlargement*, eds. Christin Landgraf a Heiko Pleines, 53–71. Stuttgart: Ibidem.
- Howard, Marc Morje. 2003. *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert. 2001. Divergent Paths of Postcommunist Democracies, In: *Political Parties and Democracy*, eds. Larry Diamond a Richard Gunther, 299–323. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldová, Radoslaw Markowski a Gabor Tóka. 1999. *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, Dieter Fuchs a Jan Zielonka, eds. 2006. *Democracy and political culture in Eastern Europe*. London: Routledge.

- Kostecký, Tomáš. 2002. *Political Parties after Communism: Developments in East-Central Europe*. Baltimore: Woodrow Wilson Centre/John Hopkins University.
- Kostecký, Tomáš. 1994. Economic, Social and Historical Determinants of Voting Patterns. In the 1990 and 1992 Parliamentary Elections in the Czech Republic. *Czech Sociological Review* 2: 209–228.
- Landgraf, Christin, a Heiko Pleines. 2015. *Interest representation and Europeanization of Trade Unions from EU Member States of the Eastern Enlargement*. Stuttgart: Ibidem.
- Levitz, Philip, a Grigore Pop-Eleches. 2010. Why no backsliding? The European Union's impact on democracy and governance before and after accession. *Comparative Political Studies* 43 (04): 457–485.
- Linek, Lukáš. 2010. *Zrození snu? Struktura a dynamika postojů k politickému režimu a jeho institucím a jejich důsledky*. Praha: SLON.
- Linek, Lukáš. 2013. *Kam se ztratili voliči? Vysvětlení vývoje volební účasti v České republice v letech 1990–2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Linek, Lukáš. 2015. Class, Religion, and Generations: Cleavage Voting and the Mediating Role of Party Identification in the Czech Republic, 1990–2013. ECPR. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/1047884d-ea32-4367-857d-346bbf32672a.pdf>. Citováno: 28. 2. 2018.
- Linek, Lukáš, a Pat Lyons. 2013. *Dočasná stabilita? Volební podpora politických stran v České republice v letech 1990–2010*. Praha: SLON.
- Mansfeldová, Zdenka. 2015. Between Rock and a Hard Place. Czech Trade Unions in Domestic and European Arenas. In: *Interest representation and Europeanization of Trade Unions from EU Member States of the Eastern Enlargement*, eds. Christin Landgraf a Heiko Pleines, 181–200. Stuttgart: Ibidem.
- Mansfeldová, Zdenka, a Aleš Kroupa. 2005. *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: SLON.
- Mansfeldová, Zdenka, a Tomáš Lacina. 2015. Czech Republic: Declining Bipolarity and New Patterns of Conflict. In: *Coalition Politics in Central and Eastern Europe*, eds. Torbjörn Bergman, Gabriella Illonszki a Wolfgang C. Müller. Manuscript.
- Mansfeldová, Zdenka, Sławomir Nałęcz, Eckhard Priller a Annette Zimmer. 2004. *Civil society in transition: civic engagement and nonprofit organizations in Central and Eastern Europe after 1989*. Wiesbaden: VS.
- Mansfeldová, Zdenka, a Petra Rakušanová Guasti. 2010. *The Quality of Democracy in the Czech Republic*. RECON Online Working Paper 2010/14. Oslo: Arena.
- Mareš, Miroslav. 2011. Czech extreme right parties an unsuccessful story. *Communist and Post-Communist Studies* 44: 283–298.
- Merkel, Wolfgang. 2008. Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe. Internationale Politik und Gesellschaft, Newsletter der Friedrich-Ebert-Stiftung. http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008--2/03_a_merkel_gb.pdf. Citováno: 28. 2. 2018.
- Merkel, Wolfgang. 2009. *Systemtransformation*. Wiesbaden: VS.
- Mishler, William, a Richard Rose. 2001. What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative Political Studies* 34 (01): 30–62.
- Myant, Martin, Frank Fleischer, Kurt Hornschild, Růžena Vintrová, Karel Zeman a Zdeněk Souček, eds. 1996. *Successful transformations? The Creation of Market*

- Economies in Eastern Germany and the Czech Republic. Studies of Communism in Transition series.* Cheltenham Glos: Edward Elgar.
- Myant, Martin. 2005. Klaus, Havel and the debate over civil society in the Czech Republic. *Journal of Communist and Transition Politics* 21 (02): 248–267.
- Myant, Martin, a Simon Smith. 2006. Regional development and post-communist Politics in a Czech region. *Europe-Asia Studies* 58 (02): 147–168.
- Naše společnost. 2017. Projekt kontinuálního výzkumu veřejného mínění CV VM SOU AV ČR.
- Nytrova, Pavlina. 2016. Extracts from the speech by Social Democratic MP Pavlina Nytrova. <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/bgbs/b2520530Lhtm>. Citováno: 28. 2. 2018.
- Petrova, Tsveta, a Sidney Tarrow. 2007. Transactional and participatory activism in the emerging European polity the puzzle of East-Central Europe. *Comparative Political Studies* 40 (01): 74–94.
- Pridham, Geoffrey. 2008a. The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparisons from Slovakia and Latvia. *Journal of Common Market Studies* 46 (02): 365–387.
- Pridham, Geoffrey. 2009. Democratic Consolidation in the Czech Republic: Comparative Perspectives after Twenty Years of Political Change. Paper for Conference on 20 Years of Czech Democracy organized by The Institute for Comparative Political Research, Masaryk University, Brno, 14. September 2009.
- Rakušanová, Petra. 2007. *Povaha občanské společnosti v České republice v kontextu střední Evropy*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Sdružení přátel heterosexuálního bílého muže. 2017. Spring 2017 manifesto of an anti-Muslim, anti-feminist and anti-LGBT group Normal Man Declaration prepared for the Day of Heterosexual White Man in the Czech Parliament held on May 11, 2017. www.normal-man.cz. Citováno: 28. 2. 2018.
- Schimmelfennig, Frank, a Ulrich Sedelmeier. 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11 (04): 661–679.
- Tworzecki, Hubert, a Holli Semetko. 2012. Media use and political engagement in three new democracies: Malaise versus mobilization in the Czech Republic, Hungary, and Poland. *The International Journal of Press/Politics* 17 (04): 407–432.
- Vachudova, Milada Anna. 2005. *Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Verick, Sher, a Iyanatul Islam. 2010. The Great Recession of 2008–2009: Causes, Consequences and Policy Responses. Institute for the Study of Labor. IZA Discussion Paper No. 4934. <http://ftp.iza.org/dp4934.pdf>. Citováno: 28. 2. 2018.
- Vlachová, Klára. 2001. Party identification in the Czech Republic: inter-party hostility and party preference. *Communist and Post-Communist Studies* 34 (04): 479–499.
- Zeman, Miloš. 2017. I am deeply convinced that what we are facing is an organised invasion, not a spontaneous movement of refugees. President's annual Christmas address broadcast by public TV. http://zpravy.idnes.cz/vanocni-poselstvi-prezident-zeman-kompletni-projev-f9y-/domaci.aspx?c=A151226_132336_domaci_hro. Citováno: 8. 7. 2017.

MALÁ A FRAGMENTOVANÁ

Občanská společnost v Česku jako střet liberálních a státocentrických idejí

STEPHANIE WEISS

1. Úvod

Současný obraz Česka v německých médiích utvářejí zprávy o tom, že v posledních parlamentních volbách zvítězil populistický politik, který otevřeně hovoří o demontáži demokracie.¹ Ve společnosti vládne únava ze stran a z politiky a tendence k uzavírání, která se projevuje i v rozšířeném euroskepticismu a odmítání solidarity. Tento scénář je nesmírně vzdálený od pozitivního image, rozšířeného v prvních letech po politickém převratu roku 1989. Revoluční listopadové dny v Československu² charakterizovala rozsáhlá společenská mobilizace, prezidentem republiky byl zvolen bojovník za občanská práva a mluvčí Charty 77 Václav Havel a jeho kolegové se po svobodných volbách v roce 1990 dostali do vládních funkcí. Nemálo lidí na Východě i Západě doufalo, že se tím otevřela cesta k rozsáhlé občanské participaci a nové politice.

Jak to do sebe zapadá a jakým vývojem a specifickými rysy se vyznačuje česká občanská společnost? Kapitola se zabývá touto otázkou ve třech krocích: nejprve nastíní výchozí situaci a rámcové institucionální podmínky společenské sebeorganizace. Ve druhé části se zaměří na specifické příklady reprezentace společenských zájmů a další formy participace. Za třetí půjde o ideje politiky a občanské společnosti, z nichž se napájí občanská angažovanost – nebo protest. Kapitola končí shrnutím.

Analýza je založena na široce pojatém chápání občanské společnosti, jež zahrnuje rozsáhlé spektrum aktérů a jejich působnosti. Jsou to za

¹ Za cenné kritické poznámky k tomuto článku děkuji Christiane Brenner.

² Rozdělení Československa vedlo k založení České republiky a Slovenské republiky k 1. 1. 1993.

prvé kolektivní, na dobrovolném základě *organizovaní* aktéři jako občanská sdružení, spolky, odbory, zájmové skupiny a občanská hnutí. Oblast působnosti tohoto „třetího sektoru“ společnosti se nachází mezi státem, trhem a rodinou/soukromím. Za druhé se jedná o neformální zapojení veřejnosti za předpokladu, že také probíhá kolektivně a dobrovolně. K němu patří například demonstrace, stávky a tzv. „hnutí zdola“ a iniciativy bez pevné organizace (Pollack 2003, str. 49n).

2. Výchozí situace a rámcové podmínky

2.1 Zlom 1989

Demokratizace, která v Česku započala v roce 1989, přinesla i svobodu se dobrovolně organizovat ve veřejném životě a vyjadřovat své názory a zájmy. Po potlačení Pražského jara v roce 1968 se většina české společnosti stáhla do soukromí. Disidenti Charty 77,³ kteří se prostřednictvím samizdatových publikací stali známými zejména na Západě, byli značně izolovaní od většinové společnosti (Pullmann 2012, str. 350nn). Na rozdíl od Polska, kde se již na počátku 80. let z odborového hnutí Solidarność, katolické církve a intelektuálů zformovala širší společenská opozice, v Československu se další iniciativy kritické vůči systému projeví až v roce 1988/89 (Otáhal 2011).

Za socialismu byly společenské zájmy v zásadě podřízeny organizaci a vedoucí úloze komunistické strany (KSČ), jež byla zakotvena v ústavě. Pro obyvatelstvo byla přinejmenším formálně povinná účast a členství v socialistických masových organizacích. Představa o společnosti „ovládané skrz naskrz“ (*durchherrschte Gesellschaft*; Kocka 1994) úplně neodpovídá tehdejší realitě – zejména na místní úrovni socialistických masových a svazových organizací (např. svaz mládeže nebo žen, odbory) existovaly možnosti spolupůsobení „dle vlastních představ“ (*eigen-sin-*

³ Disidenti neformulovali žádné konkrétní politické požadavky, ale na základě Helsinského závěrečného aktu (1975) se domáhali dodržování všeobecných lidských práv, jež byla československou vládou oficiálně zaručena, ale ve skutečnosti porušována. Šlo především o svobodu shromažďování a cestování, ochranu před represemi, omezení vzdělávání a také ničení životního prostředí (Charta 1977).

nig, Lindenberger 1999) a tím jistý prostor pro samostatnou aktivitu. K rozhodujícímu zlomu, který přinesl možnost svobodné organizace společenských zájmů, však došlo až v roce 1989. Otevřely se tím dvě možnosti: buď vsadit na aktivní účast a možnost se spolupodílet, nebo uplatnit své právo na neúčast.

Vedle spontánních občanských aktivit kolem roku 1990/91 nastal boom v zakládání spolků, sdružení a zájmových skupin. Ty „staré“ se zároveň pokoušely nově definovat a přizpůsobit změněným okolnostem. Počet registrovaných organizací dále rostl i po zakládacím boomu; jejich největší část tvoří občanská sdružení.⁴ V Česku v současné době připadá na 1 000 obyvatel cca 12 aktivních organizací (ve srovnání s průměrem 7/1 000 v Rakousku a Maďarsku a 2/1 000 v Polsku) (Meyer a kol. 2017, str. 20). Transformované starší organizace – např. odbory nebo dříve státní Český svaz ochránců přírody (ČSOP) – naproti tomu zaznamenaly masivní a trvalý úbytek členů (Zeitler 2011, str. 175, 210n).

2.2 Jaký prostor vytváří politika?

Jedním z rozhodujících faktorů rozvoje organizované občanské společnosti je vytváření rámcových podmínek ze strany politiky. Zejména fázi formování společenských organizací a zájmů v 90. letech charakterizovala v tomto ohledu politika ve stylu „start-stop“ a polarizace: první svobodně zvolená vláda u moci do roku 1992, v jejímž čele stálo mnoho bývalých občanských aktivistů, považovala silnou občanskou společnost za nezbytnou pro společenskou soudržnost stejně jako kontrolu moci (Myant 2005, str. 261, 254). Zvýšení významu občanské společnosti se v praxi projevilo konkrétními kroky, které vyjadřovaly odpovědnost státu: patřilo k nim zřízení nadačního fondu z prostředků z privatizace, které měly jít ve prospěch nadací a veřejně prospěšných organizací. Ve srovnání se středo- a východoevropskými zeměmi měl zvláštní postavení vzhledem k tomu, že prostředky nebyly vázány na konkrétní programy, ale na vytvoření základního nadačního kapitálu, a byly tedy určeny na výchozí *capacity building* (Ronovská a Vitoul 2017, str. 360). Vláda současně zřídila Radu pro nadace, která měla sloužit exekutivě jako stálý

⁴ Tento nárůst činil až do nedávna 3,6 %. Vlastní výpočet pro roky 2005–2013 na základě: Prouzová 2015, str. 4.

poradní a iniciativní orgán v otázkách spolupráce s nestátním neziskovým sektorem.⁵

Obojí bylo vládami Václava Klause (1992–1996, 1996–1998) zastaveno, k rozdělení peněz nakonec došlo až v roce 1999 (Navrátil a Pospíšil 2014, str. 24n). Důvodem byl obecně odmítavý postoj vůči organizacím občanské společnosti, vycházející z tržně liberální orientace podle Miltona Friedmana: absolutní prioritu při řešení ekonomických a sociálních problémů i ochraně práv jednotlivců má podle ní soukromé vlastnictví (Myant 2005, str. 256). Hlavním cílem politiky 90. let byla privatizace a „tržní ekonomika bez přívlastků“. Klaus na tomto základě odmítal jakoukoliv legitimitu občanské společnosti: „společnost“ jsou podle něj svobodní jednotlivci. Zprostředkující role mezi občany a státem náleží pouze politickým stranám jako „standardním mechanismům demokracie“ (Klaus 2002, str. 26). Protipól v této době představoval Václav Havel ve funkci prezidenta republiky, který šířil představu o občanské společnosti jako nedílné součásti demokracie. V rámci veřejné diskuse o tom, co občanská společnost smí a má dělat, vznikl repertoár výkladů, jež se v Česku objevují dodnes.⁶

Současné institucionální prostředí nevládního a občanského sektoru vznikalo v průběhu několika legislativních období a vypadá takto: právní rámec pro činnost organizací občanské společnosti byl až do nedávna velmi roztržštěný a podléhal změnám. Definičně se vztahuje na nestátní neziskové organizace (NNO), které podléhají oficiální registraci. Rozpětí celkem třinácti různých právních forem zahrnuje mj. občanská sdružení, nadace, profesní sdružení a komory, odbory a politické strany.

Dalekosáhlé účinky měla zásadní novela Občanského zákoníku z roku 2014, který nyní přímo zahrnuje i občanská sdružení a nadace, dříve upravené pouze zvláštními zákony (Ronovská a Vitoul 2017, str. 345; Sbírka zákonů ČR 2012). Menší organizace tím byly vystaveny riziku, že požadované úpravy právní formy překročí jejich kapacitu. Odborníci na současné právní úpravě kritizují status obecné prospěšnosti, o kterém se sice opakovaně intenzivně diskutovalo, avšak nadále není v zákoně

⁵ Toto grémium bylo zřízeno při úřadu vlády a v modifikované formě existuje dodnes (viz níže). Usnesení vlády z 10. června 1992 č. 428.

⁶ Kriticky a nepřítlivě se o občanské společnosti vyjadřuje například prezident Zeman (viz níže).

jednoznačně definovaný a zakotvený. Mimoto je v tomto kontextu kritizován i rozdílný a nesystematický postup při poskytování daňových úlev různým formám organizací (Ronovská a Vitoul 2017, str. 356–357).

Souhrnně lze konstatovat, že právní rámec sice není restriktivní, ale vzhledem k jeho dlouhotrvající roztříštěnosti, nedostatečné stabilitě a mezerovitosti není ani přínosný. Ohledně politické vůle k právním úpravám lze vyzorovat zajímavou paralelu: pozdní právní zakotvení či ještě spíše jeho dosavadní absence se týká i regulace lobbingu, o níž se diskutuje v kontextu protikorupčních opatření (Kwiatkowski 2017, str. 12).⁷

Vztah mezi veřejnou správou, resp. politikou a organizacemi občanské společnosti formálně odpovídá „kooperativnímu modelu“ (Mička 2015, str. 2). Existují tedy základní mechanismy konzultací a participace organizované občanské společnosti v rámci politiky, jimiž jsou Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO) a Rada hospodářské a sociální dohody ČR (RHSD). RVNNO⁸ je poradním orgánem vlády k otázkám neziskového sektoru a koordinuje opatření na jeho podporu. Tvoří ji zástupci ministerstev, veřejné správy a občanské společnosti. Tato rada například iniciovala dohody na úrovni krajů o partnerské spolupráci veřejné správy, politiky a neziskového sektoru. RHSD představuje fórum a trojstrannou dohodu (tripartitu) pro vedení sociálního dialogu mezi zástupci vlády, odbory a zaměstnavateli.⁹ Projednává zásadní otázky hospodářského a sociálního vývoje země s cílem zajistit sociální smír. Tomuto grémium jsou rovněž předkládány příslušné legislativní návrhy.

Fakt, že představitelé státu preferují komunikaci se zastřešujícími organizacemi, naráží v části občanské společnosti na kritiku, plynoucí z jejího vlastního sebepojetí a potřeby uchovat si nezávislost a bránit přílišné „byrokratizaci“ (Weiss 2015, str. 90). Předmětem kritiky je také to, že výběr zástupců občanské společnosti není reprezentativní (Frič 2016, str. 18).

⁷ K regulaci lobbingu předložilo od roku 2004 několik vlád osnovy a návrhy zákonů, z nichž žádný nebyl přijat. Transparency International dává Česku 19 ze 100 možných bodů (Kwiatkowski 2017, str. 16n).

⁸ Jedná se o transformovanou Radu pro nadace, znovu zřízenou v roce 1998 za tehdejšího sociálnědemokratického ministerského předsedy Zemana (Navrátil a Pejcal 2017, str. 46; Vláda ČR 2017).

⁹ K RHSD viz <https://www.vlada.cz/cz/ppov/tripartita/tripartita-139224/>. Ověřeno: 9. 9. 2019.

Kroky k vytvoření dlouhodobé a systematické státní politiky vůči neziskovému sektoru podnikla naposledy vláda sociálnědemokratického premiéra Bohuslava Sobotky (2014–2017)¹⁰, která si podporu nestátních neziskových organizací stanovila za jednu ze svých vládních priorit. Předložila program na období 2015–2020, a tedy přesahující jedno legislativní období.¹¹ Sobotkova vláda tím zasáhla citlivé místo, protože to, do jaké míry jsou existující grémia naplněna životem, silně závisí na aktuálním stranickém složení kabinetu.

Lze to ukázat také na příkladu ochoty ke spolupráci v rámci RHSD: po ochlazení vztahů za liberálně-konzervativních kabinetů (2006–2009, 2010–2013) se Sobotkova vláda vrátila k sociálnímu dialogu a znovu se silněji obracela na odbory (Chmelař 2017, str. 8, 6).

Ve vztahu k participaci nestátních aktérů je třeba zmínit také evropský model „partnerství“ (Nařízení [ES] č. 1083/2006, článek 11), který se stal v Česku nad rámec fondů EU součástí programových dokumentů na národní, regionální i komunální úrovni a je uplatňován ve veřejné správě. Konkrétní výsledky, ale i vstřícnost politických a správních činitelů stejně jako iniciativa „zdola“ se zde však v závislosti na okolnostech velmi liší. Zdařilou formu spolupráce představují „místní akční skupiny“, jež vznikly v rámci programu EU LEADER na podporu rozvoje venkova. Sdružují obce, místní neziskové organizace a podnikatele. Úspěšnou kooperaci lze také případ od případu zaznamenat v rámci plánovacích procesů na úrovni místní a regionální samosprávy (Mička 2015, str. 3; Weiss 2015, str. 126).

Ve financování neziskového sektoru hrají nejdůležitější roli veřejné prostředky. Představují 65 % příjmů, následují je tržby za služby a zboží (22 %) a posléze dary a soukromé příspěvky (13 %) (Navrátil a Pejcal 2017, str. 47). Zatímco mezinárodní dárci poskytovali rozsáhlou podporu v počáteční fázi v 90. letech, dnes je jejich podíl mizivě nízký (Meyer a kol. 2017, str. 23).¹² Přidělování prostředků z veřejných rozpočtů je i na

¹⁰ Kromě sociálních demokratů (ČSSD) do této vládní koalice vstoupili křesťanští demokraté (KDU-ČSL) a populistická strana ANO („Akce nespokojených občanů“).

¹¹ Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015–2020. Praha 2015. Důslednějšímu přístupu ze strany vlády navíc zabraňují časté změny na ministerstvech.

¹² V Maďarsku lze pozorovat opačný trend: poté co Orbánova vláda výrazně omezila veřejné prostředky pro občanskou společnost, se významně zvýšila podpora od mezinárodních dárců (Meyer a kol. 2017, str. 23).

dále silně centralizované na jednotlivých ministerstvech; obecní a regionální samosprávy však samy rozhodují o cílech podpory při rozdělování svého podílu (Navrátil a Pejcal 2017, str. 47; Ronovská a Vitoul 2017, str. 359).¹³ Dalším základním rysem veřejného financování a jeho priorit je jeho krátkodobost, neboť časové výhledy jsou zde omezeny na dobu jednoho roku. Neziskovým organizacím, například v sociální oblasti, tato úprava ztěžuje práci tím, že musí v ročním rytmu usilovat o granty na bázi projektů (Weiss 2015, str. 114). Veřejná dotační politika není jednotná, nýbrž proměnlivá: například sportovní kluby dostávají finanční podporu podle počtu členů; odbory mají místo toho privilegium účasti v rámci tripartity (Ronovská a Vitoul 2017, str. 359, Frič 2016, str. 18).

3. Organizované zájmy a občanská společnost mimo formální struktury

Tematické oblasti a cílové skupiny, kolem kterých se v Česku formují kolektivní zájmy, jsou velmi rozmanité: sahají od sportovních svazů a volnočasových spolků přes zájmy zaměstnanců a zaměstnavatelů až po protikorupční iniciativy, zabývají se sociálními otázkami a službami, dětmi a mládeží, ženami, životním prostředím, lidskými právy a právy menšin. Z hlediska veřejné viditelnosti a dopadu převažují určitá tematická zaměření forem kolektivní sebeorganizace.

Zájmy artikulované mimo parlament se vyznačují silnou postmaterialistickou orientací (Císař 2013, str. 158). Mezi témata, která sem spadají, patří především ochrana životního prostředí, lidská práva a práva sociálně znevýhodněných skupin, jako jsou Romové nebo osoby se zdravotním postižením. Na druhém místě se umísťují aktivity v oblasti sociální a hospodářské politiky. V této oblasti jsou činné odbory a profesní sdružení, charitativní organizace a organizace poskytující sociální služby. Orientace na postmateriální, sociokulturní témata stojí v kontrastu vůči stranické politice, kterou primárně strukturuje socioekonomická konfliktní linie. V tom spočívá hlavní rozdíl vůči Polsku, ale ještě více vůči Maďarsku, kde sociokulturní konfliktní linie dominuje stranické politice

¹³ 62 % veřejných prostředků pro neziskový sektor pochází ze státního rozpočtu a fondů; 13 % přidělují kraje a 25 % obce (Navrátil a Pejcal 2017, str. 47).

(nacionalismus versus liberalismus) (Císař a Vráblíková 2015, str. 12, 10).¹⁴

Následující text se podrobněji zaměří na dvě exponovaná pole, na nichž bude ukázán specifický vývoj občanské společnosti a různé funkce sociálních aktérů – oblast environmentálních zájmů a sociálních služeb (viz Vajdová 2005, str. 12). Pro zasazení do kontextu budou představeny významné etapy a výzvy, kterým čelí občanská společnost a mezi něž patří mezinárodní faktory, evropeizace a decentralizace Česka.

3.1 Významné oblasti reprezentace zájmů: životní prostředí a sociální otázky

3.1.1 Environmentální hnutí a sdružení

Environmentální hnutí je jedním z nejvýznamnějších společenských činitelů v Česku (Zeitler 2011, str. 223). Aktivita v této oblasti se výrazně projevovaly již před rokem 1989. Byly reakcí na masivní degradaci životního prostředí, znečištění ovzduší a s tím související rizika zdravotního poškození, což byly důsledky socialistické industrializace (Vaněk 1996). Počátkem 90. let již existovalo husté a diferencované pole aktérů, od mnoha malých místních skupin ochránců přírody až po sdružení, jež provádějí lobbistickou činnost a mají vliv na kontrolu veřejné politiky (Vajdová 2005, str. 12; Navrátil a Pospíšil 2014, str. 32).

Větší aktivní sdružení mohou být v závislosti na způsobu svého vzniku dávana do různých souvislostí (Zeitler 2011, str. 238nn). Za prvé se jedná o „transformované“ organizace ochrany přírody, které založila komunistická strana již v 70. letech – ČSOP a Hnutí Brontosaurus, jež bylo součástí Socialistického svazu mládeže.¹⁵ I když po politickém převratu došlo k masivnímu úbytku členů, ČSOP dodnes zůstává početně nejsilnějším environmentálním sdružením. Za druhé jsou zde uskupení s malým počtem aktivistů, jež vznikla v letech 1988/89, kdy se začalo formovat stále více protestů proti režimu. Do této etapy, která se vyznačovala značným

¹⁴ Podíl protestů (*contentious politics*) ve vztahu k ekonomické situaci vyčíslují Císař a Vráblíková (2015, str. 12) pro Visegrádskou čtyřku takto: Česko 16 %, Slovensko 28 %, Polsko 45 %, Maďarsko 69 %.

¹⁵ K oběma sdružením v době socialismu viz Carmin a Jehlička (2005) a Zeitler (2011, str. 227–232).

zakladatelským západem, se počítá Hnutí DUHA, Zelený kruh a Děti Země. Z posledně jmenované organizace se v roce 2001 odštěpila Arnika (Zeitler 2011, str. 329nn). Do třetí kategorie spadá vznik organizací založených zahraničními aktéry v roce 1991: Greenpeace Česká republika je součástí nadnárodní sítě a dnes je považována za jednu z nejlivnějších zájmových skupin v Česku (Navrátil a Pejcal 2017, str. 53).

Vedle domácího vývoje ovlivnily vznik neziskového sektoru i impulsy zvenčí: od začátku 90. let byla jedním z klíčových faktorů pro formování environmentálních zájmů v Česku podpora poskytovaná mezinárodními nadacemi a programy na podporu demokracie¹⁶. Toto sponzorství získalo v oné době na významu tím spíše, že stát se v Klausově éře výrazně stáhl do pozadí. Na rozdíl od současné situace v Maďarsku však tuto vnější podporu v Česku nenapadali nacionalisté. Zatímco Evropská unie (EU) od počátku 90. let podporovala také environmentální studie a opatření environmentálního vzdělávání skrze projekty, po podání žádosti Česka o vstup do EU v roce 1996 začala dávat ekologickým organizacím i významné přímé podněty. Šlo o jejich zapojení do spolupráce v rámci EU, vzdělávací programy k získání know-how týkajícího se projektových žádostí i o přímé financování z evropských dotačních prostředků. Od vstupu Česka do EU v roce 2004 je možná podpora na bázi projektů v rámci strukturálních fondů EU (Zeitler 2011, str. 250nn).

Jedním z důsledků mezinárodní podpory a s ní spojených cílů je výrazná profesionalizace podporovaných organizací, zejména zájmových skupin a sdružení aktivních v oblasti ochrany životního prostředí a lidských práv, nově zakládaných po roce 1989 (Císař 2013, str. 162). Tento trend posiluje povaha jejich činnosti i požadavky kladené na ně ze strany veřejné správy (Frič 2016, str. 9). Typický pro vývoj organizační struktury jsou stálí zaměstnanci i aktivisté, ale současně velmi malá členská základna. Deficitem je tedy slabé společenské ukotvení organizací tohoto typu.¹⁷ Participace občanů se odehrává v prvé řadě formou sponzorování nebo podporou kampaní. Pozitivem tohoto vývoje je pak silnější propojení mezi organizacemi a jejich kapacita provádět lobbying na vnit-

¹⁶ Přehledně o externí podpoře demokracie v Česku viz Freise (2004).

¹⁷ Frič (2016, str. 237n, 43) hodnotí tento vývoj kriticky vzhledem k předpokladu, že organizace občanské společnosti mají socializační funkci („škola demokracie“) a měly by poskytovat „infrastrukturu“ pro občanskou participaci.

ropolitické úrovni (Císař 2013, str. 162; Navrátil a Pospíšil 2014, str. 68). Jako příklad úspěšného působení v domácí politice díky podpoře EU se v této souvislosti uvádí prosazení zákona o obnovitelných zdrojích energie z roku 2005 (Zeitler 2011, str. 252).

Prosazení environmentálních zájmů v domácí politice zatím prošlo dvěma vrcholnými fázemi: v období politického převratu přešlo mnoho ekologických aktivistů, kteří se pohybovali v disidentském prostředí, do politiky a obsadili klíčová místa na ministerstvech. To se přímo odrazilo v několika důležitých krocích v environmentální legislativě; mimoto byl zřízen Zelený parlament jako společné fórum představitelů státu a zástupců ekologických sdružení (Zeitler 2011, str. 245nn). Později došlo díky účasti Strany zelených ve středo-pravicové koalici v letech 2006 až 2010 k úzkému propojení postmaterialisticky orientované občanské společnosti a politiky. Vzhledem k existujícím kontaktům tak bylo možné vnést nová témata do exekutivy i legislativy.

Zatímco alternativní expertiza organizací občanské společnosti byla v tomto procesu obecně uznávána, kruhy kolem prezidenta Václava Klause popouzely veřejné mínění proti ekologickým organizacím. Vyčítáno jim bylo jednak, že požadovaná environmentální opatření odporují logice tržního hospodářství, ale i to, že ohrožení životního prostředí ani změna klimatu způsobená člověkem nejsou vědecky prokázány. Angažmá ve prospěch životního prostředí bylo oceňováno jako pomatený soukromý zájem (Navrátil a Pospíšil 2014, str. 27; Zeitler 2011, str. 248n). Všeobecně odmítavý postoj proti neziskovému sektoru nebyl nový: difamace a pokusy o delegitimizaci nevládních organizací byly praktikovány již v době, kdy byl Klaus ministerským předsedou.

3.1.2 Sociální zájmy

V sociální politice a zejména v poskytování sociálních služeb dnes nestátní neziskový sektor hraje důležitou roli (Vajdová 2005, str. 12; Weiss 2015). Za socialismu měly v této oblasti monopol státní instituce. Po roce 1989 byly nově založeny četné neziskové organizace; velké církevní charitativní organizace, Charita a Diakonie, navázaly na svou dřívější činnost z doby před rokem 1948 (Mansfeldová 2012, str. 767n). Etablovala se tak diferencovaná síť poskytování pomoci a poradenských služeb pro nej-různější cílové skupiny, jako jsou osoby se zdravotním postižením nebo v krizových situacích, senioři, drogově závislí a bezdomovci.

Konkrétní význam neziskových organizací v této oblasti, ale i výzvy, kterým čelí, lze dobře ilustrovat na příkladu regionální samosprávy. Jde o to, že během decentralizace v roce 2001 připadly krajům mimo jiné klíčové úkoly v sociální politice: zodpovídají předně za plánování a poskytování sítě sociálních služeb. Příslušný zákon¹⁸ zde předpokládá možnost účasti nevládního sektoru, neboť má v tomto procesu probíhat spolupráce s poskytovateli sociálních služeb a zástupci klientů. Kraje jsou dále odpovědné za registraci poskytovatelů sociálních služeb ve svých spádových oblastech, což je předpokladem získání veřejných dotací (Weiss 2015, str. 46–47).

Územně-správní reforma otevřela neziskovému sektoru v sociální oblasti nejen nové pole působnosti, ale vyžadovala také značné organizační změny. Patří mezi ně například vytvoření regionální úrovně větších sdružení nebo vytvoření mezioborových regionálních zastřešujících organizací neziskového sektoru, které jako partnera pro jednání preferují i politici¹⁹.

Organizace občanské společnosti aktivní v sociální oblasti, včetně církevních organizací, vystupují ve veřejném životě především v roli poskytovatelů služeb. Příklady z regionů ukazují, že tam tvoří zhruba polovinu poskytovatelů sociálních služeb (Weiss 2015, str. 89).²⁰ Jsou tím tedy zapojeny do systému sociální politiky a z podstaty své činnosti uznávají politikou i veřejnou správou. Problematické je však jejich financování, které není stabilní a neumožňuje jasný výhled do budoucna: jak již bylo uvedeno, veřejné prostředky na svou činnost získávají na bázi projektů, o které musí každý rok znovu žádat v rámci složitých řízení. Tato nejistota financování je znevýhodňuje oproti příspěvkovým organizacím, jejichž základní financování je zajištěno z veřejných rozpočtů (Weiss 2015, str. 114; Ronovská a Vitoul 2017, str. 361).

Jsou to nicméně právě nevládní organizace, jež vnášejí inovativní přístupy do sociální práce, což se projevuje například v práci se zdravotně

¹⁸ Sbírka zákonů České republiky, § 95 Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ze dne 14. března 2006.

¹⁹ Důležitou administrativní úrovní byly dříve okresy, které do roku 2003 představovaly územní zastoupení státní správy. Během decentralizační reformy byla tato úroveň správy zrušena (Weiss 2015, str. 43).

²⁰ Údaje se týkají případové studie dvou regionů. Druhou polovinu představují veřejné subjekty – kraje, města a obce (Weiss 2015, str. 89).

postiženými v chráněných dílnách nebo při jejich zaměstnávání v sociálních cateringových službách (Weiss 2015, str. 48, 89, 126).²¹ Tento vývoj je významný, protože před rokem 1989 se přístup ke zdravotně postiženým osobám vyznačoval „ústavnictvím“ a značnou společenskou izolací. Dodnes se to projevuje na příkladu velkých pečovatelských zařízení, která přešla na regionální zřizovatele a jejichž plánovaná přeměna na malé poskytovatele bydlení a péče stále ještě nebyla dokončena (Weiss 2015, str. 50).

Míra skutečného vlivu, který mohou mít nevládní organizace na stanovení priorit regionální sociální politiky, silně závisí na dané konstelaci regionálních aktérů. Úspěšné zapojení zástupců občanské společnosti do plánovacích procesů přitom vyžaduje, aby se aktivní zainteresované nevládní organizace setkaly s otevřeností politiků i úředníků (Weiss 2015, str. 127).

Inovativní projekty nevládních organizací zaměřené na sociální začleňování jsou viditelné i na celonárodní úrovni. K velkým a vlivným občanským sdružením v Česku patří podle mínění odborníků Člověk v tísni, organizace, která se angažuje v humanitární oblasti prostřednictvím vzdělávacích projektů, ale i sociálních služeb (Navrátil a Pejcal 2017, str. 53).

Z hlediska společenského ukotvení a akceptace naráží občanská angažovanost na tvrdé limity v případě dvou konkrétních témat, což dopadá i na práci příslušných nevládních organizací. Těmito „emocionálními tématy“ jsou vztah k domácí romské menšině a aktuální uprchlická otázka. Skupiny, jež bojují proti diskriminaci Romů například pomocí projektů na zlepšení jejich vzdělávacích šancí, tak hovoří o silném odporu vůči své práci (Civicus Monitor 2017). V posledních dvou letech však byli Romové jako neoblíbená menšina zatlačeni do pozadí „uprchlickou otázkou“. Značná část obyvatelstva se staví odmítavě k přijímání uprchlíků. Ani na politické scéně nezaznávají napříč politickým spektrem téměř žádné hlasy, které by upozorňovaly na komplexitu této problematiky, natož pak „pozitivní“ odezvy (Lang 2015). Naopak, část politiků zcela otevřeně rozdmýchává obavy a odpor, zejména prezident republiky Zeman se vyznamenal protiislámskými projevy.

²¹ Blíže informace o menších, často kreativních sociálních projektech a projektech zaměstnávání viz: <http://socialimpactaward.cz/>. Ověřeno: 14. 11. 2017.

V reakci na restriktivní vládní politiku vznikly spontánní iniciativy, které se angažují ve prospěch konkrétní pomoci uprchlíkům a proti xenofobii. Platí to i pro různorodou skupinu mladých lidí, kteří v roce 2014 obsadili budovu kliniky v Praze 3, jež byla předtím mnoho let prázdná. V Klinice se setkávají příznivci alternativních životních stylů jako autonomisté nebo protivníci globalizace, konají se tu však i kurzy cizích jazyků a vaření, rodičovská setkání a přednášky. Ochota státu a města jednat se zástupci centra byla od počátku nízká. Spirála kriminalizace jich samotných i jejich podporovatelů však extrémně zesílila, když se začali starat o uprchlíky. Patrný je v této souvislosti i zvýšený sklon radikálně pravicových skupin k násilí namířenému proti této formě humanitární angažovanosti.²²

3.2 Zdrženlivost občanů vůči organizacím

Od roku 1989 klesl počet členů organizací občanské společnosti na polovinu. Jen částečně to lze vysvětlit jako reakci na rok 1989, kdy opadl tlak na členství v masových socialistických organizacích. Tento vývoj je podpořen také všeobecnějším trendem modernizace a procesy individualizace (Frič 2016, str. 44). Ve srovnání se staršími demokraciemi jsou však patrné zřetelné rozdíly ve velikosti členské základny: stejně jako u politických stran, odborů a svazů zaměstnavatelů je členství i u nově založených nevládních organizací v Česku výrazně nižší; na druhé straně je početnost členstva srovnatelná v případech sdružení činných v oblasti volnočasových aktivit a rekreace (Frič 2016, str. 46).²³

Podle údajů z průzkumů veřejného mínění je pohled veřejnosti na neziskový sektor sice obecně mnohem pozitivnější než například na politické strany, poslaneckou sněmovnu a senát²⁴, i tady se však projevuje

²² Viz <https://klinika.451.cz/o-nas/>. Přístup: 14. 11. 2017. Projekt je podporován i mimo vlastní komunitu, např. bývalými občanskými aktivisty, představiteli akademické sféry a umělci.

²³ Kopecný a Mudde (2003) v této souvislosti již v roce 2003 upozorňovali, že je nutné zabránit „západocentrismu“ výzkumu a neusuzovat na sílu či slabost občanské společnosti jen podle jednotlivých ukazatelů. Viz také přehled vývoje výzkumu občanské společnosti, který vypracovali Jacobsson a Korolczuk (2017).

²⁴ Míra důvěry v poslaneckou sněmovnu zůstává zpravidla výrazně pod 30 %, a to i v dlouhodobější perspektivě, v případě senátu je to kolem 30 %. Kladné odchylky tra-

nedůvěra a částečně výhrady. Důvěra občanů v nevládní organizace po roce 2000 zpočátku stabilně rostla, ale od roku 2015 výrazně klesá (tabulka 1). Důvěra je nízká zejména vůči profesionalizovaným „novým“ nevládním organizacím. Mezi ně patří například zájmová sdružení působící v oblasti životního prostředí a lidských práv, která jsou vnímána jako blízká politice. Jsou považována za výkonná, ale zároveň je zpochybňována legitimita jejich angažovanosti ve prospěch konkrétních zájmů a jejich veřejná prospěšnost (Navrátil a Pospíšil 2014, str. 88nn; Mička 2015, str. 2).

Tabulka 1: Důvěra/nedůvěra vůči neziskovým organizacím

	2003	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Důvěra	41	42	43	46	46	45	47	38	38	37
Nedůvěra	38	32	39	37	34	41	38	36	47	48

Údaje v %

Zdroj: Tabulka viz Frič 2016, str. 64.

Tento názor jistě vykazuje paralely s tradiční nedůvěrou občanů vůči politickým institucím a stranám. Srovnatelná míra zdrženlivosti však zčásti existuje i u samotných představitelů nevládních organizací: těžiště své práce spatřují v odbornosti a stálých zaměstnancích; nepostradatelně k tomu patří fundraising a marketing. Vazbu na (aktivní) členy nebo sympatizanty naproti tomu hodnotí jako méně důležitou. V tomto případě je tedy zprostředkující funkce organizací nevládního sektoru mezi občany a státem jen slabá (Navrátil a Pospíšil 2014, str. 90; Frič 2016, str. 238).

Podstatně více občanů důvěřuje charitativním a sociálně činným neziskovým organizacím – ovšem ne bezvýhradně. Velká část politiků a veřejnosti například negativně vnímala aktivitu a snahu nevládních organizací přispět k řešení uprchlické krize. Kromě toho hraje podle

dičně představuje zejména komunální (starosta obce a obecní zastupitelstvo) a také regionální samospráva (krajské zastupitelstvo a hejtman): zde jsou hodnoty kolem 60 %, resp. 40 %. Delší časové úseky jsou k dispozici pod odkazem <https://cvvm.soc.cas.cz>. Viz též Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM): Důvěra ústavním institucím v říjnu 2017. Praha 2017.

Friče (2016, str. 64) svou roli i důvod, jenž méně souvisí s konkrétní oblastí působnosti: v Česku je rozšířená idealizovaná představa o občanské společnosti, spojená s její autonomií, nezištností a nezávislostí na státu. Skutečnost, že jsou aktivity nevládních organizací v sociální oblasti financovány ze státních dotací, byť je tento způsob financování zatížen velkou nejistotou, je za těchto okolností v některých případech hodnocena ambivalentně.²⁵

3.3 Občanská společnost mimo formální struktury

Zřetelná zdrženlivost občanů vůči formalizovaným strukturám a organizacím je však pouze jedním z projevů celkové občanské angažovanosti či neangažovanosti v Česku. Naznačuje to pohled na jiné, méně formalizované formy občanského aktivismu: dlouhodobá analýza forem protestu ukazuje, že nejčastějším projevem jsou zejména lokálně zaměřené iniciativy a kolektivní akce, za nimiž nestojí žádná pevná organizace. Charakteristický je pro ně velký počet aktivit, které však mobilizují jen málo účastníků a mají malý rozsah působnosti. Jako příklad lze uvést hlavně petice a demonstrace (Císař 2013, str. 153, 162).²⁶

Tyto z větší části neformální projevy občanské společnosti a aktivismu ve střední a východní Evropě, mimo jiné „hnutí zdola“ (*grassroots movements*) zejména v městských oblastech, přitahují více pozornosti již i ve výzkumu.²⁷ Po prvotní „NGO-izaci“ v transformační fázi nyní začíná, podle příslušných studií, nová etapa vývoje (Jacobsson a Korolczuk 2017, str. 6). Aktuálními příklady vzestupu lokálních hnutí v Česku jsou iniciativy na pomoc uprchlíkům, které vznikly decentralizovaně především ve městech, vystupují proti xenofobii ve veřejném prostoru a organizují konkrétní pomoc migrantům (Navrátil a Pejcal 2017, str. 55). Dále mezi ně lze zařadit příznivce alternativních životních stylů (například

²⁵ Skeptický názor na nevládní organizace v této souvislosti jistě posilují veřejná vyjádření prezidenta Zemana, že organizace z peněz samy profitují a svou činnost zaměřují na zisk. Příklady viz Frič (2016, str. 66).

²⁶ Počet stávek je v Česku naopak nízký. Pokud však jsou vyhlášené, jedná se o formu protestu, která může zmobilizovat nejvyšší počet účastníků (Císař 2013, str. 162).

²⁷ K tomu viz Kopecký a Mudde (2003); Ekiert a Kubik (2014). Zvláště Jacobsson a Korolczuk (2017) tento výzkumný program doplňují empirickými studiemi; pro Česko viz Císař (2013), Císař a Vráblíková (2015) a Pixová a Sládek (2017).

squatting – viz výše Klinika) nebo iniciativy s ambicí aktivně spoluutvářet život ve městě (Pixová a Sládek 2017).

Navzdory úbytku formálního členstva je dobrovolná činnost v organizacích občanské společnosti stabilní: 29 % obyvatel zde poskytuje dobrovolnické služby – zejména v oblasti ochrany přírody, humanitární pomoci, kultury a vzdělávání, sportu a práce s mládeží²⁸ –, čímž se Česko umísťuje výrazně před ostatními zeměmi v regionu a mírně před zeměmi jako například Francie, Rakousko a Německo. Podíl dobrovolnické práce nezprostředkovávané organizacemi činí 10 % (Frič 2016, str. 55, 113). V případě darů na charitativní účely se data velmi liší. Údaje za rok 2012 naznačují, že přibližně polovina populace darovala nepravidelně; pravidelnou podporu, která je pro organizace důležitá, poskytovala jen asi dvě procenta.²⁹

4. Konkurenční představy o vztahu mezi politikou a občanskou společností

Rok 1989 byl v Československu rokem občanské společnosti – a to v mnoha ohledech. Listopadové události, založené na široké společenské mobilizaci a solidaritě, katapultovaly mnoho bývalých disidentů do vedoucích pozic. Ti si s sebou přinesli představy o politice a hodnotách včetně těch o „nepolitické politice“. Tato představa má své počátky v 70. letech, kdy byla politická opozice zakázaná a vystavená represím. Její podstatou byla myšlenka vytvořit nezávislou a zároveň neformálně organizovanou sféru společnosti jako alternativní model k socialistickému společenskému systému. Zásadní význam byl přisuzován etickým a morálním principům jednotlivce (Havel 1988; Myant 2005, str. 252).³⁰ Z tohoto sebepojetí vzniklo „Občanské fórum“, jež kladlo důraz na pluralitu, sebeorganizaci a shodu a nechtělo být politickou stranou s mocenskými ambicemi.

²⁸ Viz <http://www.czech.cz/cz/Zivot-a-prace/Jak-to-v-CR-funguje/Dobrovolnictvi-v-Ceske-republice/>. Ověřeno: 14. 11. 2017. Vysoký podíl zaujímá mj. činnost v dobrovolných hasičských sborech.

²⁹ Viz ADRA: Tisková konference o pravidelném dárcovství v České republice, 2012, dostupné pod odkazem <https://www.adra.cz/mince-denne/pravidelne-darcovstvi-v-cr/>. Ověřeno: 14. 11. 2017.

³⁰ Ke starším tradicím nepolitické politiky viz Havelka (2014).

Poté, co byl po prvních svobodných „zakládajících“ volbách vytyčen kurz transformace a v Občanském fóru se začaly projevovat konkurenční představy o dalším vývoji, ukázalo se, že nepolitická politika a morální zásady nejsou v každodenní politice zcela bez problémů. Prosadila se skupina kolem Václava Klause, která se považovala za „realisty“ a politicky se etablovala v nově založené Občanské demokratické straně (ODS) a idejích tržního liberalismu. Naproti tomu disidentské křídlo obtížně definovalo své místo v politice vzhledem k prosazující se mocenské politice a narůstající pravolevé polarizaci (Kopeček 2011, str. 253, 266). Jako občanské hnutí se po parlamentních volbách v roce 1992 stalo okrajovým fenoménem. Prezident republiky Havel toto idealistické, morální pojetí politiky zastával až do roku 2003, což mu přineslo více obliby v zahraničí než ve vlastní zemi.

Hledání jiné, „slušné“ politiky vyrůstající z občanské společnosti nikdy zcela nevymizelo jako motiv, kterým lze vždy znovu mobilizovat k občanskému protestu. Zatímco formy mobilizace a témata se mění, červenou nit představuje kritika etablovaných stran (které k tomu zavadávají dostatek podnětů) a politického vývoje nad rámec jednotlivých politik (*policies*). Většinou se pojí s požadavkem vystupovat jako „občané“ nebo „hnutí“. V roce 1999 se tak zformovaly masové protesty kolem výzvy směřované vůči vládě „Děkujeme, odejděte!“ u příležitosti desátého výročí revoluce 17. listopadu 1989, která se přímo odvolávala na rok 1989.³¹ Požadavek nestranné politiky tehdy dokázal zmobilizovat lidi po celé zemi. Občanskému hnutí, jež z toho vzešlo, se však nepodařilo uchytit v politice.

Také při volbě prezidenta republiky v roce 2013, která se poprvé konala formou přímé prezidentské volby, se opět projevil známý rozkol: Karel Schwarzenberg a Miloš Zeman ztělesňovali v rozhodujícím druhém kole dva základní postoje. První z nich reprezentoval mezinárodní rozměr, morální nároky a uznání občanské společnosti v Havlově tradici – ideje oslovující kritiky stranické politiky. V kontrastu k tomuto kosmopolitismu Zeman trumfoval nacionálně, tvářil se lidově, podněcoval nedůvěru vůči občanské společnosti a prosazoval „klientelistickou“ zájmovou politiku (Lang 2013).

³¹ Politický kontext představovala „opoziční smlouva“, již menšinová vláda pod vedením Miloše Zemana uzavřela s ODS a která byla symbolem „politické dohody“ a rozdělení veřejného života mezi Zemana a Klause (Weiss 2017, str. 363n).

Velmi těsný volební výsledek ve prospěch populisticky vystupujícího Zemana byl dokladem toho, že ve společnosti existuje ne nevýznamná poptávka po méně hlasité politice.³² V reakci na tento vývoj se v posledních letech opakovaně účastnila voleb velmi rozdílná uskupení slibující jinou politiku, z nichž se některá prezentovala jako více blízká občanské společnosti. Patří k nim menší liberální projekty. V posledních parlamentních volbách v roce 2017 to přineslo voliče například Pirátské straně. Ale i seskupení komunálních politiků (STAN), které prosazuje věcnou politiku blízkou občanům, čímž se již etablovalo na regionální úrovni, dokázalo získat přízeň voličů příslibem přímějšího zapojení občanů.³³

Mohlo by se zdát, že i strana Andreje Babiše ANO („Akce nespokojených občanů“) zapadá do tradice nepolitické politiky, neboť se – už podle jména – stylizuje do pozice „občanského“ hnutí proti stranickému establishmentu. Ve skutečnosti je však tato strana, jež od roku 2013 stále více určuje politickou scénu i vnímání české politiky v zahraničí, pevně řízena svým zakladatelem, který se prezentuje jako „akční muž“ české politiky a budí paralely s Donaldem Trumpem. Babišovo motto „řídít stát jako firmu“ navíc odkazuje na technokratické chápání politiky a řešení problémů, v němž není prostor pro vyjednávání ani kompromisy.³⁴

Skutečnost, že se taková uskupení sice prezentují jako síla vzešlá z občanské společnosti, ale fakticky a možná dokonce primárně chtějí provozovat stranickou politiku a nepolitickou image volí spíše jen ze strategických důvodů, je výzvou pro politologii, aby přezkoumala koncept „občanské společnosti“.

³² S tím souvisí i nedávné protesty proti kultuře politického vystupování Andreje Babiše a Miloše Zemana. Větší shromáždění mobilizovala 20 000 lidí po celé zemi. <http://www.praguemonitor.com/2017/05/11/street-meetings-protest-against-babi%C5%A1-zeman-czech-towns/>. Ověřeno: 14. 11. 2017.

³³ Pirátská strana získala celostátně necelých 11 %, v Praze téměř 18 %. Výsledky voleb v Česku naleznete na serveru Statistického úřadu pod odkazem <https://volby.cz/>.

³⁴ Babiš mimoto vyzývá k demontáži demokratických institucí a systému – ke snížení počtu poslaneckých mandátů na polovinu a ke zrušení regionální samosprávy i senátu jako druhé parlamentní komory. Viz např. rozhovor Andrey Procházkové s Pavlem Rychetským, <https://www.respekt.cz/politika/milos-zeman-si-vyrazil-z-ruky-velmi-ucinnou-zbran-rika-rychetsky/>. Ověřeno: 14. 11. 2017. – K populismu v Česku viz Weiss (2017).

5. Závěr

Nezávisle na tom, jakou představu sugeruje mediální zpravodajství, existuje dnes v Česku diferencovaná a rozvětvená síť organizované občanské společnosti – zejména v environmentální a sociální oblasti. Prostředí politických stran a s ním související podoba právních a finančních předpisů nebyly vždy příznivé. Přesto profitují odbory a zastřešující organizace nevládního sektoru z možnosti participovat na veřejné politice v rámci institucionalizovaných grémií.

Kolektivní zájmy mimo parlament jsou mimoto vyjadřovány také neformálně na demonstracích, peticemi či iniciativami s převažující postmaterialistickou orientací. Občanské iniciativy se zabývají romskou menšinou nebo přijímáním uprchlíků, kde stát zaujímá restriktivní postoj, přičemž v tom má podporu širokých vrstev populace.

V protestech a požadavcích politických reforem i při hledání alternativ k etablovaným stranám, jež vycházejí z impulzů občanské společnosti, se objevuje opakující se vzorec. Jako zdroj inspirace zde slouží odkazy na neideologickou, morálně motivovanou angažovanost „nepolitických lidí“ a všeobecnější touha po lepší politice. Uskupení, která takto vznikají, se však zpravidla nedokázala v politice prosadit nebo zůstala marginální a některé z těchto organizací plynule přecházejí v politické strany.

Ačkoli existují četné organizace občanské společnosti a některé z nich jsou velmi vlivné, míra participace je celkově velmi nízká. Ve společnosti se opakovaně projevuje nespokojenost s podobou veřejného života a výrazná zdrženlivost vůči „stranickému establishmentu“. Do jisté míry se to týká i sdružení blízkých politice. Hledání alternativních forem organizace tak ještě neskončilo.

Literatura

- Carmin, JoAnn, a Petr Jehlička. 2005. By the Masses or for the Masses? The Transformation of Voluntary Action in the Czech Union for Nature Protection. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 16 (04): 397–416.
- Charta 77 [Dok. Nr. 1]. 1977. In: *Bürgerinitiative für die Menschenrechte. Die tschechoslowakische Opposition zwischen dem „Prager Frühling“ a der „Charta 77“*, ed. Hans-Peter Riese, 45–49. Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt.

- Chmelař, Aleš. 2017. Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue, Czech Republic. *Labour Relations and Social Dialogue*. Bratislava, Belgrad, Warschau: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Císař, Ondřej. 2013. A Typology of Extra-Parliamentary Political Activism in Post-Communist Settings: The Case of the Czech Republic. In: *Beyond NGO-ization. The Development of Social Movements in Central and Eastern Europe*, eds. Kerstin Jacobsson a Steven Saxonberg, 139–167. Farnham: Ashgate Publishing Ltd.
- Císař, Ondřej, a Kateřina Vráblíková. 2015. At the Parliament or in the Streets? Issue Composition of Contentious Politics in the Visegrad Countries. *Paper prepared for the ECPR General Conference*. University of Montreal.
- Civicus Monitor. 2017. *Tracking Civic Space*, <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2016/11/01/czech-republic-overview/>. Přístup: 14. 11. 2017.
- Ekiert, Grzegorz, a Jan Kubik. 2014. Myths and Realities of Civil Society. *Journal of Democracy* 25 (01): 46–58.
- Freise, Matthias. 2004. *Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten*. Münster: Lit.
- Frič, Pavol, ed. 2016. *Občanský sektor v ohrožení?* Praha: SLON.
- Havel, Václav. 1988. Anti-political Politics. In: *Civil Society and the State*, ed. John Keane, 381–398. London/New York.
- Havelka, Miloš. 2014. Nichtpolitische Politik vor und nach 1989. Zu Bedeutungsverschiebungen eines alten Konzepts. In: *Zivilgesellschaft und Menschenrechte im östlichen Mitteleuropa. Tschechische Konzepte der Bürgergesellschaft im historischen und nationalen Vergleich*, eds. Robert Luft, Miloš Havelka a Stefan Zwicker, 31–50. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Jacobsson, Kerstin, a Korolczuk, Elżbieta. 2017. Introduction: Rethinking Polish Civil Society. In: *Civil Society Revisited: Lessons from Poland*, eds. Kerstin Jacobsson a Elżbieta Korolczuk, 1–35. Oxford: Berghahn.
- Klaus, Václav. 2002. *Občan a obrana jeho státu*. Praha: CEP.
- Kocka, Jürgen. 1994. Eine durchherrschte Gesellschaft. In: *Sozialgeschichte der DDR*, ed. Hartmut Kaelble, 547–553. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kopeček, Michal. 2011. The Rise and Fall of Czech Post-Dissident Liberalism after 1989. *East European Politics and Societies* 25 (02): 244–271.
- Kopecký, Petr, a Cas Mudde. 2003. Rethinking civil society. *Democratization* 10 (03): 1–14. DOI: 10.1080/13510340312331293907.
- Kwiatkowski, Bartosz. 2016. *Lobbying – a risk or an opportunity? Lobbying regulation in the Polish, Slovak, and Czech perspective*. Kraków: Frank Bold.
- Lang, Kai-Olaf. 2013. Tschechien vor der Stichwahl zum Präsidentenam. <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/tschechien-vor-der-stichwahl-um-das-praesidentenam/>. Přístup: 14. 11. 2017.
- Lang, Kai-Olaf. 2015. Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik. *SWP-Aktuell* 84.
- Lindenberger, Thomas, ed. 1999. *Herrschaft und Eigen-Sinn in der Diktatur. Studien zur Gesellschaftsgeschichte der DDR*. Köln: Böhlau.
- Mansfeldová, Zdenka. 2012. Tschechische Republik. Zivilgesellschaft, Verbände und Interessengruppen. In: *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, ed. Werner Reutter, 753–782. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Meyer, Michael, Clara Maria Moder, Michaela Neumayr, Nicole Traxler a Peter Vandor. 2017. Patterns in Civil Society in Central and Eastern Europe: A Synthesis of 16 Country Reports and an Expert Survey. In: *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, eds. Peter Vandor, Nicole Traxler, Reinhard Millner a Michael Meyer, 12–41. Wien: Erste Stiftung.
- Mička, Pavel, ed. 2015. *Analýza občanské participace v ČR – shrnutí leden 2015*. Praha: PAKT.
- Myant, Martin. 2005. Klaus, Havel and the Debate over Civil Society in the Czech Republic. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 21 (02): 248–267.
- Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006.
- Navrátil, Jiří, a Miroslav Pospíšil. 2014. *Dreams of Civil Society Two Decades Later. Civic Advocacy in the Czech Republic*. Brno: Masaryk University Press.
- Navrátil, Jiří, a Jakub Pejcal. 2017. Country Report: Czech Republic. In: *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, eds. Peter Vandor, Nicole Traxler, Reinhard Millner a Michael Meyer, 43–57. Wien: Erste Stiftung.
- Otáhal, Milan. 2011. *Opoziční proudy v české společnosti 1969–1989*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny.
- Pixová, Michaela, a Jan Sládek. 2017. Touristification and awakening civil society in post-socialist Prague. In: *Protest and Resistance in the Tourist City*, eds. Claire Colomb a Johannes Novy, 73–89. London/New York: Routledge.
- Pollack, Detlef. 2003. Zivilgesellschaft und Staat in der Demokratie. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 16 (02): 46–58.
- Prouzová, Zuzana. 2015. *Data a fakta o neziskovém sektoru v ČR. Studie pro Koncepti politiky vlády vůči NNO do roku 2020 (verze k 1. 3. 2015)*. Praha: CVNS.
- Pullmann, Michal. 2012. Gewalt in der Umbruchzeit der ČSSR. In: *1989 und die Rolle der Gewalt*, ed. Martin Sabrow, 337–356. Göttingen: Wallstein.
- Ronovská, Kateřina, a Vlastimil Vitoul. 2017. Legal Framework for Civil Society in the Czech Republic. In: *Civil Society in Europe. Minimum Norms and Optimum Conditions of its Regulation*, eds. Tymen van der Ploeg, Wino J. M. van Veen a Cornelia R. M. Versteegh, 344–362. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sbirka zákonů ČR, č. 89/2012. Zákon ze dne 3. února 2012 Občanský zákoník.
- Vajdová, Tereza. 2005. An Assessment of Czech Civil Society in 2004: After Fifteen Years of Development. Civicus Civil Society Index Report for the Czech Republic. http://www.civicus.org/media/CSI_CzechRep_Country_Report.pdf. Přístup: 11. 2. 2018.
- Vaněk, Miroslav. 1996. *Nedalo se tady dýchat. Ekologie v českých zemích v letech 1968 až 1989*. Praha: Maxdorf.
- Vláda ČR. 2017. Rada vlády pro nestátní neziskové organizace. <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/zakladni-informace-767/>. Přístup: 14. 11. 2017.
- Weiss, Stephanie. 2015. *Einheitsstaat im regionalen Umbruch. Die (zivil)gesellschaftlichen Folgen politischer Regionalisierung in der Tschechischen Republik*. Baden-Baden: Nomos.
- Weiss, Stephanie. 2017. Populistische Wende in den Regionen: Regionalwahlen in Tschechien 2016. In: *Jahrbuch des Föderalismus*, ed. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, 356–368. Baden-Baden: Nomos.
- Zeitler, Benjamin. 2011. *Verbandliche Interessenvertretung und Mitgestaltung in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

NEPŘETRŽITÁ VOLEBNÍ KAMPAŇ A ÚSKALÍ POMĚRNÉHO VOLEBNÍHO SYSTÉMU V PODMÍNKÁCH NESTABILNÍCH STRAN

Volby a stranický systém v Česku

STANISLAV BALÍK A VÍT HLOUŠEK

1. Úvod

Cílem kapitoly je zaprvé nastínit volby a volební systém v Česku, včetně voleb do obou parlamentních komor, komunálních a krajských voleb a voleb do Evropského parlamentu. Zadruhé chceme reflektovat vývoj českého stranického systému, pokusit se identifikovat zlomy v jeho vývoji a navrhnout periodizaci vývoje stranického systému.

Není nutné být právě zastáncem „volebního inženýrství“ pro uvědomění, že podoba volebního systému spolu s konfliktními liniemi, historickým vývojem, politickou kulturou, strukturou příležitostí a dalšími prvky představuje klíčový parametr, ovlivňující vzorce interakcí mezi relevantními politickými stranami. Současně – jak ještě ukážeme – byly volební systémy v Česku vždy kontroverzní, zejména v případě voleb do dolní komory parlamentu, Poslanecké sněmovny. Samotnému tématu stranického systému proto musí předcházet podrobnější zkoumání volebních systémů, v nichž české politické strany fungují.

Následující analýza vývoje stranického systému vychází z teorie klasických politologických prací, zejména z pojednání Giovannioho Sartoriho (1976) a dalších představitelů této školy, jakými jsou Daniele Caramani (2008), Luciano Bardi a Peter Mair (2008). Kapitola nicméně ukáže, že Česko nelze jednoznačně zařadit do těchto typologií.

2. Vyroce komplexní napříč unitární povaze státu: volební systémy v Česku

Ačkoliv má Česko vysoce integrovanou unitární formu státu, existuje v zemi řada různých volebních systémů. Téměř vždy se volí podle základního principu poměrného zastoupení. Ve srovnání například s Německem zaujme pravomoc voličů měnit pořadí kandidátů na stranických kandidátních listinách, různé uzavírací klauzule, praxe společných kandidátek i obtížné sestavování ideologicky soudržných většinových vlád.

Politický vývoj po roce 1990, resp. 1993, kdy vznikla samostatná Česká republika, charakterizuje mimo jiné nárůst počtu institucí přímo volených občany – k Poslanecké sněmovně a zastupitelstvům obcí přibyl od roku 1996 Senát (horní parlamentní komora), obměňovaný po třetinách ve dvouletých cyklech, od roku 2000 krajská zastupitelstva, od roku 2004 volby českých zastupitelů v Evropském parlamentu a od roku 2013 přímo volený prezident republiky. V důsledku toho probíhá v Česku nepřetržitá volební kampaň. Od června 2009 do října 2014, tj. za necelých pět a půl roku, se uskutečnilo jedenáct voleb. Pokud se volby do Poslanecké sněmovny a prezidentské volby budou konat v řádných termínech, byl rok 2015 na dalších dvanáct let poslední, kdy se nevolilo. Nevolební by měl být nejdříve zase rok 2027.

Český politický cyklus již dávno nepředstavuje ideální politický cyklus s obdobím práce a obdobím voleb. Vláda Bohuslava Sobotky, jmenovaná počátkem roku 2014, musela již 114 dní po uvedení do úřadu absolvovat první, byť druhořadá volby, do Evropského parlamentu. Doba, kdy by vláda měla být ve vládnutí nejaktivnější, doba, která by měla být plná tvrdých a radikálních řešení, byla za takové situace vyplněna úsilím neztratit popularitu u voličů. Krátce po odeznění těchto voleb následovaly komunální volby a volby do Senátu v říjnu 2014.

Vládní strany zaměstnané neustálými volbami zemi nevládnou, ale spíš ji spravují. Voliči to většinou nepovažují za uspokojivý výsledek, což je pak vede k tomu, že v důsledku opakovaných zklamání volí stále radikálněji. Tato praxe plodí paradox: přestože voliči neustále volí do nejrůznějších orgánů, nevzniká užší vazba mezi zástupci a zastupovanými. Naopak, pocit odcizení ve vztahu politických elit a voličů, pocit, že „ti nahoře“ si stejně dělají, co chtějí, a neznají problémy „obyčejného člověka“, neslábne, ale naopak sílí (srov. např. Linek 2010, 2013).

Rostoucí počet voleb je navíc nepřímo úměrný k účasti ve volbách.¹ Srovnání údajů o volební účasti z roku 1990 a z let 2013/14 ukazuje pokles přibližně na tři pětiny původní hodnoty – 59,48 procenta v případě Poslanecké sněmovny (96,79 procenta v roce 1990) a 44,46 procenta v případě obecních zastupitelstev (74,8 procenta v roce 1990). Účast v rozhodujícím druhém kole senátních voleb klesla z 30,63 procenta v roce 1996 na 16,69 procenta v roce 2014. V krajských volbách volební účast kolísá mezi 30 a 40 procenty, ve volbách do Evropského parlamentu poklesla po nízké účasti v letech 2004 a 2009 (cca 28 procent) o 10 procentních bodů na 18,2 procent, což byla druhá nejnižší volební účast v celé Evropské unii. Vývoj volební účasti však nebyl přímočarý. Do roku 2004 se ve všech druzích voleb snižovala a účast v každých dalších volbách byla (někdy i výrazně) nižší než v předchozích. V druhé polovině prvního desetiletí 21. století došlo k mírnému nárůstu, v roce 2010 však účast opět poklesla.

2.1 Nejdůležitější národní volby: volby do Poslanecké sněmovny

Od počátku 90. let 20. století se do Poslanecké sněmovny volí podle poměrného zastoupení s volným pořadím kandidátů, tzn. s možností přidělovat preferenční hlasy. Volební systém zdaleka nevznikl jako produkt jedné ucelené představy, ale byl spíše výsledkem historické shody okolností, resp. snah o dosažení nadstranického konsensu, třebaže se například Václav Havel snažil prosadit většinový volební systém. Svou roli sehrály také historické tradice z dob mytizované první republiky a obavy z potlačení politického pluralismu (Kopeček 2010, str. 43–44). Hlavní parametry systému se však od roku 1990 nezměnily, byly pouze částečně upravovány, naposledy v roce 2001.

Volební období trvá čtyři roky, již dvakrát (1998, 2013) se však konaly předčasné volby. Vymezení pasivního i aktivního volebního práva zůstalo beze změn – 21 a 18 let; kromě toho je nutnou podmínkou státní občanství České republiky. Poslanecká sněmovna měla od počátku 200 míst, která byla přidělována poměrným systémem voleb původně v osmi volebních obvodech. Strany sestavovaly kandidátní listiny. Mandáty byly ve volebních obvodech rozdělovány metodou Hare-Niemeyer. Přidělení

¹ Podrobné informace o účasti ve všech druzích voleb jsou k dispozici na internetových stránkách www.volby.cz.

mandátů stranám se provádělo postupem Hagenbach-Bischoff. Při sčítání hlasů se uplatňovala celostátní pětiprocentní uzavírací klauzule.

Od roku 1992 platila uzavírací klauzule pro společné kandidátky – pro koalice dvou stran to bylo sedm procent, pro koalice tří stran devět procent a pro koalice s více členy 11 procent. Existovala možnost udělit až čtyři hlasy v rámci jedné kandidátky; kandidáti, které podpořila nejméně tři procenta všech voličů jejich kandidátky v daném obvodu, dostali přednost před ostatními kandidáty na dané kandidátní listině. Tento volební systém byl použit pro volby do Poslanecké sněmovny v letech 1992, 1996 a 1998. Kritizován byl vysoký stupeň proporcionality, který vedl v souvislosti se zablokováním části politického spektra antisystémovými stranami ke vzniku těsných většin, resp. situacím, kdy nebylo vůbec možné vytvořit ideologicky soudržnou většinovou koalici.

Na konci 90. let byl učiněn dosud nejvážnější pokus o změnu volebního systému. Reformu připravily obě strany tzv. opoziční smlouvy (občanští a sociální demokraté). Byl to pokus radikálně změnit systém na sice stále formálně poměrný, současně však významně omezující zastoupení menších stran (35 malých volebních obvodů, přepočet podle tzv. modifikované d'Hondtovy metody²). Změněny byly i uzavírací klauzule – pětiprocentní hranice pro jednotlivé strany se v případě společné kandidátky násobila – pro koalici dvou stran na 10 procent, tří stran na 15 procent a čtyř a více stran 20 procent.

Tato zásadní reforma volebního systému se však nikdy neuplatnila v praxi, protože ji prezident Havel napadl pro porušení principu poměrného zastoupení, a tedy její protiústavnost. Ústavní soud této žádosti o zrušení zákona v klíčovém rozhodnutí prvního desetiletí své existence vyhověl, přestože ani mezi odbornou veřejností nepanoval konsenzus ohledně dopadů navrhované volební reformy (Kubát 2004). Současný volební systém pak byl v zásadních rysech vytvořen v roce 2001 jako výsledek parlamentních debat. Představuje politický kompromis všech stran zastoupených v Poslanecké sněmovně.

Území státu je v současné době rozděleno na 14 volebních obvodů, pro přepočet hlasů na mandáty v jednotlivých obvodech se používá d'Hondtův dělitel. Celostátní pětiprocentní uzavírací klauzule pro stranu se u koalic zvyšuje výše popsáním způsobem. To je prakticky jediná

² Modifikace počítala ve změně dělitele z 1 na odmocninu ze dvou, tj. 1,42.

změna, která byla zachována z volební reformy z roku 2000 (Chytilík a kol. 2009, str. 292–314).

V období od přijetí novely volebního zákona v roce 2001 se změnil pouze jeden parametr volebního systému – preferenční hlasy. Úprava z roku 2001 ještě stanovila možnost přidělení pouze dvou preferenčních hlasů (do té doby čtyř) na jedné kandidátce, pro uplatnění preferenčního hlasu navíc platila hranice sedmi (do té doby deseti) procent preferenčních hlasů z počtu voličů, kteří pro kandidátku hlasovali v daném volebním obvodu. Tato ustanovení byla po volbách v roce 2006 změněna. Počet možných preferenčních hlasů opět stoupl na čtyři a limit pro postup na kandidátce byl dále snížen: tentokrát na pět procent hlasů. Zatímco v roce 2002 postoupilo díky preferenčním hlasům na vyšší místo na kandidátce a bylo touto cestou zvoleno 12 poslanců, v roce 2006 jich bylo pouze šest, ale v roce 2010 již 46 (v důsledku těchto posunů zároveň nebyla zvolena šestina hlavních kandidátů v jednotlivých obvodech) a o tři roky později 29 poslanců (Kneblová 2013, str. 248).

Problémem současného volebního systému je různá velikost celkem 14 volebních obvodů, které odpovídají nerovnoměrně velkým samosprávným krajům. Počet přidělovaných mandátů závisí na počtu oprávněných voličů a volební účasti. Nejprve se počet celostátně odevzdaných platných hlasů dělí počtem celostátně rozdělovaných mandátů (200). Tímto výsledkem se pak dělí celkový počet platných hlasů v každém kraji. Po zaokrouhlení z toho vyplyne počet mandátů, které daný kraj získá. Ačkoliv je volební účast v Česku napříč regiony do značné míry vyvážená, rozdělují se ve volebních obvodech velmi různé počty mandátů. Tak například v roce 2013 bylo v největším volebním obvodu rozděleno 25 mandátů, zatímco v nejmenším pouze pět. V důsledku toho funguje volební systém v jednotlivých krajích odlišným způsobem: ve velkých se jedná o poměrné zastoupení, v nejmenších se blíží většinovému systému s blokovým hlasováním. Aby totiž strana v malém volebním obvodu vůbec získala mandát, musí tam obdržet až 20 procent hlasů. Toto zkrácení systému poměrného zastoupení – disproporcionalita způsobená existencí malých obvodů (Trávníček 2012, str. 30–31) – se výrazně projevilo v roce 2006. Dvě malé strany získaly podobný počet hlasů – křesťanští demokraté dostali při 7,22 procentech hlasů 13 mandátů, Zelení se 6,29 procenty 6 mandátů. Důvodem bylo, že se podpora křesťanských demokratů soustředila ve středně velkých a velkých krajích, zatímco elektro-

rát Zelených je rovnoměrně rozprostřen po celém území Česka, což jim v malých volebních obvodech znesnadňuje překročení hranice potřebné k získání mandátu.

Souhrnem lze konstatovat, že navzdory změně z roku 2001 projevuje volební systém tendenci vytvářet parlamentní sbory s vysokým stupněm reprezentativnosti na úkor akceschopnosti (viz například Novák 1996). V žádném volebním období dosud nebylo možné sestavit koalici ideologicky spřízněných stran, která by se skládala z méně než tří stran, v některých volebních obdobích dokonce nebyla většinová koalice ideologicky blízkých stran vůbec možná. K poslednímu vážně míněnému pokusu o změnu volebního systému došlo během Topolánkovy vlády v letech 2007–2009, tzn. v období po volebním patu, kdy pravý i levý blok obdržel ve volbách přesně polovinu parlamentních křesel. Reformní úvahy se tentokrát tolik nezaměřovaly na posílení velkých a oslabení malých stran, ale spíše na posílení akceschopnosti vlády formou volebního bonusu pro nejsilnější stranu. Přestože volební reforma již měla podobu vládního návrhu zákona, Poslanecká sněmovna ji po pádu druhé Topolánkovy vlády zamítla (Trávníček 2012).

Z důvodu neexistence většiny ve sněmovně byla diskuse o volební reformě ukončena. Tyto úvahy se obvykle objevují po volbách a souvisí s obtížným vyjednáváním o vládní koalici. V roce 2012 vznikla iniciativa nezávislých podnikatelů a akademiků, jež pod matoucím označením „přímé parlamentní volby“ propaguje personalizovanější volební systém (prakticky s majoritními účinky). Tématem se naposledy zabýval Andrej Babiš po volbách v roce 2013, kdy se snažil prosadit většinovou volbu; podobný názor dlouhodobě zastává také Občanská demokratická strana (ODS). Česká strana sociálnědemokratická (ČSSD) i malé strany nadále podporují poměrné zastoupení.

2.2 Volby druhého řádu: *senátní, krajské, komunální a evropské volby*

Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna je institucí směrodatnou pro vývoj politických stran v Česku, lze ostatní volby označit za druhořadé.

Do *Senátu Parlamentu České republiky* se volí absolutní většinovou volbou, jejíž parametry zůstaly od prvních senátních voleb v roce 1996 beze změn. Aktivní volební právo začíná ve věku 18 let, pasivní 40 let.

Volební období trvá šest let. Území státu je rozděleno do 81 jednomandátových volebních obvodů, přičemž každé dva roky se nově volí jedna třetina senátu. Volby do Senátu tak probíhají pokaždé ve 27 volebních obvodech. O funkci senátora se mohou ucházet zástupci politických stran a hnutí i případní nezávislí kandidáti. Ke zvolení musí kandidát v prvním kole obdržet většinu z více než poloviny hlasů; v případě neúspěchu se za týden koná druhé kolo, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola. Ve druhém kole je pak zvolen ten, kdo získá nejvyšší počet hlasů (nadpoloviční absolutní většinu hlasů). V případě rovnosti hlasů se rozhoduje losem (Chytilík a kol. 2009, str. 304–309).

Účast ve volbách do Senátu je většinou nízká. Vyšší bývá zpravidla v prvním kole, spojeném obvykle s konáním krajských nebo místních voleb. Většinou jsou potřebná dvě kola. Vítězství již dosáhly levicové, pravicové i středové strany. Výjimku představuje volební úspěch již v prvním kole – v letech 1996 až 2014 tomu tak bylo pouze u devíti z 334 mandátů udělených v tomto období (k výsledkům voleb viz Novotný v tomto sborníku).

Krajská zastupitelstva jsou volena systémem poměrného zastoupení. Aktivní i pasivní volební právo je vázáno na věk 18 let a trvalé bydliště na území kraje. Volební období trvá čtyři roky. V krajských volbách tvoří každý kraj jeden volební obvod – v něm jsou voleni všichni členové krajského zastupitelstva, které má podle velikosti kraje 45, 55 nebo 65 křesel. Pro krajské volby platí pětiprocentní uzavírací klauzule, která se vztahuje bez rozdílu jak na jednotlivé politické strany, tak na jejich koalice. Hlasy se převádějí na mandáty pomocí upraveného d'Hondtova vzorce s prvním dělitelem rovným 1,42. Kandidovat mohou pouze registrované politické strany a hnutí, nikoliv nezávislí kandidáti (Chytilík a kol. 2009, str. 317), což se však v praxi obchází účastí „nezávislých stran“ (viz následující pasáž o komunálních volbách). Volební účast činí asi 30 až 40 procent voličů.

Krajským zastupitelstvům zpočátku dominovaly celostátní politické strany – ODS v roce 2004 a ČSSD o čtyři roky později získaly jako vítězné strany více než dvě pětiny mandátů. Výsledky prvních voleb v roce 2000 a poté voleb v letech 2012 a 2016 byly vyváženější. Nezávislá seskupení dosahují stále lepších výsledků, dosud však zaujímají výraznou menšinu křesel. Krajské volby doposud pokaždé probíhaly přibližně uprostřed volebního období Poslanecké sněmovny a jejich znaky jako nízká volební

účast, protestní hlasování proti vládě, řešení otázek celostátní politiky nebo větší šance pro malé a nové strany zatím vždy potvrzovaly tezi, že jde o druhořadé volby nižšího významu.

Voleb do *zastupitelstev obcí* se účastní přibližně polovina oprávněných voličů. Jsou tedy nejpopulárnější po volbách do Poslanecké sněmovny a po prezidentských volbách. Při obnově obecní samosprávy na počátku 90. let byl v místních volbách zprvu praktikován systém poměrného zastoupení s volnými kandidátními listinami. V roce 1994 došlo k mírné změně směrem k systému poměrného zastoupení s částečně vázanými kandidátkami, zvýhodňujícím malé strany (Šaradín a Outlý 2004, str. 38–39). V roce 2001 byla do tohoto systému zavedena pětiprocentní uzavírací klauzule a metoda přepočtu změněna na d'Hondtovu. Od té doby fungoval poměrný systém s volnými kandidátkami a možností panašování, avšak nikoli kumulování (Chytilík a kol. 2009, str. 315–317). Aktivní i pasivní volební právo je podmíněno věkem nad 18 let a trvalým bydlištěm v obci.

Obce v Česku jsou často velmi malé, což je v Evropě srovnatelné pouze s Francií.³ Aby byly politické strany a hnutí i nezávislí kandidáti a jejich sdružení připuštěni k volbám, musí předložit určitý počet podpisů svých příznivců z řad oprávněných voličů. Tento počet je zejména ve velkých městech tak vysoký (pro sdružení nezávislých kandidátů je to sedm procent obyvatel obce), že je snazší vytvořit celostátní politickou stranu nebo hnutí.⁴ Z tohoto důvodu vznikla za posledních 20 let celá řada (více než deset) celostátních politických stran nebo hnutí, která ve svém názvu odkazují na nezávislost (např. Sdružení nezávislých kandidátů, Nezávislí, Nezávislá volba, Nestraníci) a přes svou formálně celostátní působnost poskytují převážně podporu místním nezávislým kandidátům.

Kandidáti jsou voleni podle svého pořadí na kandidátní listině, pokud toto pořadí není změněno preferenčními hlasy. Navzdory dojmu voličů, že se jedná o personalizovaný systém, zůstává primárním rysem těchto voleb přidělování mandátů stranám. Hypoteticky může být zvolen dokonce i kandidát, který nezískal ani jediný hlas, a kandidáti ze

³ Česko s přibližně 10,5 miliony obyvatel bylo v roce 2015 rozděleno na 6 253 samosprávných obcí, z nichž má asi 78 % méně než 1 000 obyvatel (čtvrtina obcí má dokonce méně než 200 obyvatel).

⁴ Je na to potřeba pouze malý přípravný výbor, podpisy 1.000 občanů a stanovy strany zaregistrované na ministerstvu vnitra.

stejně kandidátní listiny s několika stovkami nebo dokonce tisíci hlasů zůstanou bez mandátu (Balík 2009, str. 104–106). Tento volební systém, který nemá na národní úrovni v Evropě obdoby, je kompromisem mezi udržení pozice hlavního kandidáta a možností občanů alespoň částečně ovlivňovat volební výsledky, vede však z pohledu kandidátů ke zkresleným výsledkům⁵ a podporuje fragmentaci místních stranických systémů (Balík 2012, str. 39–51). Na úrovni obcí často vyhrávají nezávislí kandidáti a seskupení, kteří proklamují nezávislost, přestože stejně jako libovolná politická strana agregují a artikulují zájmy určitých sociálních skupin. V nejmenších obcích neexistovaly již v roce 1994 prakticky žádné politické strany; poté oslabily i ve větších obcích (Balík a kol. 2015).

Do *Evropského parlamentu* se volí poměrným zastoupením s volnými kandidátními listinami a možností přidělování preferenčních hlasů. Aktivní volební právo začíná od 18 let, pasivní od 21 let. Volební období trvá pět let, celé území Česka tvoří jeden volební obvod a pro přepočítání hlasů na mandáty se používá d'Hondtova metoda. Platí pětiprocentní uzavírací klauzule bez ohledu na to, zda se jedná o jednotlivou stranu nebo společnou kandidátku. Volič může přidělit až dva preferenční hlasy na jednom hlasovacím lístku. Pro změnu pořadí je třeba získat preference nejméně od pěti procent voličů, kteří hlasovali pro příslušnou stranu (Chytilík a kol. 2009, str. 317).

Počet mandátů rozdělovaných v Česku se mění v důsledku rozšiřování EU – v roce 2004 jich bylo 24, o pět let později 22 a od roku 2014 21 mandátů. V prvních dvou volbách po vstupu země do EU v letech 2004 a 2009 vyhrála se značným odstupem (s více než třetinou hlasů) euroskeptická ODS, třetí volby přinesly vyrovnané výsledky na prvních třech místech, když mezi prvním a třetím byl rozdíl pouhých dvou procentních bodů a vítěz získal jen asi 16 procent hlasů. Všechny tři strany s nejvyšším počtem hlasů se pak staly členy eurofederalistických parlamentních frakcí (EPP, S&D, ALDE). Zatím poslední volby do Evropského parlamentu uskutečněné v květnu 2019 přinesly zisk mandátů sedmi stranám, resp. koalicím. Ve srovnání s výsledky 2004 a 2009 byly i prozatím poslední

⁵ Zatímco například osoba na osmé pozici fiktivní kandidátky „Pro hezčí obec“, která dostane čtyři mandáty, by ani se třemi stovkami hlasů neuspěla a nebyla by zvolena členem zastupitelstva, na prvním místě kandidátky „Za čistší obec“, která dostane jeden mandát, by tato osoba mohla být zvolena do obecního zastupitelstva třeba jen sto hlasy.

eurovolby vyrovnanější, přestože vítěz voleb hnutí ANO získal 28,6 procent hlasů a předběhl takřka o deset procent druhou ODS.

3. Paradoxní a dynamický vývoj českého stranického systému⁶

Vývoj českého stranického systému je zajímavý hned ze dvou důvodů. Zaprvé byl v empirických srovnávacích studiích s jinými středoevropskými postkomunistickými zeměmi⁷ dlouho uváděn jako příklad nejstabilnějšího uspořádání, protože hlavní straníční aktéři zůstávali od roku 1992 (nebo nejpozději od roku 1996) stejní, jejich interakce byly veskrze předvídatelné a „přelétavost“ voličů byla slabá. Ze šesti nejvýznamnějších politických stran působících v české Poslanecké sněmovně před parlamentními volbami v roce 2010 měly dvě kořeny již ve dvacátých letech 20. století: Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL) a Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM). Jedna strana byla obnovena po roce 1989, přičemž její kontinuita pokračovala alespoň symbolicky v exilu (ČSSD), a dvě (liberálně konzervativní ODS a Zelení [SZ]) byly založeny na přelomu 80. a 90. let. Pouze liberálně konzervativní TOP 09 vznikla jako nová formace teprve v červnu 2009, nicméně řada jejích zakládajících osobností pocházela z kruhů KDU-ČSL (Hloušek 2010).

Tato stabilita však – zadruhé – trvala přibližně jen do parlamentních voleb v roce 2010. Od té doby sílila nová strana ANO, stavějící na explicitní negaci vývoje po roce 1989 a představující – pokud jde o formu organizace – stranu podnikatelskou (Kopeček a Svačinová 2015). Jedna ze starých stran (KDU-ČSL) nepřekonała v roce 2010 hranici uzavírací klauzule a poprvé za svoji více než stoletou existenci opustila dolní parlamentní komoru. O tři a půl roku později se tam sice v předčasných volbách vrátila, tehdy však zase bezprecedentně za dobu své existence oslabilá pravicová hegemonická strana předchozích let – ODS, jež od roku 2006 ztratila téměř 80 procent voličské podpory. Zastoupení v Poslanecké sněmovně získala také protestní strana Úsvit přímé demokracie

⁶ Tato a následující části jsou založeny na článku Balík a Hloušek (2016).

⁷ V Polsku, Slovinsku a na Slovensku (částečně i v Maďarsku) došlo ke kompletní přeměně nejdůležitějších stranických pólů, k nepřehlednému štěpení stran, vzniku nových apod.

(zkráceně Úsvit) vedená Tomiem Okamurou. Zesílily pravicově extremistické, populistické a xenofobní nálady. Vládní koalice, kterou po volbách v roce 2013 vytvořili sociální a křesťanští demokraté s hnutím ANO 2011 miliardáře Andreje Babiše, by byla před volbami považována za bláznivou myšlenku.⁸ Propad některých tradičních politických stran (ČSSD, KSČM) pokračoval i volbami 2017. Jako nová parlamentní formace se objevili poněkud nečitelní Piráti.

Se zpožděním se tím projevil již dlouho trvajících rozpor mezi poměrně rychlou formální demokratizací a skutečností, že důvěra občanů v politické procesy a instituce (Pridham 2009) byla nízká a politické strany se dostatečně neetablovaly ve společnosti (Kopecký 2006, str. 132–135). Jak již bylo zmíněno, nehrají strany na komunální úrovni žádnou roli (Balík a kol. 2015). Zjednodušeně lze rozlišit následující fáze vývoje stranického systému:

1. od 1992 až 1996/1998 – období extrémního a polarizovaného pluralismu s multipolární funkční logikou, ale se soupeřícími koalicemi;
2. v letech 1996/1998 až 2010/2013 – období omezeného pluralismu, který se jako typ vyvíjel ze semipolarizovaného k umírněnému pluralismu, s bipolární funkční logikou a soupeřícími koalicemi;
3. v letech 2010/2013 do současnosti – období extrémního a polarizovaného pluralismu s multipolární funkční logikou a omezeným soupeřením při formování koalic.

Toto dělení je založeno na indikátorech formát stranického systému, typ, míra bipolarity a podoba koaličních vztahů a je dále podrobněji vysvětleno.

3.1 Jen částečně informativní: počet stran

Formátem Sartori jednoduše rozumí počet politických stran. V období mezi prvními (1990) a druhými (1992) volbami bylo Občanské fórum (OF), volební vítěz a „hegemon“ následujícího období, spíše názorově

⁸ Jedná se nicméně již o druhou koaliční vládu s účastí populistické podnikatelské strany: v roce 2010 vstoupila do vlády strana Věci veřejné (VV), rozpadla se ale ještě před předčasnými volbami v roce 2013 (Hloušek a Kopeček 2017).

„rozplizlým hnutím“ (Pithart 2016, str. 452) než stranou – prameny hovoří až o 14 různých, ideologicky většinou protichůdných proudech, které v něm byly zastoupeny.

Do první Poslanecké sněmovny České republiky bylo zvoleno osm „stran“.⁹ Ve skutečnosti jich bylo 13, protože tři z nich tvořily společné kandidátky: ODS šla do voleb společně s menší Křesťanskodemokratickou stranou (KDS); Levý blok (LB) byl formálně společnou kandidátkou KSČM a Demokratické levice; Liberálně sociální unie (LSU) slučovala Stranu zelených, Československou stranu socialistickou, Zemědělskou stranu a Hnutí zemědělců a nezávislých osobností. Silná roztržitost se dále prohlubovala, když se mnoho parlamentních skupin v průběhu volebního období štěpilo a sjednocovalo, někteří poslanci vystřídali více klubů apod. Tuto fázi lze jednoznačně přiřadit k formátu extrémního pluralismu.

Nástup konsolidace české demokratické politiky s volbami v roce 1996 (Ágh 1998, str. 160–162) začal snížením počtu relevantních stran na šest (srov. Sartori 1976, str. 311), později dokonce na pět, tzn. na hranici omezeného pluralismu. Ve čtyřech po sobě následujících volbách (1998, 2002, 2006, 2010) překonalo uzavírací klauzuli vždy pět stran. Při každých volbách s výjimkou roku 2002 však vždy nejméně jedna strana opustila parlament, většinou ze středopravé části spektra. Úspěšné byly ve volbách v roce 1996 ODS, ČSSD, KSČM, SPR-RSČ, KDU-ČSL a ODA. V roce 1998 ze sněmovny odešly SPR-RSČ a ODA, přičemž ODA byla nahrazena středopravicovou Uníí svobody (US), která se několik měsíců před volbami odštěpila z ODS. US v roce 2006 nepřekročila uzavírací klauzuli, překonali ji ale Zelení, kteří se v té době profilovali v pravém středu (až do té doby a opět od roku 2010 mohou být přiřazeni spíše k levicové části stranického spektra).

Náznakem větší změny byly volby v roce 2010. Ačkoli bylo v Poslanecké sněmovně i nadále zastoupeno pět stran, dvě se vystřídaly. Odešli Zelení a KDU-ČSL poprvé nezískala žádný mandát. Místo nich ve sněmovně nově zasedla populistická protestní strana Věci veřejné (VV),

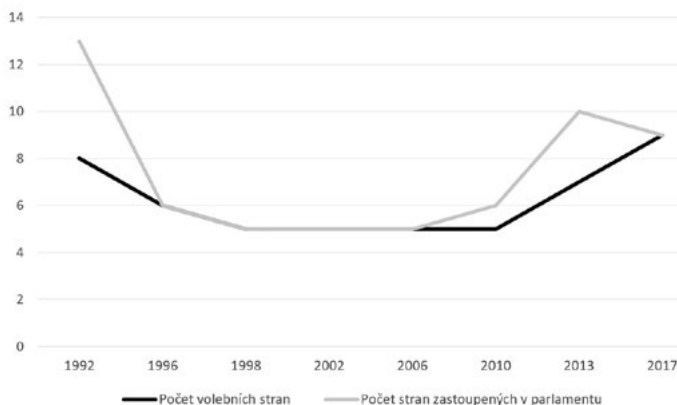
⁹ ODS, Levý blok (LB), ČSSD, Liberálně sociální unie (LSU), KDU-ČSL, Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (SPR-RSČ), Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko (HSD-SMS), Občanská demokratická aliance (ODA).

kteřá se zaměřovala na otázky přímé demokracie a kritiku vývoje po roce 1989. Nová byla také TOP 09, kterou teprve v roce 2009 založil bývalý předseda KDU-ČSL Miroslav Kalousek. Ve skutečnosti šlo o (skrytou) společnou kandidátku, neboť TOP 09 spolupracovala s hnutím Starostové a nezávislí (STAN). Pokud bychom započítali i toto hnutí, jednalo by se o šest stran. Během tohoto volebního období došlo k řadě politických turbulencí, z nichž má pro formát českého stranického systému význam zejména rozštěpení strany VV, od níž se oddělila nová strana LIDEM. I přes tyto změny lze v letech 1996 až 2013 kontinuálně hovořit o formátu omezeného pluralismu.

Po volbách v roce 2013 stoupl počet zvolených stran, jež překonaly pětiprocentní překážku, na sedm. Odešly VV, přišlo ANO 2011 a Úsvit; do Poslanecké sněmovny se vrátila KDU-ČSL. Při započtení hnutí STAN, kandidujícího společně s TOP 09, a skryté koalice Úsvitu a VV (jejichž tři členové získali mandát), případně i hnutí Severočeši.cz na kandidátce ANO 2011, se počet přibližuje hranici deseti stran. Tento formát odpovídal extrémnímu pluralismu (obr. 1).

Po volbách 2017 je v Poslanecké sněmovně zastoupeno devět subjektů, nově se do parlamentu dostali Piráti. Jednoznačně lze tedy hovořit o formátu extrémního pluralismu. Vývoj počtu stran zachycuje graf č. 1.

Graf č. 1: Vývoj počtu stran v dolní komoře českého parlamentu v letech 1992–2017 (stav vždy bezprostředně po volbách)



Zdroj dat: www.volby.cz, vlastní kompilace

3.2 Polarizovaný pluralismus s krátkým intermezem

V období po volbách v roce 1992 vykazoval český stranický systém¹⁰ některé znaky polarizovaného pluralismu, zejména výskyt bilaterální antisystémové parlamentní opozice (KSČM a SPR-RSČ). Odstředivé tendence nicméně nepřevážily, protože ani jedna z těchto antisystémových stran dále neposilovala. Své postavení naopak ve volbách v roce 1996 vylepšily prosystémové formace, KSČM oslabil a SPR-RSČ o něco posílila. Vytvoření dvou ideologicky protikladných a podobně silných antipodů v podobě ODS a ČSSD vedlo k tomu, že politický střed neobsadila jedna hegemonní strana, ale o střed se souperilo zprava i zleva, což představuje jeden ze znaků umírněného pluralismu. Poměrně silný spor mezi ODS a ČSSD ve volbách v roce 1996 také svědčil o vyšší míře ideologizace, nikoli o jejím poklesu. Pro zařazení k polarizovanému pluralismu hovořilo pokračování dosavadní vládní koalice (tzn. bez střídání) – nicméně již jako vlády menšinové. Je tedy zřejmé, že toto období nelze z hlediska Sartoriho typologie jednoznačně klasifikovat.

Totéž platí i pro volební období 1996–1998, ve kterém vládla nejprve menšinová koalice pravicového středu a poté poloúřednická (polopolitická) vláda a jež bylo ukončeno předčasnými volbami. Jednalo se na dlouhou dobu o poslední volební období, v němž aktivně působila bilaterální antisystémová opozice. Byla však tehdy oslabena strategií ČSSD, které se podařilo získat hlasy jak prosystémových, tak protestních voličů a eliminovat potenciál vzestupu antisystémových stran (Strmiska 1999, str. 164).

Období po roce 1998 je zajímavé jednak marginalizací jednoho z antisystémových aktérů (SPR-RSČ), jednak vznikem menšinové vlády ČSSD podporované jejím největším soupeřem – ODS (tzv. opoziční smlouva). Na čtyři roky se tato aliance stala jedním z hlavních rozdělovacích témat české politiky, které částečně odsunulo do pozadí klasický socioekonomický konflikt. Proti opoziční smlouvě, jejímž deklarovaným – a následně nesplněným – hlavním cílem bylo posílit většinové nebo alespoň většinotvorné prvky volebního systému, se zformovala „Čtyřkoalice“, založená zejména na spolupráci KDU-ČSL, US a ODA (Roberts 2003). Stranická soutěž tak byla v letech 1998–2002 multipolární. Přetrvávala

¹⁰ K vývoji jednotlivých stran v 90. letech viz Pšejka (2005).

silná polarizace stranického systému a byla zde přítomná i antisystémová strana, což by hovořilo pro polarizovaný pluralismus. Stejně tak však bylo možné pozorovat i prvky umírněného pluralismu, takže ani v této fázi nelze český pluralismus přesně přiřadit k žádnému ze Sartoriho typů (Strmiska 2000, str. 1).

Po volbách v roce 2002 nepokračovalo další oslabování hlavního socioekonomického konfliktu mezi ČSSD a ODS z roku 1998. Pokus Čtyřkoalice prosadit se jako rovnocenný třetí hlavní subjekt skončil neúspěchem (Hanley 2005, str. 45–46). Strany bývalé Čtyřkoalice vstupovaly jednotlivě do vládní koalice s ČSSD, což dopomohlo k bipolární struktuře stranické soutěže. Tímto směrem vedl i vývoj v KSČM.¹¹ V roce 2002 dosáhla svého nejlepšího volebního výsledku po roce 1989 a v roce 2005 se těsně přimkla k ČSSD. Tyto nejasné roky 1998–2006 lze podle Strmisky (2007) označit jako „semipolarizovaný pluralismus“. Přehledná struktura stranického spektra se 100 mandáty pro středopravicový a 100 mandáty pro levicový blok stejně jako i připravenost ČSSD ukončit parlamentní izolaci KSČM ovšem hovoří ve prospěch umírněného pluralismu.

Poslední fáze tohoto volebního období vedla k odklonu českého stranického systému od umírněného pluralismu. Nejdříve byla vládě uprostřed českého předsednictví Rady EU vyslovena nedůvěra (Hloušek a Kaniok 2009, str. 5–6). Následně, již vyhlášené, předčasné parlamentní volby zamítl Ústavní soud (Balík 2010), takže úřednická vláda, s níž se počítalo původně jen na půl roku, vládla zemi téměř rok a půl. Po parlamentních volbách v roce 2010 odhalila řada vládních krizí v letech 2011–2012 velkou nestabilitu, která vyvrcholila zásahem policie na Úřadu vlády, demisí vlády, dosazením úřednické vlády sestavené prezidentem republiky a předčasnými volbami v roce 2013 (Havlík a kol. 2014). ODS se stala, alespoň dočasně, marginální stranou, klasický socioekonomický konflikt ztratil na významu a místo něj dominoval spor o výklad období po roce 1989, ve kterém se profilyvaly dvě nové parlamentní strany (ANO 2011 a Úsvit). Dvě strany (ODS a TOP 09) intenzivně hájily přínosy tohoto období a ostatní strany reprezentovaly zbývající štěpící konfliktní linie ve společnosti (*cleavages*) – křesťanští demokraté konfliktní linii město versus venkov a církve versus stát a sociální demokraté a komunisté kla-

¹¹ K diskusi o KSČM jako otevřeně nebo skrytě protisystémové straně viz Kubát (2010).

sický socioekonomický konflikt kapitál versus práce. Vzhledem k existenci dvojnásobné opozice, opětovné přítomnosti bilaterálních antisystémových sil (KSČM, Úsvit/SPD), odstředivé a polarizované soutěži stran stejně jako vzhledem k extrémnímu multipartismu lze současnou situaci opět označit za polarizovaný pluralismus.

3.3 Nestabilní struktura stranické soutěže

Podle Caramaniho (2008, str. 327–332) kombinuje bipolární systém vlastnosti dvoustranických a vícestranických systémů, protože v systému s mnoha stranami tvoří póly stranického systému dvě soupeřící koalice. Českou stranickou soutěž charakterizovala po velkou část sledovaného období bipolarita. Pokud by se však bipolarita měla hodnotit důsledně jako skutečná možnost střídání, resp. alternace dvou ideologicky protikladných bloků, bylo by možné označit za opravdu bipolární pouze dvě volební období v letech 2006–2013.

V letech 1992–1996 čelila koalice ODS, KDU-ČSL a ODA roztržitěné opozici, které sice vévodila KSČM, některé další opoziční strany ale odmítaly s komunistickou stranou spolupracovat. ČSSD si to dokonce zakázala stranickým usnesením. Navzdory následnému soustředění opozičních sil hlavně kolem ČSSD, jež se právě stala jedním ze dvou hlavních pólů stranické soutěže, nebylo v letech 1996–1998 reálné, aby ČSSD spolupracovala se SPR-RSČ ani s KSČM. V letech 1998–2002 se opět jednalo o multipolární soutěž stran. I přes opoziční smlouvu přetrvávala konkurence mezi ČSSD a ODS a Čtyřkoalice se snažila do tohoto dvoustranného sporu zasahovat. KSČM zůstávala i nadále v opozici jako vedlejší levicový pól.

Období 2002–2006 se vyznačovalo na jedné straně rychlým střídáním vlád a na straně druhé existencí nejednotné opozice, která zahrnovala jak hlavní pravicový, tak i vedlejší levicový pól. Právě v tomto volebním období nicméně došlo zaprvé k opětovnému sblížení pravicových a středových stran (ODS, KDU-ČSL a zčásti i US), jejichž vztahy byly vážně poškozeny od roku 1997, a zadruhé ke sblížení obou levicových stran, ČSSD a KSČM. Přestože se stranické složení vládní koalice (ČSSD, KDU-ČSL, US) nezměnilo až do voleb v roce 2006, síly v parlamentu se od roku 2004 přeskupovaly a vytvořila se zde legislativní (hlasovací) koalice ČSSD a KSČM. Zbývající strany stály proti ní.

Bipolarizaci české stranické soutěže následně posílila volební kampaň 2006, která vyzněla jako souboj dvou nejsilnějších stran, levicové ČSSD a pravicové ODS. Volby následně skončily patem. Teprve přechod dvou členů ČSSD k protistraně umožnil vznik středopravicové vlády, jež však po dvou letech padla po vystoupení několika poslanců. Bipolární soutěž byla výrazně narušena dohodou ODS, ČSSD a Zelených o podpoře úřednické vlády, která vládla déle než rok (Havlík 2010). Přes mnohé změny po volbách 2010 přetrvávala bipolární struktura soutěže až do předčasných voleb v roce 2013.

Doba po roce 2013 se vymyká jasnému přiřazení. Tradiční hlavní póly stranické soutěže – ČSSD a ODS – nadále existovaly, ale ODS byla příliš slabá, než aby se dala označit za hlavní pól.¹² Označit by se tak mohlo ANO 2011 – jednak proto, že bylo druhou nejsilnější silou, jednak proto, že bylo jedním z hlavních aktérů volební kampaně. ANO 2011 se však nevyhraňovalo ani tak proti ČSSD jako druhému hlavnímu pólu, nýbrž hlavně proti stávajícímu politickému establishmentu, tzn. všem parlamentním stranám po listopadu 1989. Ve vládě byly ve „velké koalici“ zastoupeny dvě nejsilnější strany (poprvé od roku 1990), které se nevymezovaly vůči sobě navzájem, ale vůči oslabené ODS a TOP 09, přičemž v opozici aktivně působily ještě dvě další, ideologicky protikladné strany (Havlík 2014). Jedná se tak o multipolární logiku stranické soutěže. Ta přetrvává i po volbách 2017, kdy pozici hlavního pólu jasně zaujímá hnutí ANO, ale v rámci opozice působí více dalších pólů (ODS, Piráti a potenciálně i konglomerát liberálních stran kolem TOP 09 a STAN).

3.4 Pestrá podoba koaličních vztahů

Ani koaliční vztahy vládnoucích stran nenaznačují existenci jednoho prevažujícího trendu.¹³ Nejčastější byly ideologicky soudržné minimální vítězné koalice (1992–1996, 2002–2006, 2010–2013), jež se mezitím

¹² Eroze hlavních stranických pólů se manifestuje také v uskupeních odštěpených od ODS a ČSSD, která pak bojovala o stejný elektorát jako jejich mateřské strany a tím je oslabovala. Skupina kolem bývalého předsedy ČSSD a premiéra Miloše Zemana založila na podzim roku 2009 Stranu práv občanů (SPOZ), bývalý předseda ČSSD a premiér Jiří Paroubek zase Národní socialisty – LEV 21.

¹³ K typologii koalic Balík (2009, str. 188–196).

(1996–1997, 1998–2002, 2006–2009, 2018–dosud) střídaly s menšinovými vládami, které byly jak koaličními, tak vládami jednostranickými. Po dobu tří úřednických vlád byly koaliční vztahy odsunuty zcela do pozadí (1998, 2009–2010, 2013).¹⁴ V případě volebního období 2014 až 2017 lze *cum grano salis* hovořit o variantě velké koalice. Alespoň do roku 2014 nebylo v Česku možné – stejně jako v jiných postkomunistických zemích střední Evropy – zaznamenat žádnou otevřenou „velkou koalici“ (Balík a kol. 2011, str. 288).

Nejširší koaliční potenciál má KDU-ČSL, která vládla s celkem sedmi dalšími stranami (ODS, KDS, ODA, SZ, ČSSD, US, ANO). Po ní následuje ODS, která vládla se šesti stranami (KDU-ČSL, KDS, ODA, SZ, TOP 09, VV). ČSSD vládla po jedno volební období sama formou menšinové vlády, kromě toho spolupracovala se třemi dalšími stranami (KDU-ČSL, US, ANO 2011). Stejný počet politických partnerů měla ODA (ODS, KDS, KDU-ČSL). Ostatní strany spolupracovaly nejvýše se dvěma dalšími stranami. Z toho je patrné, že období po roce 1989 lze z hlediska koaliční spolupráce jen stěží periodizovat ve smyslu převažujícího trendu.

4. Namísto závěru: vývojové etapy a současné problémy českého stranického systému

V Česku opakovaně docházelo ke změnám volebního zákona a volební systémy se navzdory společnému formálnímu znaku poměrného zastoupení liší. Jako problematické se ukázaly časté volby, které přesto nevedou k těsnějšímu sepětí mezi voliči a jejich zástupci, stejně jako i obtížnost vytvářet ideologicky soudržné většinové vlády. Čím nižší územně správní úroveň, tím více slábne role stran. Důležitým rysem českých volebních systémů jsou otevřené společné stranické kandidátky, proto nelze snadno určit počet stran.

Pro vývoj českého stranického systému byly na základě indikátorů formát, typ, bipolarita a koaliční vztahy identifikovány tři fáze: v letech 1992 až 1996/1998 fáze extrémního a polarizovaného pluralismu s multipolární funkční logikou, ovšem se soupeřícími koalicemi; v letech 1996/1998 až 2010/2013 fáze omezeného pluralismu, který se vyvíjel

¹⁴ K fenoménu úřednických vlád Hloušek a Kopeček (2014a).

jako typ ze semipolarizovaného pluralismu k umírněnému, s bipolární funkční logikou a soupeřícími koalicemi; od roku 2010/2013 pak fáze extrémního a polarizovaného pluralismu s multipolární funkční logikou a omezenou rivalitou při formování koalic.

Téměř se zdá, že se český stranický systém po více než dvou desetiletích spirálovitě vrací do doby svého vzniku: parlamentní stranická scéna je roztržštěná, opozice je mnohočetná a spíše bezmocná; soutěž stran je silně polarizovaná, ale bez bipolární struktury; vede se spor o povahu režimu a výklad minulosti, i když ne natolik intenzivně jako před volbami v roce 1990. „Pouze“ funkční logika koalic se změnila. Zatímco se před šesti lety (a dlouho předtím) zdálo, že je český stranický systém stabilizovaný (Hloušek 2010), nyní to rozhodně neplatí. Roky 2010–2013 přinesly zásadní zlom, jehož dlouhodobé důsledky pro stranický a politický systém lze v tuto chvíli jen odhadovat.

Ubývání počtu členů stran v rámci elektorátu, nízkou důvěrou občanů v politické strany a stranickou politiku, vzestup podnikatelských stran, které nebezpečně smývají hranici mezi ekonomickými a politickými zájmy, lze v současné době pozorovat v celé řadě zemí střední ale i západní Evropy (Hloušek a Kopeček 2014b, str. 25–27). V Česku však má nedůvěra vůči stranám ve srovnání s ostatními zeměmi hlubší povahu a historicky byla v zemi přítomná nejen v době přechodu k demokracii po roce 1989,¹⁵ ale i v meziválečném období. Tuto nedůvěru posilují od 90. let 20. století četné aféry a skandály českých politických stran stejně jako i jejich tendence uzavírat se před širší účastí občanů. Dokonce i strany, které se snažily a snaží rozšířit svůj vliv, však narážejí na nedostatečný zájem veřejnosti. Slabiny české stranické politiky proto v konečném důsledku plynou i z dlouhodobé neochoty českých občanů se politiky angažovat více než jen odevzdáním hlasů ve volbách.

Literatura

- Ágh, Attila. 1998. *The Politics of Central Europe*. Thousand Oaks – Neu-Delhi: Sage.
Balík, Stanislav. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada.

¹⁵ Výstižně to vyjádřilo heslo Občanského fóra pro volby 1990: „Strany jsou pro straníky, Občanské fórum je pro všechny.“

- Balík, Stanislav. 2010. Neuskutečněné předčasné volby. 2009. In: *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*, ed. S. Balík, 39–68. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Balík, Stanislav. 2012. *Studie ke komunálním volbám 2010*. Brno: Masarykova univerzita.
- Balík, Stanislav, Petr Gongala a Kamil Gregor. 2015. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Balík, Stanislav, Vlastimil Havlík, Vratislav Havlík, Jakub Kmeť a Petra Svačinová. 2011. *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990–2010)*. Brno: Masarykova univerzita.
- Balík, Stanislav, a Vít Hloušek. 2016. The development and transformation of the Czech party system after 1989. *Acta Politologica* 8 (02): 103–117.
- Bardi, Luciano, a Petr Mair. 2008. The Parameters of Party Systems. *Party Politics* 14 (02): 147–166.
- Cabada, Ladislav, Vít Hloušek a Petr Jurek. 2014. *Party Systems in East Central Europe*. Lanham: Lexington Books.
- Caramani, Daniele. 2008. Party Systems. In: *Comparative Politics*, ed. Daniele Caramani, 318–347. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Čaloud, Dalibor, Tomáš Foltýn, Vlastimil Havlík a Anna Matušková. 2006. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Deegan-Krause, Kevin, a Tim Haughton. 2010. A Fragile Stability. The Institutional Roots of Low Party System Volatility in the Czech Republic, 1990–2009. *Politologický časopis* 17 (03), 227–241.
- Hanley, Seán. 2005. Blue Velvet: The Rise and Decline of the New Czech Right. In: *Centre-Right Parties in Post-Communist East-Central Europe*, eds. Aleks Szczerbiak a Seán Hanley, 28–54. London – New York: Routledge.
- Hanley, Seán. 2012. Dynamics of new party formation in the Czech Republic 1996–2010: looking for the origins of a ‘political earthquake’. *East European Politics* 28 (02): 119–143.
- Havlík, Vlastimil. 2010. Politické strany a jejich systém v letech 2006–2010. In: *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*, ed. Stanislav Balík, 11–38. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Havlík, Vlastimil, ed. 2014. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Munipress.
- Havlík, Vlastimil, a Lubomír Kopeček. 2008. Krize vládnutí v České republice. Analýza působení volebního a stranického systému a návrhy možných řešení. *Politologický časopis* 15 (03): 183–205.
- Hloušek, Vít. 2010. Seeking a type: The Czech party system after 1989. *Politics in Central Europe* 6 (01): 90–109.
- Hloušek, Vít, a Petr Kaniok. 2009. The 2009 European Parliament Election in the Czech Republic, June 5–6 2009. *European Parliament Election Briefing* 29.
- Hloušek, Vít, a Lubomír Kopeček. 2014a. Caretaker Governments in Czech Politics: What to Do about a Government Crisis. *Europe-Asia Studies* 66 (08): 1323–1349.
- Hloušek, Vít, a Lubomír Kopeček. 2014b. Krize české politiky: odejde zlo s politickými stranami? In: *O komparativní politologii a současné české politice*, eds. Michal Kubát a Tomáš Lebeda, 23–36. Praha: Karolinum.
- Hloušek, Vít, a Lubomír Kopeček. 2017. Different Ways of Institutionalizing Entrepreneurial Parties: Czech Public Affairs Party and ANO. *Politologický časopis* 24 (02): 92–115.

- Chytilík, Roman, Jakub Šedo, Tomáš Lebeda a Dalibor Čaloud. 2009. *Volební systémy*. Praha: Portál.
- Knebllová, Eva. 2013. Využívání preferenčních hlasů. In: *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*, ed. Vlastimil Havlík, 239–258. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Kopecký, Petr. 2006. The Rise of Power Monopoly: Political Parties in the Czech Republic. In: *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*, ed. Susanne Jungerstam-Mulders, 125–146. Aldershot – Burlington: Ashgate.
- Kopeček, Lubomír. 2010. *Éra nevimosti. Česká politika 1989–1997*. Brno: Barrister & Principal.
- Kopeček, Lubomír, a Petra Svačinová. 2015. Kdo rozhoduje v českých politických stranách? Vzestup nových politických podnikatelů ve srovnávací perspektive. *Středoevropské politické studie* 17 (02): 178–211.
- Kubát, Michal. 2004. Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. ze dne 24. 1. 2001. In: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*, eds. Miroslav Novák a Tomáš Lebeda, 401–408. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk.
- Kubát, Michal. 2010. *Political Opposition in Theory and Central European Practice*. Frankfurt am Main – Berlin – Bern – Bruxelles – New York – Oxford – Wien: Peter Lang.
- Kubát, Michal. 2013. *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Brno: Barrister & Principal.
- Linek, Lukáš. 2013. *Kam se ztratili voliči? Vysvětlení vývoje volební účasti v České republice v letech 1990–2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Linek, Lukáš. 2010. *Zrazení snu? Struktura a dynamika postojů k politickému režimu a jeho institucím a jejich důsledky*. Praha: SLON.
- Novák, Miroslav. 1999. Utváření stranického systému v českých zemích. Analýza dosavadních trendů a výhledy do budoucna. *Politologický časopis* 6 (02): 133–145.
- Novák, Miroslav. 1996. Volby do Poslanecké sněmovny, vládní nestabilita a perspektivy demokracie v ČR. *Sociologický časopis* 32 (04): 407–422.
- Pithart, Petr. 2016. *Po devětaosmdesátém*. Praha: Academia.
- Pridham, Geoffrey. 2009. Democratic Consolidation in the Czech Republic: Comparative Perspectives after Twenty Years of Political Change. *Politologický časopis* 16 (04): 267–287.
- Pšeja, Pavel. 2005. *Stranický systém České republiky. Politické strany a jejich vývoj 1989–1998*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Reif, Karlheinz, a Hermann Schmitt. 1980. Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8 (01): 3–44.
- Roberts, Andrew. 2003. Demythologizing the Czech Opposition Agreement. *Europe-Asia Studies* 55 (08): 1273–1303.
- Šaradín, Pavel, a Jan Outlý, eds. 2004. *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: UP.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strmiska, Maxmilián. 1999. Utváření českého multipartismu: příběh na pokračování. *Politologický časopis* 6 (02): 162–169.

- Strmiska, Maxmilián. 2000. The Czech Mutipartism in the Late 1990s. *Central European Political Studies Review* 2 (02): 1–6.
- Strmiska, Maxmilián. 2007. The Czech Party System: a Few Observations on the Properties and Working Logic of the Czech Party Arrangement. In: *Parliamentary Elections and Party Landscape in the Visegrád Group Countries*, eds. Vít Hloušek a Roman Chytilík, 107–115. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Strmiska, Maxmilián, Vít Hloušek, Lubomír Kopeček a Roman Chytilík. 2005. *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*. Praha: Portál.
- Trávníček, Matěj. 2012. Pokus o reformu volebního systému pro volby do PS PČR z let 2007 až 2009. *Acta Politologica* 4 (01): 18–55.

MOCENSKÁ STRUKTURA V POHYBU?

Parlament, vláda a prezident v České republice

LUKÁŠ NOVOTNÝ

1. Úvod

V sousedním Německu se pravidelně diskutuje o tom, zda by spolkového prezidenta jako hlavu státu neměli volit přímo občané. Česká republika je ideálním příkladem pro empirické pozorování toho, jaký dopad by takové změny mohly mít, neboť zde byla přímá volba prezidenta zavedena v roce 2013 (Novotný 2013; Šedo 2013). Byla tím uvedena do pohybu celá struktura českých ústavních institucí? Nebo jsou pro praxi politického procesu důležitější jiné faktory? Cílem této kapitoly je odpovědět na tyto otázky, přičemž nejprve bude představena struktura výkonu státní moci, specifika dělby moci ve státě a poté osvětlena praxe a některé problémové momenty českého vládnutí (Maškarinec a Novotný 2019).

Česká republika je stejně jako ostatní demokratické státy založena na třech státních mocích: zákonodárné (Poslanecká sněmovna a Senát), výkonné (prezident, vláda, státní zastupitelství) a soudní (Ústavní soud a obecné soudnictví). Ústava navázala na Ústavní listinu první Československé republiky a převzala parlamentní systém s dvoukomorovým parlamentem, poměrný systém voleb do dolní komory parlamentu a většinový pro Senát (Hardi 1996; Marko a kol. 2000). V takových parlamentních systémech je vláda závislá na důvěře parlamentu, který ji ustanovuje a z politických důvodů ji může odvolat. Je tedy pro vlády nezbytné disponovat většinou ve Sněmovně. Hlava státu jako součást exekutivy má v takovýchto systémech často pouze reprezentativní kompetence. První část kapitoly však mimo jiné ukazuje, že v České republice má prezident také několik dalších významných pravomocí například při sestavování vlády, které z něj činí poměrně silnou součást politického systému. Senát je naopak parlamentní komorou se slabými kompetencemi vůči Poslanecké sněmovně.

Jak vysvětluje druhá část této kapitoly, jsou pro politickou praxi kromě těchto úprav důležité i další faktory. Parlamentní proces a organizace obou komor jsou sice zakotveny v Ústavě a jednacích řádech obou komor, v každodenní činnosti však byly pro jejich působení relevantní většinové poměry v parlamentu a vládní konstelace. Také Senát nabyl za těchto politických rámcových podmínek na významu, zejména co se týče jeho důvěryhodnosti u veřejnosti.

2. Institucionální struktura systému vlády

2.1 Dvoukomorová legislativa se slabší druhou komorou

V parlamentních systémech je význam parlamentu založen především na jeho vlivu na složení vlády a při volbě členů dalších významných ústavních orgánů. Dalšími důležitými funkcemi, které může plnit jedna nebo více komor, jsou legislativa, kontrola a komunikace.

Podle článku 15 Ústavy České republiky se Parlament ČR skládá z Poslanecké sněmovny a Senátu (Novotný 2011, str. 398; Boháč 2011) se sídlem v Praze na Malé Straně. Každá z obou komor parlamentu si sama upravuje své vnitřní záležitosti na základě stávajících ústavněprávních předpisů zákonem nebo jednacím řádem, každá zřizuje výbory a komise, volí si předsedu a místopředsedy a její členové se mohou podle svého stranického zaměření sdružovat v parlamentních klubech. Jádrem parlamentní práce jsou plenární zasedání obou komor, kterým předchází jednání ve výborech.

Historicky existovaly parlamenty v Česku již dávno: český, moravský a slezský Zemský sněm, rakouský Říšský sněm, československé parlamenty od vzniku Československé republiky v roce 1918 a Česká národní rada za socialismu. Dnešní dvě parlamentní komory mají různá data vzniku. Podle čl. 106 odst. 1 Ústavy vznikla Poslanecká sněmovna současně se založením České republiky, tj. k 1. lednu 1993, a to přejmenováním České národní rady, která, jak bylo řečeno, existovala jako „regionální“ komora již v československém federálním parlamentu (Ústava ČR 1993). První volby do Senátu se naproti tomu konaly až v roce 1996. Do té doby měl podle téhož článku ústavy zasedat jakýsi prozatímní senát, k tomu však nedošlo. Jako důvod se uvádějí především problémy s rozdělením Československa, které politiku plně zaneprazdňovaly. Tento odklad vzniku Se-

nátu však Poslaneckou sněmovnou dosti zatěžoval, protože až do prvních senátních voleb vykonávala i funkce horní komory. Svým způsobem to již odráží určité dodnes rozšířené znevažování činnosti Senátu.

Prezidenta republiky volil do roku 2013 parlament na společném zasedání obou komor. V prvním kole hlasování byla nezbytná nadpoloviční většina všech poslanců a všech senátorů. Pokud se tak nestalo, následovalo druhé, případně i třetí kolo voleb, které rozhodovalo mezi dvěma nejúspěšnějšími kandidáty. Ve třetím kole hlasování se hlasy poslanců a senátorů již nepočítaly odděleně, ale v součtu. Ani v tomto hlasování nepostačovala prostá, nýbrž absolutní většina – tentokrát však všech přítomných držitelů mandátu. Jestliže ani po těchto třech hlasováních nikdo nezískal potřebnou většinu, musely se konat nové volby. V roce 2011/12 však byla po veřejných i politických diskuzích zavedena přímá volba prezidenta občany (Šedo 2013).

Český parlament přijímá zákony, může měnit ústavní pořádek, ratifikovat mezinárodní smlouvy, rozhodovat o válečném stavu a o vyslání českých vojenských jednotek do zahraničí. Kromě toho má každá komora své další kompetence, které jsou popsány níže. Ústavnost legislativní činnosti kontroluje Ústavní soud.

Českou dolní komoru tvoří 200 poslanců se čtyřletým funkčním obdobím. Jsou voleni systémem poměrného zastoupení. Podle svého statutu musí Poslanecká sněmovna zřídit mandátový a imunitní výbor a dále výbor petiční, organizační, volební a rozpočtový. Bez souhlasu dolní komory se vláda nemůže ujmout úřadu. Předsedu a členy vlády formálně jmenuje prezident. Do 30 dnů poté jí však musí Poslanecká sněmovna ve zvláštním hlasování vyslovit důvěru. Tím je dána politická odpovědnost vlády vůči této parlamentní komoře. Většina poslanců může kromě toho vyjádřit vládě jako celku nedůvěru. V takovém případě musí prezident pověřit vytvořením vlády někoho jiného (Novák a Lebeda 2004).

Poslanecká sněmovna volí také členy některých veřejných úřadů, zejména Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a tzv. malé mediální rady (České televize, Českého rozhlasu a České tiskové kanceláře). To dává poslancům značný vliv na veřejnoprávní média. Kritici tohoto stavu se dlouhodobě obávají, že na členy Rady pro vysílání může být právě díky tomuto způsobu hlasování vyvíjen politický tlak. V roce 2016 proto skupina poslanců předložila návrh zákona s jiným režimem volby. Podle dosavadní praxe nominují své kandidáty do Rady pro vysílání různé

organizace, ale samotnou volbu provádí Poslanecká sněmovna. V této souvislosti se jako vzor uvádí německá praxe s odkazem na to, že jednoho člena výkonných orgánů veřejných médií mohou vždy jmenovat různé organizace a spolky, například univerzity nebo církve. Zatím však zůstává všechno při starém, tedy při volbě členů Sněmovnou.

Poslanecká sněmovna může být podle čl. 35 odst. 1 Ústavy rozpuštěna pouze na návrh prezidenta, když například vláda nedostane ani napotřetí důvěru, když je schůze parlamentu přerušena po dobu delší než 120 dnů nebo když Poslanecká sněmovna není více než tři měsíce usnášeníschopná (Ústava ČR 1993). V Ústavě doslova stojí, že prezident to „může“ učinit, nikoliv musí. Kromě toho prezident od roku 2009 musí dolní komoru rozpustit, pokud se na tom dohodnou tři pětiny všech poslanců. Tři měsíce před koncem volebního období již komora nemůže být rozpuštěna. Jestliže Poslanecká sněmovna již neexistuje, přejímá její kompetence Senát – ovšem pouze ty, které „nesnesou odkladu“ (tamtéž, čl. 33, odst. 1).

Významné kompetence má Poslanecká sněmovna při kontrole vlády. Politická kontrola se odráží ve volbě nebo odvolání vlády. Každý člen má mimoto právo interpelovat ministry a dostat na své dotazy odpověď. Poslanecká sněmovna zprostředkovaně kontroluje bezpečnostní služby. Pro tento účel zřizuje Stálou komisi pro kontrolu činnosti Bezpečnostní informační služby (BIS). Jejím úkolem je dohlížet na činnost BIS a zejména kontrolovat, zda jsou chráněna práva a svobody občanů. BIS i vláda musí komisi vždy poskytnout požadované informace. Na návrh jedné pětiny poslanců lze mimoto zřídit vyšetřovací výbory k různým aktuálním kauzám.

Obě parlamentní komory mají vedle vlády a krajů právo zákonodárné iniciativy (tamtéž, čl. 41). Kromě zákonů může Poslanecká sněmovna přijímat také usnesení, jež však nejsou právně závazná. Při hlasování o zákonech musí být přítomna a účastnit se alespoň jedna třetina poslanců, tj. 67. Zákony jsou většinou přijaty, když je pro ně více než polovina hlasujících. Při zvlášť důležitých hlasováních je tomu jinak: jestliže poslanci hlasují proti vetu prezidenta republiky, o vyhlášení války, o vyslovení nedůvěry vládě nebo o návrhu zákona, který byl vrácen Senátem, je nutná nadpoloviční většina všech členů, tedy 101. Pro přijímání ústavních zákonů, pro hlasování o rozpuštění Poslanecké sněmovny nebo pro ratifikaci mezinárodních smluv je zapotřebí třípětinová většina hlasů, tedy 120 (tamtéž, čl. 39).

Návrhy zákonů schvaluje Poslanecká sněmovna ve třech čteních. Všechna jsou zpravidla veřejná. V prvním čtení se rozhoduje, zda bude

návrh zákona jako takový připuštěn k projednávání. Poté je postoupen k dalšímu zpracování jednomu nebo více výborům. Druhé čtení představuje podrobnou debatu, ve které lze navrhopvat změny nebo dodatky. Ve třetím čtení se již smí provádět pouze formální korektury; poté se o zákonu hlasuje. Jestliže Poslanecká sněmovna návrh zákona schválí, je zaslán Senátu (Jednací řád 1995, § 90–96).

Všichni poslanci požívají imunity, takže nemohou být trestně stíháni, pokud je většina poslanců k tomuto stíhání nevydá.¹ Poslanci ztratí mandát, jestliže odepřou složit slib poslance nebo ho složí s výhradou. Kromě toho pozbývají mandát také tehdy, jestliže se ujmou jiného mandátu nebo funkce, která je s ním neslučitelná (většinou když se poslanec stane senátorem), v případě úmrtí, s uplynutím volebního období nebo rozpuštěním Poslanecké sněmovny (Ústava ČR 1993, čl. 25). Z české Ústavy vyplývá, že nelze současně být členem Poslanecké sněmovny a Senátu. Nelze být také současně prezidentem republiky a soudcem (tamtéž, čl. 22). Člen parlamentu může být členem vlády, v takovém případě však nesmí vykonávat funkci předsedy ani místopředsedy své komory ani být členem výborů a komisí (tamtéž, čl. 32).

Ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou je Senát komorou s formálně nižšími pravomocemi. Tvoří ho 81 senátorů, kteří jsou starší 40 let a jsou voleni na šest let většinovým systémem. Každé dva roky se nově volí vždy jedna třetina senátorů (Balík a Hloušek v tomto sborníku; Vodička 2004, 250f). Na rozdíl od Senátu za první Československé republiky od roku 1918 jsou členové Senátu od roku 1996 voleni *dvoukolovým* většinovým systémem. Pasivní volební právo vyžaduje věk nad 40 let.

Předseda Senátu stanoví datum prezidentských voleb. Důležitější je však skutečnost, že senátoři na návrh prezidenta republiky volí 15 soudců Ústavního soudu (Ústava ČR 1993, čl. 84), přičemž soudci vykonávají svou funkci obvykle po dobu deseti let. Volba ústavního soudce vyžaduje v Senátu prostou většinu.

V legislativě má Senát právo zákonodárné iniciativy. Senátoři tedy mohou vypracovávat a předkládat návrhy zákonů. Senát projednává všechny návrhy zákonů, tj. i návrhy vlády a Poslanecké sněmovny. Na posouzení v příslušných výborech a komisích i na hlasování však má pouze 30 dní (tam-

¹ Dolní komora například umožnila stíhání Andreje Babiše, ministra financí ve vládě Bohuslava Sobotky.

těž, čl. 46), což ztěžuje hlubší projednání návrhů zákonů. V současné době se v samotném Senátu diskutuje o prodloužení tohoto období na 60 dnů a zjišťuje se vůle Sněmovny k této změně. Senát může předlohy většinou hlasů schválit, zamítnout nebo návrh zákona pozměnit. V tom případě je návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně, která však může původní návrh přijmout většinou všech svých poslanců navzdory vetu nebo pozměňovacímu návrhu Senátu (tamtéž, čl. 47). Senát nemůže být přehlasován pouze v případě ústavních a volebních zákonů nebo některých mezinárodních smluv.

Ke kontrolní funkci Senátu je třeba poznamenat, že může také jako jediný žalovat prezidenta republiky pro velezradu. Tato možnost se však výrazně ztížila v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta. Na jedné straně byly rozšířeny skutky, pro které může Senát prezidenta žalovat před Ústavním soudem a které nově zahrnují také hrubé porušení ústavy nebo ústavního pořádku (tamtéž, čl. 65). Zatímco však podle předešlé úpravy dostačoval k podání ústavní žaloby na prezidenta souhlas tří pětin přítomných senátorů, od zavedení přímé volby platí, že se senátním návrhem ústavní žaloby musí nově souhlasit také tři pětiny všech poslanců, tedy 120. Pokud poslanci nevyjádří souhlas do tří měsíců od příslušné žádosti senátorů, pak Poslanecká sněmovna souhlas nedala. V případě souhlasu poslanců se návrhem senátní žaloby musí neprodleně zabývat Ústavní soud.

Důležitost Senátu vyplývá při pohledu na formální strukturu kompetencí v českém systému výkonu moci především z jeho funkce rezervy a pojistky. Protože nemůže být nikdy rozpuštěn, zajišťuje kontinuitu politického procesu (Kysela a kol. 2016). Při rozpuštění Poslanecké sněmovny přebírá Senát v „naléhavých případech“ její pravomoci. V tomto případě může návrhy zákonů předkládat pouze vláda a přijaté zákony musí schválit nová Poslanecká sněmovna na svém prvním řádném zasedání. Jinak pozbývají platnosti (Ústava 1993, čl. 33).

2.2 Sdílená výkonná moc

Vláda společně s prezidentem představuje exekutivu. Vládu řídí její předseda, vytvořena může být pouze se souhlasem prezidenta republiky a Poslanecké sněmovny. Prezidentovi musí být rovněž předložena demise premiéra a vlády nebo návrh předsedy vlády na odstoupení člena vlády (tamtéž, čl. 73–74).

Vláda formálně rozhoduje ve sboru; k přijetí vládního usnesení je nutný souhlas nadpoloviční většiny členů vlády (tamtéž, čl. 76). K provádění zákonů může vláda vydávat nařízení, jež vyžadují kontrasignaci příslušného resortního ministra (tamtéž, čl. 78). Premiér tedy formálně nemůže přímo zasahovat do chodu ministerstev. Vláda může také iniciovat zákony v různých oblastech, například v zahraniční a vnitřní politice.

Prezident České republiky je, jak již bylo zmíněno, hlavou státu. Zastupuje Českou republiku dovnitř i navenek a symbolizuje vnitřní i vnější suverenitu státu (tamtéž, čl. 63). Jeho sídlem je Pražský hrad. Stejně jako u voleb do Senátu je minimální věk pro zvolení prezidentem 40 let. Kandidátem na tento úřad se může stát osoba nominovaná nejméně 50 000 českými občany oprávněnými volit nebo nejméně 20 poslanci nebo 10 senátory (tamtéž, čl. 56). Funkční období trvá pět let, znovuzvolení je možné jednou.

Prezident však má nejen reprezentativní úkoly, ale i důležité politické pravomoci, které lze rozlišit na kompetence samostatné, kompetence vázané a na další pravomoci. Zajímavý je zejména jeho vztah k vládě. Ačkoliv část prezidentských pravomocí vyžaduje souhlas člena vlády, zahraniční cesty prezidenta musí schvalovat ministr zahraničí apod., prezident však při výkonu svých samostatných pravomocí podle čl. 62 jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi, odvolává celou vládu nebo přijímá její demisi (tamtéž). Podle Ústavy při tom nemá svobodu rozhodování, nýbrž musí demisi vlády vyhovět. Odvolanou vládu nebo vládu v demisi může až do jmenování nové vlády pověřit dalším plněním úředních povinností. Má rovněž pravomoc rozpustit za určitých podmínek Poslaneckou sněmovnu.

Kromě toho jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedu, předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu a guvernéra a členy bankovní rady České národní banky (tamtéž). Hlava státu v České republice podepisuje zákony přijaté parlamentem, ale má také suspenzivní právo veta, tj. právo vrátit parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákonů ústavních (tamtéž). Má právo udělovat milost a zmírňovat tresty a právo aboliční.

Kromě toho existují vázané prezidentské kompetence. To znamená, že jejich výkon vyžaduje souhlas předsedy vlády nebo příslušného ministra. Jedná se o zastupování státu navenek, sjednávání a především ratifikaci mezinárodních smluv a činnost vrchního velitele ozbrojených sil (tamtéž, čl. 63). Spolu s ministrem zahraničí prezident jmenuje a odvo-

lává velvyslance a vydává akreditace pro zahraniční zástupce působící v České republice. Prezident vyhlašuje volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu, jmenuje a povyšuje generály, uděluje vyznamenání a jmenuje soudce a má, jak již uvedeno, právo udělovat amnestie (tamtéž). Za tato rozhodnutí nese odpovědnost vláda.

Prezident se může kdykoli účastnit schůzí obou komor Parlamentu a jejich výborů a komisí a aktivně se tam ujmout slova. Totéž platí i pro schůze vlády. Od ní může také vyžadovat zprávy (tamtéž, čl. 64).

Prezident může být obžalován pouze pro velezradu nebo hrubé porušení ústavy a ustavního pořádku před Ústavním soudem, jinak se nezodpovídá žádnému jinému ústavnímu orgánu a nemůže jím být odvolán. Proti prezidentovi může podat ústavní žalobu pouze Senát. Výsledkem ústavní žaloby může být ztráta prezidentského úřadu. Z důvodu jeho imunity nelze stíhat trestné činy spáchané během funkčního období. Podle čl. 56 Ústavy ČR se nové volby musí konat nejpozději 30 dnů před uplynutím volebního období, nebo v případě trvalého uvolnění funkce, např. úmrtím nebo rezignací, do 90 dnů.

3. Vládnutí jako hra na kočku a na myš. Praxe politického procesu v mocenském trojúhelníku parlament – prezident – vláda

3.1 Nestabilita většinových poměrů jako největší výzva

Pro každodenní politickou praxi v České republice byla zvláště důležitá mnohdy křehká konstelace politické většiny. Politické frakce v Poslanecké sněmovně často netvořily stabilní organizační jednotky, v důsledku voleb navíc částečně docházelo k devastačním změnám ve složení parlamentních komor (Balík a Hloušek v tomto sborníku). Jednou byla dolní komora předčasně rozpuštěna. Stalo se to 23. srpna 2013, když poslanci odmítli vyslovit důvěru úřednické vládě Jiřího Rusnoka. Pro rozpuštění hlasovalo 140 poslanců. Prezident Zeman tomuto požadavku 28. srpna vyhověl a vypsals na 25. a 26. října 2013 nové volby (Havlík 2014).

Poslanecká sněmovna však de facto zůstávala stabilní součástí nestabilního českého vládnutí a z jejích řad se rekrutovali nositelé důležitých politických úřadů. Dva její dosavadní předsedové (tabulka 1), Miloš Zeman a Václav Klaus, se stali pozdějšími předsedy vlády a prezidenty republiky.

Tabulka 1: Předsedové Poslanecké sněmovny ČR od roku 1993

funkční období	Jméno	strana
01/1993 – 06/1996	Milan Uhde	ODS
06/1996 – 07/1998	Miloš Zeman	ČSSD
07/1998 – 07/2002	Václav Klaus	ODS
07/2002 – 08/2006	Lubomír Zaorálek	ČSSD
08/2006 – 04/2010	Miroslav Vlček	ČSSD
05/2010 – 06/2010	funkce neobsazena	–
06/2010 – 08/2013	Miroslava Němcová	ODS
08/2013 – 11/2013	funkce neobsazena	–
11/2013 – 10/2017	Jan Hamáček	ČSSD
11/2017 –	Radek Vondráček	ANO

Zdroj: vlastní zpracování.

Z nedostatečné ochoty parlamentních stran ke kompromisům (Linek a Stegmaier 2013) a z jejich vnitřní křehkosti plynula i nestabilita českých vlád, kterou dokumentuje tabulka 2. Od roku 1993 existovaly pouze tři vlády, jejichž kabinet vydržel vládnout po celé řádné čtyřleté funkční období (Pšejta 2005). Jednalo se o první Klausovu (1992 až 1996), Zemanovu (1998 až 2002) a Sobotkovu vládu (2014 až 2017) (Maškarinec a Novotný 2019). V letech 2002 až 2017 úřadovalo celkem devět ministerských předsedů. Obě hlavní strany, ODS a ČSSD, měly dosud shodně po pěti premiérech. Nejdéle vládl Václav Klaus (pět a půl roku). Navzdory obtížným většinovým poměrům v české Poslanecké sněmovně patří tyto vlády v postkomunistickém prostoru přece jen k těm stabilnějším (Novotný 2017).

Zvláštností bylo legislativní období 1998 až 2002, kdy byla u moci menšinová vláda sociálních demokratů pod vedením Miloše Zemana, kterou tolerovala druhá nejúspěšnější strana ODS (Mansfeldová 2002, str. 2003). Toto vládnutí je známé jako „opoziční smlouva“, protože byla uzavřena mezi oběma největšími politickými stranami dohoda o toleranci (Kopeček 2015). ČSSD obsadila všechny ministerské posty, ODS pak důležité funkce ve státním aparátu. Toto „smluvní“ rozdělení moci mezi dvěma stranami sice znamenalo, že Zemanova vláda mohla vládnout po celé čtyři roky, což není v praxi českého vládnutí obvyklé, mnozí příznivci obou stran (a nejen oni) to však vnímali jako zradu, protože tím uzavřely de facto koaliční pakt dvě vzájemně opoziční strany.

Stranické prostředí se touto „smlouvou“ výrazně změnilo: poklesla důvěra občanů ve strany a zejména vládnoucí strany měly následně značné problémy s důvěryhodností. Oba hlavní aktéři té doby, Miloš Zeman a Václav Klaus, později vystoupili ze svých stran a stali se dokonce jejich nepřáteli. Strany to rozložilo do zneprátených táborů a dodnes to výrazně ztěžuje prosazování stranických špiček.

Pozoruhodné bylo i legislativní období 2002 až 2006, protože během těchto čtyř let byli jmenováni hned tři předsedové vlády. Všichni premiéři – Vladimír Špidla, Stanislav Gross a Jiří Paroubek – byli sociální demokraté. Jejich rychlé střídání bylo mimo jiné důsledkem problematického postavení strany v důsledku „opoziční smlouvy“ 1998–2002. Špidla musel odstoupit kvůli nespokojenosti ve své straně po prezidentských a evropských volbách v roce 2004. Jeho nástupce Stanislav Gross opustil politiku po aféře se svými financemi a Jiří Paroubek se vzdal funkce po prohraných parlamentních volbách v roce 2010.

Parlamentní volby v roce 2006 přinesly vyrovnaný výsledek, kdy pravcový i levicový tábor získal každý přesně polovinu poslaneckých křesel. Mezi lety 2007 a 2009 se středolevá opozice pokusila celkem pětkrát vyjádřit nedůvěru středoprávní vládě Mírka Topolánka. Poslední pokus v březnu 2009 uspěl, čímž došlo k pádu vlády vedené ODS uprostřed českého předsednictví Rady EU; jednalo se o historicky první svržení vlády hlasováním poslanců o nedůvěře od založení samostatné České republiky v roce 1993 (Lorenz a Formánková 2018).²

Vládní nestabilita pokračuje i za současné vlády Andreje Babiše, podnikatele a druhého nejbohatšího člověka v České republice. Babiš je zakladatelem Agrofertu, nadnárodního potravinářského, zemědělského a chemického koncernu. Svou značnou ekonomickou, politickou a mediální moc využívá ve svůj vlastní prospěch, čerpá veřejné dotace a veřejné zakázky a byl u něj shledán střet zájmů.³ Po prvním neúspěšném pokusu sestavit vládu v lednu 2018 je aktuální druhá vláda Andreje Babiše menšinová a sestává z hnutí ANO 2011 a ČSSD. Vláda získala důvěru Sněmovny v červnu 2018 a podílí se na ní politické hnutí ANO 2011 a ČSSD. Pro důvěru vládě

² Hlasování o nedůvěře vládě uspělo pouze proto, že jej podpořili dva poslanci koaličních stran.

³ V červnu 2019 Evropská komise potvrdila střet zájmů Andreje Babiše z důvodu čerpání fondů EU koncernem Agrofert.

hlasovalo celkem 105 poslanců z klubů ANO a ČSSD a také KSČM, která vládu toleruje. Je to vůbec poprvé v historii země od roku 1989, co je vláda tolerována komunisty. Sestavování vlády výrazně komplikovalo trestní stíhání Andreje Babiše pro podvod, které běží od září 2017.⁴

Tabulka 2: Složení českých vlád od roku 1993

ministrský předseda	strana	počet členů vlády	typ vlády	funkční období	%*
Václav Klaus	ODS	24	koalice ODS, KDS, KDU-ČSL, ODA	7/92–7/96	52,5
Václav Klaus	ODS	20	koalice ODS, KDU-ČSL, ODA, tolerovaná ČSSD	7/96–1/98	49,5
Josef Tošovský	bez-partijní	19	úřednická vláda tolerovaná všemi stranami	1/98–7/98	–
Miloš Zeman	ČSSD	18	ČSSD, menšinová vláda tolerovaná ODS	7/98–7/02	37,0
Vladimír Špidla	ČSSD	17	koalice ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	7/02–8/04	50,5
Stanislav Gross	ČSSD	18	koalice ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	8/04–4/05	50,5
Jiří Paroubek	ČSSD	18	koalice ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	4/05–9/06	50,5
Mirek Topolánek	ODS	18	ODS, menšinová vláda (bez důvěry)	9/06–1/07	–
Mirek Topolánek	ODS	18	koalice ODS, KDU-ČSL, Zelení, tolerovaná dvěma přeběhlíky z ČSSD	1/07–5/09	50
Jan Fischer	bez-partijní	17	úřednická vláda (bez důvěry)	5/09–7/10	–
Petr Nečas	ODS	15	koalice ODS, TOP 09, Věci veřejné/Lidem	7/10–7/13	48
Jiří Rusnok	bez-partijní	15	úřednická vláda (bez důvěry)	7/13–1/14	–
Bohuslav Sobotka	ČSSD	16–17	koalice ČSSD, ANO, KDU-ČSL	1/14–12/17	46
Andrej Babiš	ANO	15	ANO, menšinová vláda (bez důvěry)	12/17–6/18	39
Andrej Babiš	ANO	15	koalice ANO, ČSSD (menšinová vláda)	6/18-dosud	47

* procento mandátů v Poslanecké sněmovně.

Zdroj: vlastní zpracování.

⁴ Česká policie doporučila státnímu zastupitelství v dubnu 2019 obžalovat Babiše z dotačního podvodu a z poškození finančních zájmů Evropské unie. Babiš je obviněn ze zneužití dvou milionů euro unijních dotací.

Politické strany se ve vládních krizích (tabulka 2) opakovaně nemohly dohodnout na nových koalicích, což souvisí jednak s konflikty mezi politickými stranami, jednak s přítomností antisystémových stran (Mannewitz 2013; Thieme 2007; viz také Guasti v tomto sborníku). Jako východisko z krizí vládnutí působily v České republice již tři úřednické vlády (Balík a Hloušek 2016), jež byly vlastně vládami prozatímními (Vodička 2007; Wallat 2004, str. 377). Všechny tři nahradily koalice pod vedením ODS, jež ztratily většinu v parlamentu. Vlády buď se souhlasem Poslanecké sněmovny (jako Tošovského vláda), nebo i velmi nestandardně bez důvěry (Fischer a Rusnok). Jednalo se tak o tzv. „minimální vlády“ se ztíženou možností schvalovat zákony a jednat v parlamentu. Problematický byl především pád vlády Mirka Topolánka v první polovině roku 2009, protože právě tehdy Česko předsedalo Radě EU. Zkomplikovalo to vystupování České republiky v EU a řízení Rady coby jedné z nejvýznamnějších institucí EU (Novotný a Thieme 2010).

Jak je v parlamentních demokraciích obvyklé, vláda předkládá většinu zákonů (Maškarinec a Novotný 2019). Jako dolní komora parlamentu hraje rozhodující roli v legislativě Poslanecká sněmovna, Senát zde funguje spíše jako korektiv, i když má právo „vetovat“ schvalované zákony. Prakticky jen asi dvě procenta legislativních iniciativ pocházejí od Senátu (Mansfeldová 2002, str. 119). Jedná se o jednotlivé případy, kdy se senátoři chopili iniciativy a uspěli (viz Slaný a Lipovská v tomto sborníku). U většiny zákonů Senát ani nevyužívá možnosti veta. Protože navíc účast ve volbách do Senátu kolísá jen mezi 20 a 30 procenty, považují především noví populisté ze stran ANO a SPD (Strana přímé demokracie) Senát za zbytečný. Jeho činnost kritizuje i část odborné veřejnosti (k těmto debatám viz např. Cabada a Šanc 2005; Klíma 2000; Tabery 2008).

V praxi se Senát nicméně projevil jako velmi důležitý, zejména s ohledem na jeho funkci moderátora, seniorní komory a pojistky. Vzhledem k tomu, že jeho členové jsou voleni jiným způsobem a jindy než Poslanecká sněmovna, má Senát politicky vyvažující účinek. Většinové stranické poměry se zde často odlišovaly od Poslanecké sněmovny i od vlády (tabulka 3). Senátoři jsou starší 40 let a většinou zkušení politici; jejich přítomnost proto obohacuje legislativní proces o důležité pohledy. Také stranická hlasovací disciplína v Senátu je nižší než ve Sněmovně, protože v Senátu zasedá mnohem více nezávislých členů. Senátoři si v průběhu schůzí často veřejně stěžují, že návrhy zákonů z Poslanecké sněmovny ob-

sahují příliš mnoho legislativních nedostatků. O tom, že je jejich seniorita respektována, svědčí skutečnost, že v 60 procentech případů, kdy Senát opatřil návrh zákona změnami, je poslanci akceptovali.

Tabulka 3: Předsedové Senátu a stranický vztah k Poslanecké sněmovně a vládě

jméno	strana	funkční období	stranická příslušnost ve vztahu k Poslanecké sněmovně a vládě
Petr Pithart	KDU-ČSL	12/96–12/98	jiná; strana 7/96–1/98 koaliční partner
Libuše Benešová	ODS	12/98–11/00	stejná; strana toleruje menšinovou vládu
Petr Pithart	KDU-ČSL	12/00–12/04	jiná; 7/02–12/04 koaliční partner
Přemysl Sobotka	ODS	12/04–11/10	jiná; 7/10–11/10 stejná jako Posl. sněmovna, 9/06–5/09 a 7/10–11/10 vládní strana
Milan Štěch	ČSSD	11/10–11/18	jiná; 1/14–10/16 stejná jako Posl. sněmovna, 1/14–12/17 vládní strana
Jaroslav Kubera	ODS	11/18–	Jiná

Zdroj: vlastní kompilace.

Jako pojistka demokratického legislativního procesu se Senát osvědčil například ve volebním období 1998 až 2002, kdy se stal důležitou protiváhou k tehdejší opoziční smlouvě mezi dvěma největšími stranami a zabránil jejich snahám o změnu volebních zákonů a ústavy. Ve sporech o výklad kompetencí stanovených ústavou účinně uhájil svá práva. Senát například odmítl čtyři soudce ústavního soudu, které navrhl prezident Václav Klaus, a požadoval od něj jmenování „vhodnějších kandidátů“. Jelikož Klaus této žádosti nevyhověl, Ústavní soud neměl v letech 2003 až 2005 a znovu v letech 2012 a 2013 plný počet členů. Tento konflikt se táhl až do konce Klausova funkčního období. Neochota prezidenta republiky jmenovat soudce Ústavního soudu byla nakonec v roce 2013 jednou z pohnutek Senátu pro podání historicky první žaloby na prezidenta k Ústavnímu soudu pro spáchání velezrady (viz Pospíšil v tomto sborníku).⁵ Krize v obsazení soudu byla vyřešena za Klausova nástupce

⁵ Řízení Ústavního soudu bylo v březnu 2013 zastaveno, protože v jeho průběhu vypršel prezidentský mandát Václava Klause. Ústavní soud se přitom řídil názorem, že uplynutím funkčního období prezidenta pozbyla ústavní žaloba svůj účel, kterým má být odstranění prezidenta, který poškozuje zájmy státu, z jeho úřadu.

Miloše Zemana, je však pravděpodobné, že se bude opakovat, neboť Senát očekává, že prezidenti s ním budou nominaci kandidátů projednávat, což dosavadní prezidenti odmítali.

V jednom momentu se chování českého parlamentu odchýlilo od rozšířeného racionalistického předpokladu, že organizace se samy nezbavují moci: dobrovolně se vzdal své kompetence volit prezidenta republiky. Příslušný zákon byl schválen Poslaneckou sněmovnou 14. prosince 2011 a Senátem dne 8. února 2012. Pro zavedení přímé volby byly rozhodující dva důvody: zaprvé volba Václava Klause neprobíhala příliš transparentně a byla proto málo věrohodná. Veřejně to diskreditovalo strany a jejich schopnost transparentní volby. Zadruhé byli v té době mnozí politici přesvědčení, že zavedení přímé volby zvýší důvěru občanů v politiku. Tato naděje se však nenaplnila. Přímá volba krizi důvěry dokonce zčásti ještě prohloubila. Přesto se dnes argumentuje podobně při diskusích o přímé volbě starostů a krajských hejtmanů.

3.2 Prezident jako skála v příboji, nebo jako protihráč vlády?

Zavedením přímé volby reformovali čeští poslanci prezidentský úřad, který navzdory nestálosti politiky dlouho působil jako skála v příboji. Od založení České republiky v roce 1993 zastávaly tuto funkci tři osoby. Po Václavu Havlovi a Václavu Klausovi (ODS), kteří byli zvoleni parlamentem, se prvním přímo zvoleným prezidentem republiky stal roku 2013 Miloš Zeman (Strana práv občanů) (Novotný 2013). Všichni tři byli znovu zvoleni na druhé funkční období (tabulka 4).

Tabulka 4: Čeští prezidenti od roku 1993

jméno	funkční období
Václav Havel	2. února 1993 až 2. února 2003
Václav Klaus	7. března 2003 až 7. března 2013
Miloš Zeman	8. března 2013 dosud

Zdroj: vlastní zpracování.

Všichni prezidenti byli velmi aktivní a významně se podíleli na každodenní politice. Často přitom zasahovali do exekutivy i legislativy a považovali se někdy za jejich protipól. Nezřídka proto dochází ke sporům

mezi „hradem“, jak je symbolicky nazývána prezidentská moc, a vládou, případně i parlamentními komorami. Lze to chápat i jako snahu prezidentského úřadu o oslabení ostatních mocí ve státě.

Důvody tohoto působení prezidentů v české politice jsou, (1) že všichni dosavadní prezidenti byli silné, politicky zkušené osobnosti s jasně profilovanými postoji, (2) „slabá místa“ nebo nejasné formulace v Ústavě, například ohledně jmenování či odvolávání různých politických funkcí, (3) organizační výhoda oproti heterogenně složeným ústavním orgánům (zvl. parlamentu a vládě), (4) vysoká prestiž a důvěra, kterou prezident tradičně požívá v národě, a (5) od roku 2013 zvýšená legitimita díky přímé volbě. Jestliže si první prezidenti v důležité fázi obnovy české demokracie na základě výše uvedených faktorů osvojili určité vzorce chování a snažili se využít nejasně vymezené kompetence k vlastnímu prospěchu, přímá volba postavení prezidenta dále posílila. Nebylo to sice doprovázeno rozšířením jeho formálních kompetencí, vysoká účast v obou volbách však zvyšuje jeho vážnost (více k tomu Brunclík a Kubát 2017).

V praxi například došlo za prezidentství Václava Havla ke sporu, protože menšinová sociálnědemokratická vláda Miloše Zemana vládnoucí v letech 1998 až 2002 – která byla, jak uvedeno výše, formou „opoziční smlouvy“ tolerována opoziční stranou ODS – chtěla změnit systém voleb do Poslanecké sněmovny ve prospěch velkých stran. Havel nakonec zvítězil se svou žalobou u Ústavního soudu. Vláda zase podala žalobu kvůli jmenování Zdeňka Tůmy a Ludka Niedermayera guvernérem a viceguvernérem České národní banky (ČNB), neboť prezident s ní tyto kroky nekonzultoval. Ústavní soud sice rozhodl, že prezident může jmenovat členy vedení ČNB, šest ústavních soudců se však s tímto nejednoznačným rozhodnutím neztotožnilo (viz Slaný a Lipovská v tomto sborníku).

Havlův nástupce Václav Klaus proslul svým skeptickým postojem vůči EU. Tak dlouho odmítal podepsat Lisabonskou smlouvu, až Česká republika byla v listopadu 2009 poslední zemí, která dokončila ratifikační proces (Hynčica a kol. 2016). Podobně se zachoval i při podpisu evropského fiskálního paktu. Na rozdíl od vládního kurzu Klaus preferoval odchod České republiky z EU a stavěl se proti prohloubení evropské integrace.

Jako projev své síly vykládali prezidenti své pravomoci dané jim ústavou poměrně extenzivně a kladli například vítězům sněmovních voleb různé podmínky pro jmenování vlády. Počínaje prezidentstvím Václava Klause

a vůbec poprvé v roce 2004 měli vítězové voleb předložit prezidentovi podpisy 101 poslanců, kteří budou následně většinou hlasovat pro budoucí vládu.⁶ Postup však byl aplikován selektivně a nebyl dodržen, když předložení 101 podpisů nebylo vyžadováno prezidentem Zemanem od Andreje Babiše, kterého Zeman pověřil hned dvakrát sestavením vlády, poté co jeho hnutí ANO 2011 vyhrálo parlamentní volby v roce 2017. Všichni tři prezidenti aktivně využívali možnost jmenovat úřednické vlády při rozpadu vládní koalice, jež jsou vlastně vládami prezidentskými a mohou vládnout bez parlamentní většiny. Poslední takovou vládu, kterou jmenoval Miloš Zeman po vládní krizi v roce 2013, tvořili blízcí spolupracovníci samotného prezidenta. Pod vedením předsedy vlády Jiřího Rusnoka vládla déle než pět měsíců v demisi, poté co předtím nezískala důvěru Poslanecké sněmovny, a činila přitom dalekosáhlá rozhodnutí. Zeman jmenoval Rusnokovu úřednickou vládu, přestože v Poslanecké sněmovně existovala většina 101 poslanců připravených podpořit středo-pravicovou vládu Miroslavy Němcové (ODS), která měla nahradit svého spolustraníka premiéra Petra Nečase, jehož vláda odstoupila v červenci 2013 v důsledku korupčního skandálu. Rusnok byl po ukončení svého působení na postu premiéra jmenován guvernérem ČNB (viz Slaný a Lipovská v tomto sborníku). Osoby ze Zemanova blízkého okolí byly zase jmenovány velvyslanci nebo ústavními soudci. V jiném případě v roce 2018 otálel prezident Zeman s pověřením sestavit vládu, poté co první Babišova vláda nezískala důvěru a podala demisi v lednu 2018. Přestože má prezident konat bez zbytečného odkladu, Zeman Babiše pověřil opětovným sestavením vlády teprve v červnu 2018, takže zemi znovu déle než pět měsíců vládla vláda v demisi a bez důvěry. Tento příklad ukazuje, jak se prezident v českém politickém systému může snažit posilovat své postavení. V této souvislosti bylo již několikrát požadováno zavedení konstruktivního hlasování o nedůvěře podle německého modelu. Zatím však zůstalo jen u diskusí.

Rozdílné politické postoje a tomu odpovídající konflikty mezi prezidentem a vládou se v dosavadní krátké historii českého parlamentarismu

⁶ Tuto praxi silně kritizoval Klausův předchůdce Václav Havel, podle něhož takový postup „připomíná praktiky komunistické tajné policie, neboť se nedůvěřuje ústnímu slibu poslance podpořit vládu“ (Lidové noviny 17. 4. 2009). Na tom je vidět, jak důležité je mít dobré vztahy s prezidentem republiky.

nejvíce projevily právě za Miloše Zemana. Ten například v roce 2015 oznámil, že za členy bankovní rady Národní banky jmenuje pouze ekonomy, kteří budou podporovat vstup České republiky do eurozóny. A během českého předsednictví v Radě Evropy v roce 2017 Zeman prohlásil, že sankce proti Rusku jsou neúčinné a Krym by měl být akceptován jako ruské státní území. Česká vláda naproti tomu zastávala opačné pozice. Přestože vláda odpovídá za hlavní směrování zahraniční politiky, prezident Zeman během svého zastupování státu v zahraničí systematicky postupuje v rozporu s oficiální politikou vlády.

Zeman se cítil díky zvolení občany v přímé volbě utvrzen ve správnosti svého proaktivního, často proti vládě zaměřeného vystupování. Pravidelně vyvolával spory s premiérem Bohuslavem Sobotkou z ČSSD, jejímž předsedou sám dlouho byl. Vyčítal Sobotkovi, že proti němu hlasoval v nepřímých prezidentských volbách v roce 2008. V roce 2017 Zeman odmítl přijmout demisi Sobotkovy vlády motivovanou snahou ukončit vládní angažmá Andreje Babiše, tehdejšího ministra financí, jenž byl podezříván z konfliktu zájmů ohledně svých byznysových aktivit. Namísto toho Zeman veřejně prohlašoval, že přijme výhradně demisi premiéra, a nikoliv celé vlády, což by bylo porušením Ústavy. Zemanův velmi aktivní a útočný styl byl také předmětem poslední prezidentské volební kampaně. Po svém opětovném vítězství Zeman oznámil, že má v úmyslu být v budoucnu méně aktivní a jím nenáviděné vedení sociálních demokratů po volebním debaklu odstoupilo. Útoky na vládu a Senát se však očekávají i nadále, protože tato komora Zemana často kritizuje, ať za jeho chování během vládní krize, nebo během množství jeho cest do Ruska či Číny. Nejnověji v červenci 2019 reagoval Senát na jednání prezidenta vypracováním a schválením ústavní žaloby na prezidenta, v níž je prezident Zeman žalován za celou řadu hrubých porušení ústavního pořádku.

Ačkoli Zeman efektivně kritizoval vládu v médiích nebo na lidových shromážděních při svých cestách po celé zemi, vetoval celkem pouze sedm zákonů. Je si zřejmě dobře vědom toho, že iniciativy bez většinové podpory ve Sněmovně nemají z dlouhodobého hlediska šanci. Zde jsou patrné hranice moci českého prezidenta, které přetrvávají navzdory jeho posílení přímou volbou. Často však využívá „slabá místa“ ústavy, jež mu dávají prostor pro odlišné interpretace. Jestliže již dříve určité faktory podporovaly politizaci prezidentské funkce, vedla přímá volba v praxi

k posunu moci v jeho prospěch, přestože měl systém výkonu moci spíše upevnit postavení premiéra v čele často nestabilních vlád.

4. Shrnutí a výhled

Kapitola ukázala, že politický systém Česka je na první pohled typickým parlamentním systémem vlády. Existuje jasný systém dělby mocí se sdílenou exekutivou, dvoukomorovou legislativou a soudnictvím. Institucionální rámec je do značné míry stabilní; nejdůležitější reformou bylo zavedení přímé volby prezidenta republiky.

Přes tyto příznivé rámcové podmínky není vládnutí v českých poměrech snadné. Hlavním problémem je nestabilní systém stran a komplikované většinové poměry v parlamentu (viz také Balík a Hloušek v tomto sborníku). Vláda Bohuslava Sobotky (2014 až 2017) byla první od roku 2002, která vydržela ve funkci po celé volební období, i když zejména vládnutí s hnutím ANO 2011 a jeho trestně stíhaným předsedou Babišem její aktivity paralyzovalo. Jinak v Česku vznikaly slabé koalice, které uzavíraly nefunkční koaliční dohody a vytvářely špatné komunikační strategie (Kunštát 2007). Stranická demokracie se v posledních letech proměňuje, což má rozhodující vliv na exekutivu. Od roku 2017 je v Poslanecké sněmovně devět stran, ty staré tradiční neustále slábnou a v zemi se šíří politické podnikání, pojímající strany jako nástroj jednotlivců, kteří je řídí jako firmy (Maškarinec a Novotný 2019; Charvát 2015; Hloušek a kol. 2018; Eibl a Gregor 2017). Do kampaní a vůbec do stylu vládnutí zasahují čím dál intenzivněji marketéři, posiluje se pragmatismus a populismus.

Zvláště závažný problém představuje právě za těchto podmínek přímá volba prezidenta, která „rozdělila“ společnost na protichůdné tábory. V praxi vedla k posunu moci, který oslabil premiéra a vlády, které jsou již tak nestabilní, protože spojují v koalicích strany, jež spolu programově nesouzní a jsou vnitřně křehké (Dvořáková 2012). Česká republika zůstává i přes toto napětí mezi parlamentem, prezidentem a vládou liberální demokracií. Existují určité politické principy (např. sociální stát), jež platí napříč stranickým spektrem a zajišťují určitou stabilitu. Současný vývoj a také skutečnost, že důvěra v demokracii mezi občany neustále klesá, jsou však výzvou pro českou demokracii.

Literatura

- Balík, Stanislav, a Vít Hloušek. 2016. The development and transformation of the Czech party system after 1989. *Acta Politologica* 8 (02): 103–117.
- Boháč, Radim a kol. 2011. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra.
- Brunclík, Miloš, a Michal Kubát (eds.). 2017. *Kdo vládne Česku?: Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno: Barrister & Principal Publishing.
- Cabada, Ladislav, a David Šanc. 2005. *Český stranický systém ve 20. století*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Dvořáková, Vladimíra. 2012. *Rozkládání státu*. Praha: Universum.
- Eibl, Otto, Miloš Gregor a kol. 2019. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017*. Brno: Centrum pro demokracii a kulturu.
- Hardi, Peter. 1996. Vom Kommunismus zur Demokratie – Der schwierige Umgang in Mittel- und Osteuropa. In: *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, ed. Werner Weidenfeld, 347–369. Berlin: GWP.
- Havel, Václav. „Doufám, že to voliči ČSSD spočítají, říká Havel.“ *Lidové noviny*. 17. 4. 2009. https://www.lidovky.cz/domov/doufam-ze-to-volici-cssd-spicitaji-rika-havel.A090417_140013_In_domov_mpr. Ověřeno: 4. 9. 2019.
- Havlík, Vlastimil a kol. 2014. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Munipress.
- Hloušek, Vít a kol. 2018. *Já platím, já rozhoduji!: Političtí podnikatelé a jejich strany*. Brno: Nakladatelství Books & Pipes Publishing.
- Hynčica, Pavel, Pavel Maškarinec a Lukáš Novotný. 2016. *Euroskepticismus ve střední Evropě*. Praha: Academia.
- Charvát, Jakub a kol. 2015. *Pokušení vládnoucích: politika volebních reforem ve střední Evropě*. Praha: Metropolitan University Prague Press.
- Klíma, Michal. 2000. Nezavršená demokracie v České republice aneb Tři anomálie. *Politologická revue* 6 (01): 94–101.
- Kopeček, Lubomír. 2015. *Deformace demokracie?: Opoziční smlouva a česká politika v letech 1998–2002*. Brno: Barrister & Principal.
- Kunštát, Daniel. 2007. Sociální a demografický profil voličského zázemí českých politických stran, *Naše společnost* 5 (1): 14–23.
- Kysela, Jan a kol. 2016. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges.Linek, Lukáš, a Marc Stegmaier. 2013. The Parliamentary Election in the Czech Republic, October. *Electoral Studies* 35 (01): 385–388.
- Lorenz, Astrid, a Hana Formánková. 2018. Below institutional stability: economic structure, elite networks and politics in Czechia. Příspěvek prezentovaný na konferenci 18. Annual Aleksanteri Conference of the University of Helsinki, Finsko.
- Mansfeldová, Zdenka. 2002. Das tschechische Parlament im Zeichen allmählicher Stabilisierung. In: *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*, eds. Susanne Kraatz a Silvia von Steinsdorf, 111–125. Opladen: Leske und Budrich.
- Mannewitz, Tom. 2013. Zwischen verlorenem Posten und Regierungsbank: Parteiförmiger Linksextremismus in Europa. In: *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, eds. Uwe Backes, Alexander Gallus a Eckhard Jesse, Uwe, 57–78. Baden-Baden: Nomos.

- Marko, Joseph, Alfred Ableitinger, Alexander Brörtl a Pavel Holländer, eds. 2000. *Revolution und Recht. Systemtransformation und Verfassungsentwicklung in der Tschechischen und Slowakischen Republik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Maškarinec, Pavel, a Lukáš Novotný. 2019. *Strany a vládnutí v globální éře*. Praha: Academia (v tisku).
- Novák, Miroslav, a Tomáš Lebeda (eds.). 2004. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Novotný, Lukáš, a Tom Thieme. 2010. Die langen Schatten der Vergangenheit. Politischer Extremismus in Tschechien und der Slowakei. *Totalitarismus und Demokratie* 7 (01): 105–121.
- Novotný, Lukáš. 2011. Extremismus in Tschechien. In: *Extremismus in den EU-Staaten*, eds. Eckhard Jesse a Tom Thieme, 397–411. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Novotný, Lukáš. 2013. Die deutsch-tschechischen Beziehungen und die Präsidentschaftswahl 2013. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 44 (04): 12–24.
- Novotný, Lukáš. 2017. Der allgegenwärtige Schatten des Kommunismus im tschechischen Parteiensystem. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 46 (2): 17–26.
- Pšēja, Pavel. 2005. *Stranický systém České republiky, Politické strany a jejich vývoj 1989–1998*. Brno: CDK.
- Šedo, Jakub, ed. 2013. *České prezidentské volby v roce 2013*. Brno: CDK.
- Šedo, Jakub a kol. 2019. *České prezidentské volby v roce 2018. Jiný souboj, stejný vítěz*. Brno: CDK.
- Tabery, Erik. 2008. *Vládeme, neruší: opoziční smlouva a její dědictví*. Praha: Respekt Publishing a.s.
- Thieme, Tom. 2007. Extremistische Parteien im postkommunistischen Osteuropa. *Politik und Zeitgeschichte* 43: 21–26.
- Ústava České Republiky. 1993. <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>. Citováno: 22. 2. 2018.
- Vodička, Karel. 2004. Political Systems of the Czech and Slovak Republics: A Comparison of Risks and the Consolidation Process. In: *Slovakia: Ten years of independence and a year of reforms*, eds. Grigorij Mesežnikov a Olga Gyárfášová, 27–48. Bratislava: Institute for Public Affairs.
- Vodička, Karel. 2004. Das politische System Tschechiens. In: *Die politischen Systeme Osteuropas*, ed. Wolfgang Ismayr, 247–284. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vodička, Karel. 2007. Konsolidierung und Parlamentswahlen in Tschechien 2006. *Totalitarismus und Demokratie* 4 (01): 75–102.
- Wallat, Josephine. 2004. Tschechische Republik. In: *Europa-Handbuch. Band II: Die Staatenwelt Europas*, ed. Werner Weidenfeld, 373–381. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. 1995. https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90.html#_1. Citováno: 22. 2. 2018.

AKTIVISTICKÝ ÚSTAVNÍ SOUD JAKO KOREKTIV POLITIKY

Struktura, obsazení a judikatura

IVO POSPÍŠIL

1. Úvod

Ústavní soudy mají zajišťovat soulad práva s ústavou daného státu, což se realizuje především prostřednictvím přezkumu (normativních nebo individuálních) právních aktů. Aby mohly řádně vykonávat své kompetence, musí být způsobem svého ustavení, garancemi postavení a způsobem jmenování svých členů nadány nezávislostí na zbývajících součástech státní moci. Jsou tedy primárně soudními tělesy, nikoli politickými orgány.

Ačkoliv se samostatné ústavní soudnictví v dnešní České republice postupně vyvíjelo již od dob Rakouska-Uherska, byla tato tradice později přerušena.¹ Ústavní soud ČR byl vytvořen v roce 1993 po rozpadu československé federace. Kombinuje v sobě československou historickou tradici se zkušenostmi Německa po druhé světové válce, zejména pokud jde o rozsah pravomocí tamějšího ústavního soudu. Způsob jmenování soudců byl naopak inspirován modelem Nejvyššího soudu USA. Podobně jako v jiných evropských státech s autoritativní minulostí (Německo, Španělsko, Portugalsko, země střední a východní Evropy) tak byl vytvořen velmi silný orgán, který je povolán k přezkumu v podstatě jakéhokoliv právního aktu vydaného orgánem veřejné moci.

¹ Za Rakouska-Uherska existovala možnost zahájit u tzv. Říšského soudu řízení o stížnostech občanů na porušení ústavou garantovaných práv. V průběhu první československé republiky byla tato kompetence svěřena Nejvyššímu správnímu soudu, zatímco nově ustavený Ústavní soud byl prvním specializovaným soudním orgánem v Evropě, který byl oprávněn přezkoumávat ústavní soulad právních předpisů. Teprve v souvislosti s demokratizací po roce 1990 přijal československý federální parlament v únoru 1991 nový ústavní zákon č. 91/1991 Sb., který zcela nově upravil ústavní soudnictví (Mikule 1992).

Tato kapitola ukáže, že český Ústavní soud i přes přerušenu tradici začal rychle plnit uložené funkce. Nejprve představíme formální pravomoci soudu a některá jejich dotvoření a rozšíření, která sám provedl ve své rozhodovací praxi, dále okruh účastníků řízení a formální postavení Ústavního soudu v ústavním a politickém systému. Poté načrtne výběr soudců a vnitřní strukturu soudu. V hlavní části osvětlíme judikaturu Ústavního soudu a identifikujeme rozhodnutí, kterými výrazně ovlivnil politiku. Ta zároveň umožní popsat pozadí a reakce politiky i odborné veřejnosti s cílem pochopit faktickou roli soudu v systému dělby moci.

2. Pravomoci, účastníci řízení a postavení soudu v ústavním systému

Ústavní soud ČR patří společně s parlamentem, prezidentem a vládou k vrcholným ústavním orgánům státu. Jeho ustavení, pravomoci a kompetence jsou vymezeny v ústavě. Vzhledem k tomu, že k jejich změně je vyžadována třípětinová většina všech členů Poslanecké sněmovny a třípětinová většina všech přítomných členů Senátu, jsou tyto úpravy dobře chráněny proti případným zásahům ze strany aktuálně vládnoucích většin. Jeho posláním v duchu koncentrovaného ústavního soudnictví je ochrana ústavnosti v nejširším smyslu. K tomu patří existence tzv. nadpozitivního práva, resp. materiálního jádra ústavy, které nelze změnit ani novelizací ústavy, ani jejím výkladem.²

Při projednávání ústavních stížností jednotlivců může soud přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, státních zastupitelství i soudů. Jeho pravomoc se kromě toho vztahuje i na rozhodování o ústavnosti zásahů státu do výkonu územní samosprávy územními samosprávnými celky (kraji a obcemi), zásahů do činnosti politických stran, na kompetenční spory mezi jinými ústavními orgány a na rozhodování o žalobách na prezidenta republiky a jeho způsobilost zastávat prezidentskou funkci.

² Čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná“, a čl. 9 odst. 3 pak upravuje totéž, pokud jde o výklad právních předpisů. Na tato ustanovení odkazoval například náleze v „kauze Melčák“ (délka volebního období) a výklad tzv. euronovely Ústavy (status mezinárodních smluv o lidských právech). Blíže k tomu dále v textu.

V určitém rozsahu je povolán i k přezkumu voleb. Od roku 2002 se navíc může zabývat přezkumem dosud neratifikovaných mezinárodních smluv. V pozdějších letech byla doplněna kompetence obnovit řízení v rámci individuální implementace rozhodnutí mezinárodního soudu, který shledal porušení lidského práva jednotlivce, zaručeného mezinárodní smlouvou.

Řízení mohou být zahájena pouze na návrh vnějších subjektů podle podústavních předpisů (zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Výjimkou jsou případy, kdy senát Ústavního soudu dospěje při projednávání ústavní stížnosti jednotlivce k závěru, že porušení ústavně zaručených práv v jeho konkrétním případě bylo způsobeno aplikací neústavního zákona. Okruh účastníků řízení byl několikrát rozšířen (o ombudsmana a vládu) a upraven v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta (mj. ústavní zákon č. 71/2012 Sb. a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky).

Nezávislost soudu je zaručena v ústavě. Ve srovnání s jinými příslušníky justice zde platí zvýšené nároky na neslučitelnost funkcí soudce Ústavního soudu s jinou placenou funkcí nebo výdělečnou činností a ústavní soudci nesmějí být členy žádné politické strany.³ Snaha o posílení nezávislosti Ústavního soudu také stála za rozhodnutím, aby se jeho sídlem nestalo hlavní město Praha, nýbrž Brno, ležící mimo politické centrum. Soudci jsou mimoto nadáni procesní imunitou – mohou být zadrženi pouze při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté, přičemž k tomu dává dodatečně souhlas předseda Senátu; rovněž trestní stíhání soudce Ústavního soudu je možné pouze se souhlasem Senátu. Soudci jsou rovněž vyňati z přestupkové odpovědnosti a mají pouze tzv. kárnou odpovědnost, s níž jsou spojeny dvě sankce, a to výtka nebo zánik funkce. Ty interně projednává kárný senát Ústavního soudu.

Nejdůležitější pravomocí je rušení právních předpisů, a to jak zákonů přijatých parlamentem, tak podzákoných předpisů (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních orgánů) a předpisů vydávaných územními samosprávnými celky (obecně závazné vyhlášky krajů a obcí). Tuto pravomoc soud vykonává v rámci kontroly norem, tj. v řízení o zrušení zákonů nebo jejich částí, resp. zrušení jiných právních předpisů nebo jejich částí. Návrh na zahájení řízení může podat:

³ Výjimku zde představuje správa vlastního majetku a vědecká, pedagogická, literární a umělecká činnost.

- prezident republiky,
- skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů,
- senát Ústavního soudu v souvislosti s řízením o ústavní stížnosti,
- stěžovatel, pokud tvrdí, že rozhodnutí orgánu veřejné moci porušilo jeho ústavně zaručená základní práva, a to v důsledku neústavnosti použitého zákona, a dále
- kterýkoliv obecný soud v souvislosti se svou rozhodovací činností, jestliže má být v řízení použit zákon, o jehož ústavním souladu má pochybnost, a také
- vláda, jestliže aplikace zákona vedla k odsouzení České republiky před mezinárodním soudem, jehož posláním je ochrana lidských práv (v praxi pouze Evropský soud pro lidská práva).

Jestliže návrh na zrušení zákona podá prezident či skupina poslanců nebo senátorů, není tento návrh vázán na žádný probíhající proces. Proto se v takovém případě hovoří o abstraktní kontrole norem. Jestliže návrh podá senát Ústavního soudu, samotný stěžovatel nebo soud, je tento návrh vždy spojen s probíhajícím soudním řízením, ve kterém je (nebo byl) tento zákon nebo jeho část uplatněn, přičemž existuje pochybnost o ústavnosti zákona. V takovém případě se jedná o konkrétní kontrolu norem.

Návrh na zrušení *jiného* právního předpisu může podat:

- vláda nebo v určitých případech jednotlivá ministerstva,
- skupina nejméně 25 poslanců nebo 10 senátorů,
- senát Ústavního soudu nebo stěžovatel v řízení o ústavní stížnosti,
- zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (kraje),
- veřejný ochránce práv,
- zastupitelstva obcí (proti předpisům kraje, do jehož obvodu dotčená obec patří).

Z důvodu zachování ústavnosti Ústavní soud ve své judikatuře sám rozšířil svou pravomoc přezkoumávat i již neplatný zákon, pokud vyslovení jeho neplatnosti požaduje obecný soud v souvislosti s řízením, které vede (sp. zn. Pl. ÚS 33/2000). V takovém případě Ústavní soud již neplatný zákon neruší, pouze vyslovuje (deklaruje) jeho neústavnost. Napadený zákon či právní předpis se jinak neruší od počátku (*ex tunc*), ale až od okamžiku vykonatelnosti nálezu, tj. od okamžiku jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (*ex nunc*). Vykonatelnost nálezu může být odložena na pozdější dobu, aby

se tvůrci normy umožnilo zrušenou úpravu nejdříve nahradit úpravou ústavně konformní. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud preferuje nalezení ústavně konformního výkladu právní normy před jejím zrušením, začal vydávat tzv. interpretativní výroky, v nichž podává závazný ústavně konformní výklad předpisu, přestože je zákonem povolán pouze ke zrušení právního předpisu (Wagnerová, Dostál, Langášek a Pospíšil 2007, str. 284).⁴

Zmíněná preventivní kontrola ústavnosti mezinárodních smluv byla zavedena v roce 2002 „euronovelou“ Ústavy, a to v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie (EU). Cílem tohoto řízení je rozhodnout o ústavním souladu již podepsaných, ale dosud neratifikovaných mezinárodních smluv před jejich ratifikací. Určité druhy mezinárodních smluv jsou totiž po své ratifikaci součástí vnitrostátního právního řádu (čl. 10 Ústavy ČR) a toto řízení má zabránit tomu, aby po ratifikaci takto vstoupila do právního řádu smlouva, která se posléze ukáže jako protiústavní. Ústavní soud v tomto řízení smlouvu nebo její ustanovení neruší, pouze rozhoduje o jejím souladu s ústavním pořádkem.

Před podáním ústavní stížnosti musí být vyčerpány všechny zákonné prostředky sledující ochranu stěžovatele. Ústavní soud však přezkoumává nejen rozhodnutí nejvyšších soudů, ale nezřídka i řadu prozatímních a mezitímních rozhodnutí soudů a dalších orgánů veřejné moci (rozhodnutí o vzetí obviněného do vazby, o povolení domovních prohlídek nebo o nařízení odposlechů atd.). V řízení o ústavní stížnosti není Ústavní soud omezen ani oborově, je povinen zabývat se rozhodnutími či opatřeními z kterékoliv oblasti práva.

Ústavní soud ČR je jediným ústavním soudem v Evropě, který je povolán k obnovování vnitrostátních řízení poté, co byl stát odsouzen Evropským soudem pro lidská práva (ESLP) za porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva) či dodatkových protokolů k ní (Pospíšil 2015a).⁵ Má to svou logiku, protože ve většině případů to byl Ústavní soud, který se případem zabýval na vnitrostátní úrovni naposled, a protože Úmluva má v ČR postavení mezinárodní smlouvy, která tvoří společně s jinými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách součást ústavního pořádku (sp. zn. Pl. ÚS 36/01).

⁴ Poprvé byla taková forma výroku použita v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

⁵ U ostatních smluvních stran Úmluvy se po rozsudcích ESLP obnovují řízení na úrovni soudů prvního stupně nebo před vyššími soudy, ale nikoliv soudem ústavním.

V takovém případě může stěžovatel ve lhůtě 6 měsíců podat Ústavnímu soudu návrh na povolení obnovy řízení o ústavní stížnosti.

K ochraně práva na územní samosprávu slouží zvláštní typ tzv. komunální ústavní stížnosti, kterou mohou podat zastupitelstva obce nebo kraje, a k ochraně sdružování v politických stranách je konstruována zvláštní ústavní stížnost politické strany proti rozhodnutí či opatření státu, jímž byla strana rozpuštěna nebo jímž bylo jinak zasaženo do její činnosti. Konečně řízení o ústavní žalobě na prezidenta republiky doznalo změn v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta v roce 2013. Do té doby byl oprávněn žalobu k Ústavnímu soudu podat sám Senát, avšak pouze za tzv. velezradu prezidenta, tj. kvůli jednání směřujícímu proti svrchovanosti a celistvosti republiky a jejímu demokratickému řádu. Od zavedení přímé volby může být prezident volán k zodpovědnosti i za jiné hrubé porušení ústavního pořádku, Senát však může podat žalobu pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny, což je prakticky složitější.

3. Výběr soudců a vnitřní struktura soudu

Ústavní soud je tvořen patnácti soudci, které jmenuje prezident republiky na desetileté funkční období. Soudcem Ústavního soudu se může stát pouze občan starší čtyřiceti let, který má vysokoškolské právnické vzdělání a předchozí desetiletou praxi v právnickém povolání. Předpokladem jmenování je, že prezident republiky obdrží souhlas Senátu (horní komory parlamentu) se jmenováním soudce. Tento model inspirovaný v USA způsoboval v praxi jisté problémy: protože prezident v roce 1993 jmenoval prvních patnáct soudců v rozmezí několika měsíců, dochází každých deset let k téměř úplné výměně soudců. Navíc se desetiletá funkční období překrývají s funkčním obdobím prezidenta republiky, které je sice pětileté, avšak může se jednou opakovat.

Prezident republiky musí v průběhu několika měsíců navrhnout Senátu kandidáty na všechny uvolněné funkce soudců a následně je jmenovat. V roce 2003 soud zůstal v důsledku neochoty Senátu schvalovat kandidáty prezidenta Klause a jeho následné nečinnosti neobsazen a byl po dobu několika měsíců paralyzován. Musel dokonce přerušit řízení v plénu, v němž nezasedal dostatek soudců, který by umožnil rozhodování pléna. Ústavní soud se podařilo kompletně obsadit až na konci roku 2005. Kontroverzně

je vnímána také možnost opakovaného jmenování soudců. V dosavadní historii soudu tak soudci nezřídka zastávali svůj mandát dvakrát po sobě. To může vyvolávat podezření, že soudce před koncem svého mandátu přizpůsoboval svá rozhodnutí, aby se „zalíbil“ prezidentovi a aktuální většině v Senátu. Problematické je rovněž ustanovení zákona o Ústavním soudu o fikci souhlasu se jmenováním, pokud se Senát nevyjádří k žádosti prezidenta o souhlas se jmenováním ve lhůtě 60 dnů.

Konkrétní (před)výběr kandidátů na soudce Ústavního soudu není upraven žádným právním předpisem a je tedy na uvážení prezidenta republiky. Výběr je málo transparentní ve srovnání s výběrem kandidátů na zástupce ČR v ELP nebo u Soudního dvora EU, který se nicméně řídí usnesením vlády.⁶ Zatímco prezident Václav Havel si pro výběr kandidátů vytvořil neformální poradní sbor odborníků a měl k dispozici nezávazný seznam vhodných kandidátů, Klaus se raději radil se svými nejbližšími spolupracovníky. Prezident Miloš Zeman zřídil oficiální poradní grémium, od něhož dostával návrhy kandidátů. Tvoří je předsedové nejvyšších soudů a Ústavního soudu a nejvyšší státní zástupce. Senátu však navrhl i kandidáty, které poradní výbor nedoporučil (Šimíček 2016, str. 4–6). Všichni dosavadní prezidenti se snažili jmenovat vedle akademiků i určitý podíl bývalých politiků (např. současného předsedu Ústavního soudu Pavla Rychetského, bývalého vicepremiéra a senátora) a profesionální soudce a advokáty.

Ze soudců Ústavního soudu jmenuje prezident republiky předsedu a dva místopředsedy soudu, které předseda pověřuje stálým plněním některých svých pravomocí, například řízením správy soudu nebo zahraničními a mezinárodními vztahy soudu. Všichni soudci Ústavního soudu tvoří plénum, které podle zákona rozhoduje mj. o návrzích na zrušení zákonů a jiných právních předpisů, o kontrole mezinárodních smluv, o obnovách řízení. Vedle pléna jsou dalšími rozhodovacími tělesy čtyři senáty, které mají vždy tři členy. Organizační struktura není tak specializovaná, jak tomu bývá u některých zahraničních ústavních soudů, které mají specializované senáty. Z hlediska průběhu řízení před Ústavním soudem je proto stěžejní role soudce zpravodaje. Jedná se o soudce, jemuž je návrh přidělen podle pravidel rozvrhu práce a který připravuje

⁶ Do otevřeného výběrového řízení se může přihlásit každý způsobilý kandidát, poradí kandidátů stanoví komise složená ze zástupců exekutivy a vnitrostátních soudů.

podklady pro rozhodnutí a návrh vlastního rozhodnutí. Podle zákona o Ústavním soudu navíc soudce zpravodaj může sám rozhodnout o odmítnutí návrhu z formálních důvodů, tj. pro opožděnost, neoprávněnost navrhovatele, nepřipustnost návrhu či nepřislušnost Ústavního soudu.

Procesu přípravy rozhodnutí se dále účastní asistenti soudců, kteří jsou soudci individuálně pověřováni prováděním procesních úkonů a přípravou návrhu rozhodnutí.⁷ Vedle těchto rozhodovacích těles je Ústavní soud tvořen dalším odborným a administrativním aparátem, v jehož čele stojí generální sekretář. Tato funkce byla vytvořena až v roce 2007 podle zahraničních vzorů.⁸

4. Vlivný a aktivistický – judikatura Ústavního soudu

Ústavní soud dosud vystupoval spíše jako aktivní (až aktivistický) orgán, který v zájmu ochrany ústavnosti rozšiřoval jak své pravomoci, tak důsledky svého rozhodování. Navzdory enumerativnímu výčtu pravomocí v čl. 87 Ústavy vyložil z čl. 9 odst. 2 Ústavy, že je oprávněn přezkoumávat i ústavní zákony (viz sp. zn. Pl. ÚS 27/09). Dále Ústavní soud interpretoval mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jako součást ústavního pořádku, a to navzdory výčtu v čl. 112 Ústavy. V důsledku toho trval na povinnosti obecných soudů podávat návrhy na zrušení vnitrostátních zákonů, pokud se ocitnou v rozporu s mezinárodní smlouvou, ačkoliv úmyslem ústavodárce bylo, aby obecné soudy samy aplikovaly mezinárodní smlouvu přednostně před zákonem.

Nejčastějšími navrhovateli kontroly norem jsou v praxi právě soudy, následované skupinami poslanců či senátorů, zpravidla z politické opozice v parlamentu. Prezidenti republiky se na Ústavní soud obraceli spíše sporadicky – prezident Havel celkem jedenáctkrát, Klaus jednou a Zeman dvakrát.

⁷ Každý ze soudců má nárok na tři asistentské pracovní úvazky. Asistenti musejí mít právnické vzdělání, k okamžiku jmenování se však nevyžaduje žádná předchozí právnická praxe. Asistenty se obvykle stávají začínající právníci na počátku své kariéry, ale jako vedlejší činnost tuto funkci vykonávají učitelé právnických fakult.

⁸ Obdobnou funkci tajemníka ústavního soudu však znala také úprava ústavního soudnictví v meziválečném Československu (Langášek 2011, str. 67).

Na druhé straně 99 % návrhů směřujících k Ústavnímu soudu tvoří jednotlivé ústavní stížnosti. Například v roce 2016 obdržel soud 4 366 ústavních stížností a pouze 36 návrhů na zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů (Ročenka Ústavního soudu 2016, str. 57). Soud však v tomto typu řízení vyhoví v průměru pouze 5 % návrhů; ve zbytku je odmítá pro zjevnou neopodstatněnost, nepřijatelnost (nesplnění podmínky vyčerpání předchozích prostředků ochrany), opožděnost, neoprávněnost navrhovatele nebo svou nepřislušnost. Řízení o preventivní kontrole mezinárodních smluv byla využita velmi sporadicky, od roku 2002 celkem pouze třikrát.⁹ Ke spíše okrajové působnosti patří v praxi rozhodování o kompetenčních sporech mezi ústavními orgány. Ústavní soud do roku 2016 takových kompetenčních sporů rozhodoval pouze 17. Přitom rozšířil pojetí kompetenčního konfliktu ze situací, kdy orgány kompetenci odmítají (negativní konflikt), nebo naopak se k dané kompetenci hlásí všechny (pozitivní konflikt), i na ty, kdy je kompetence jednoho orgánu podmíněna kompetencí orgánu jiného.¹⁰

Hranice mezi soudním aktivismem a sebeomezením (*self-restraint*) je v České republice poměrně často diskutována v politických a odborných diskusích (Smekal a Pospíšil 2013; Chmel et al. 2015). Právě zásahy Ústavního soudu do činnosti ostatních ústavních orgánů nezřídka vyvolávají kritiku ze strany jejich zástupců nebo odborníků. Je označován za třetí, nevolenou parlamentní komoru nebo za protagonistu „soudcokracie“. K nejhlasitějším kritikům rozhodnutí Ústavního soudu a ústavního soudnictví jako takového patřil druhý prezident České republiky Václav Klaus (Klaus 2010), jehož politický program byl otevřeně zaměřen proti jakýmkoliv antimajoritárním pojištěním demokracie. V tomto období byl Ústavní soud i představiteli politické vědy označován za instituci nepotřebnou či zbytnou pro demokracii (Fiala 2010, str. 42). V praxi se tyto postoje projevovaly neochotou tehdejšího prezidenta kontinuálně doplňovat složení soudu, což v období let 2003–2005 a znovu v letech 2012–2013 vedlo k opakované paralyzaci

⁹ Viz rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 1/04, a později Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09 k přezkumu Lisabonské smlouvy.

¹⁰ Poprvé šlo o takový případ, když vláda podala žalobu, zda je jmenování guvernéra České národní banky prezidentem Havlem podmíněno kontrasignací ze strany předsedy vlády (sp. zn. Pl. ÚS 58/2000). K tomuto a dalším příkladům viz kap. 4.3.

činnosti soudu. Ústavní soud nicméně patří mezi instituce, které se těší vysoké důvěře občanů.

Silnou pozici Ústavního soudu v politickém systému lze demonstrovat na následujících nejdůležitějších rozhodnutích.

4.1 Judikatura k právní a politické transformaci

Ústavní soud sehrál významnou roli při přechodu k demokracii a materiálnímu právnímu státu. Tato transformace byla založena na principu právní kontinuity, tj. formálně nedošlo k obnovení právního pořádku z doby před komunistickým převratem v roce 1948.¹¹ Místo toho probíhaly postupné změny ústavy a celého právního řádu. Základními pilíři vyrovnávání se s totalitní minulostí se tak stala restituční, lustrační a rehabilitační legislativa (Pospíšil 2015b, str. 62–71).

Ve svém vůbec prvním nálezu ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud konstatoval, že to neznamená kontinuitu hodnotovou. V nových podmínkách právního státu sice bude nezbytné aplikovat staré právo (pokud se nenachází zcela v rozporu s novým ústavním pořádkem a z toho důvodu by jej Ústavní soud zrušil), avšak jeho interpretace musí probíhat v duchu materiálního právního státu. Tím tedy Ústavní soud významně korigoval formální kontinuitu práva. Tuto metodu přístupu ke komunistickému právu pak široce používal. Rozšířil například záběr trestních rehabilitací v rozporu s názorem Nejvyššího soudu.¹² Neváhal také dřívější porušování lidských práv konfrontovat nejen s tehdy závaznými katalogy, vyplývajícími z mezinárodních smluv, ale i s nezávaznou

¹¹ Dlužno podotknout, že Ústavní soud ve své judikatuře negoval i ustanovení § 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, a který prohlašoval zákony, jež s ní nebyly v souladu, za neúčinné. Ústavní soud uvedl, že automatická neúčinnost takových zákonů by byla v rozporu s principem právní jistoty; případnou kolizi musí vyslovit vždy sám v nálezu, kterým kolidující zákonné ustanovení formálně zruší.

¹² Tento interpretační konflikt mohl mít své kořeny i v personálním obsazení obou soudů. Zatímco mezi soudci Ústavního soudu byly osoby za komunistického režimu vězněné (předseda Zdeněk Kessler a soudce Antonín Procházka), disidenti (Vojen Güttler, Vladimír Čermák) nebo emigranti (soudce Vladimír Klokočka, místopředsedkyně Eliška Wagnerová), na Nejvyšším soudu působili i po roce 1990 soudci, kteří svou kariéru spojili s předchozím režimem, včetně soudců někdejších vojenských soudů.

Všeobecnou deklarací lidských práv.¹³ V roce 1998 tak například vznikl otevřený spor mezi oběma institucemi o hodnocení trestního stíhání od-
píračů vojenské služby z náboženských důvodů.

Rovněž restituční legislativu vykládal Ústavní soud v porovnání s obecnou justicí extenzivně a etabloval při tom nejprve výklad *in fa-
vorem restitutionis*. Restituční zákonodárství bylo založeno na odčinění
pouze některých majetkových křivd, což se odrazilo jednak v definici re-
levantního období, v němž muselo dojít ke ztrátě vlastnického práva (po
Benešových dekretech, od 25. 2. 1948), jednak ve vymezení oprávněných
osob a věcných překážek. Ústavní soud zrušil jako diskriminační pod-
mínku trvalého pobytu oprávněných osob v ČR (sp. zn. Pl. ÚS 3/94), po-
žadavek československého/českého státního občanství však považoval za
legitimní (sp. zn. Pl. ÚS 9/99).¹⁴ Oprávněné osoby bez státního občanství
nenalezly ochranu ani u ESLP, neboť ten dospěl k závěru, že k původnímu
zabavení majetku došlo před okamžikem závaznosti Úmluvy pro ČR.
Na rozdíl od zákonodárců a Ústavního soudu ČR však ESLP považoval
povinnost návratit majetek původním vlastníkům za vyvlastnění, za něž
vyvlastněnému přísluší od státu plná náhrada v tržních cenách k oka-
mžiku ztráty vlastnického práva (viz například rozsudky Pincová a Pinc
proti ČR, Pešková proti ČR, Otava proti ČR).¹⁵ V plenárním stanovisku
sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 Ústavní soud komplexně (a v poněkud odlišné
interpretaci) vyložil ústavní základ restitucí, a to směrem píše omezu-

¹³ Důvodem bylo, že na počátku 50. let minulého století, v době největších insceno-
vaných trestních procesů s politickou opozicí, neexistoval v mezinárodním právu žádný
závazný katalog lidských práv. Úmluva byla závazná až od roku 1953.

¹⁴ Podle výboru OSN pro lidská práva však podmínka státního občanství odporuje
čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a je diskriminační,
nicméně česká legislativa i praxe tato stanoviska výboru ignorovala.

¹⁵ Na první pohled paradoxně tak u ESLP uspěly povinné osoby, které byly legisla-
tivou nuceny k vydání majetku a u nichž ESLP shledal, že z pohledu Úmluvy je třeba
vydání hodnotit jako vyvlastnění. V jejich případě byla Úmluva aplikovatelná proto, že
rozhodnutí orgánů státu o povinnosti vydat majetek byla vydávána v době, kdy Úmluva
již byla pro ČR závazná. Podle restituční legislativy museli noví vlastníci vydat věc pů-
vodnímu vlastníkovi tehdy, pokud ji nabyli v rozporu s právními předpisy platnými za
minulého režimu nebo na základě podezřele výhodných podmínek. V případě vydání
tohoto majetku měli od státu obdržet náhradu odpovídající ceně, kterou za majetek za-
platili, nikoliv ceně, kterou věc měla v době jejího vydání oprávněné osobě. S ohledem
na růst cen po roce 1990 se však mohlo jednat o markantní rozdíl.

jičím jejich dosah a rozsah.¹⁶ Restituce majetku právnických osob byly zcela výjimečné a k restituci církevního majetku přikročil stát až v roce 2013 (její ústavnost posoudil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13).

Samostatnou kapitolu této transformační judikatury představují nálezy týkající se tzv. lustrací, tj. osvědčení, zda osoby zastávající veřejné funkce nebyly dříve vysokými funkcionáři komunistické strany nebo tajnými spolupracovníky represivního aparátu bývalého režimu, včetně vnitřní tajné služby (Státní bezpečnosti). S ohledem na ústavně zaručené právo občanů na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím musel být dopad tohoto zákona omezen. Nevztahoval se na volené funkce v parlamentu ani na členy vlády atd., dopadal tak především na úředníky státní správy. Ústavní soud toto omezení zastávat veřejné funkce v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/01 akceptoval jako legitimní a přiměřené pro přechodnou dobu. Zákon je však platný dodnes.

Za ústavně nezávadný považoval Ústavní soud i specifický právní základ pro založení Ústavu pro studium totalitních režimů (sp. zn. Pl. ÚS 25/07).¹⁷ Také právní základ pro nahlížení do spisů bývalé Státní bezpečnosti považovala většina soudců za ústavní, neboť upřednostňovala právo veřejnosti na informace a veřejný zájem na svobodném odkrývání minulosti před ochranou soukromé sféry. Ústavní soud proto akceptoval, aby byly spisy přístupné široké veřejnosti, a to bez anonymizace osobních údajů (sp. zn. Pl. ÚS 3/14).

4.2 Judikatura k politickému systému

Zejména v letech 1993–2003 byl český Ústavní soud v otázkách konstituování a dělby moci spíše aktivistický. Podle některých to na mnoho let ovlivnilo podobu politického systému.

¹⁶ Tento obrat v přístupu souvisel i s generační výměnou soudců: na rozdíl od let 1993–2003 již nebyl Ústavní soud tvořen tolika právníky z řad emigrantů, disidentů a osob pronásledovaných a vězněných komunistickým režimem.

¹⁷ Většina soudců Ústavního soudu považovala za legitimní, aby byl vědecký výzkum minulosti svěřen státnímu úřadu a aby v řídicích a kontrolních orgánech tohoto úřadu nesměli působit bývalí členové KSČ. Disentující menšina argumentovala tím, že jde o podmínku přísnější než v lustračním zákoně a navíc neopodstatněnou, neboť je třeba rozlišovat, v jakém období bylo členství vykonáváno. Řada osob, které se staly členy na konci 60. let v období tání režimu a budování „socialismu s lidskou tvářič“, se stala po sovětské okupaci v roce 1968 významnými disidenty a dokonce zakládajícími signatáři Charty 77.

Mezi nejvýraznější rozhodnutí z této oblasti lze zařadit nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, v němž Ústavní soud zrušil kompletní volební reformu připravovanou v období tzv. opoziční smlouvy (viz Novotný v tomto sborníku). Tehdejší dvě nejsilnější politické strany v zemi usilovaly o vytvoření systému, který by zabránil vstupu menších politických stran do Poslanecké sněmovny a umožnil jednodušší vytváření vlád, a to vytvořením mnoha menších volebních krajů a modifikací volebního dělitele při přepočtu hlasů na mandáty. Tehdejší prezident republiky Václav Havel tuto reformu napadl a Ústavní soud shledal rozpor nových ustanovení s ústavním principem poměrného zastoupení. To vyvolalo ostrou kritiku z řad politiků i některých politologů, že Ústavní soud měřitelně neprokázal překročení hranice mezi poměrným a většinovým systémem (Kubát 2001).

Nestabilita vlád stála i za další z významných kauz Ústavního soudu. Na jaře 2009, během předsednictví České republiky EU, vyjádřila Poslanecká sněmovna nedůvěru vládě, ale politické strany se nedokázaly dohodnout na nové vládní koalici. Proto se uchýlily k již „osvědčené“ metodě, která byla poprvé uplatněna v roce 1998, a parlament schválil zákon, který navzdory obecným ústavním pravidlům jednorázově zkrátil volební období a umožnil „samorozpuštění“ Poslanecké sněmovny. Poslanec Miloš Melčák v ústavní stížnosti napadl rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb a dovolával se ochrany svého práva na nerušený výkon volené funkce. Ústavní soud odložil vykonatelnost rozhodnutí prezidenta a poté zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., a to pro jeho rozpor s „klausulí věčnosti“, která je v české ústavě obsažena v čl. 9 odst. 2 (sp. zn. Pl. ÚS 27/09). Kromě porušení požadavku neměnnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu zákonu vytkl nedodržení požadavku na obecnost zákona a zneužití parlamentní většiny. V důsledku rozhodnutí Ústavního soudu se nekonaly již vyhlášené mimořádné volby do Poslanecké sněmovny, uskutečnily se nakonec až v řádném termínu.

I tento nálezy byl přijat velmi kriticky, a to opět i představiteli právní a politické vědy. Ústavnímu soudu bylo vytykáno, že ústavní stížnost poslance vůbec připustil, například proto, že rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb není individuální akt, který by byl napadnutelný ústavní stížností, nebo že měl být přezkoumáván nejdříve správními soudy (Šimíček 2009, str. 228–230). Největší kritika se týkala toho, že Ústavní soud – formálně vzato – nemá pravomoc přezkoumávat a rušit ústavní zákony, jimiž je naopak sám vázán.

Přímý vztah k politickému systému mělo i řízení, v němž se Ústavní soud zabýval žalobou Senátu na prezidenta republiky V. Klause, který se měl podle žaloby Senátu dopustit velezrady. Žaloba byla podána v roce 2013 těsně před koncem jeho funkčního období, přičemž byl prezident obviněn z celé řady skutků, mj. z řádného nedoplnění uvolněných míst soudců Ústavního soudu, zásahu do trestní justice udělením amnestie na konci svého funkčního období a odmítnutí ratifikace Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě, ačkoliv k ní daly souhlas obě komory parlamentu a vyzvaly prezidenta k ratifikaci. Tyto body měly ve svém souhrnu představovat ústavní delikt velezrady. Ústavní soud řízení po skončení funkčního období prezidenta zastavil (sp. zn. Pl. ÚS 17/13).

4.3 Judikatura k základním ústavním principům

Největší část judikatury Ústavního soudu se věnuje základním ústavním principům, které jsou uvedeny v první hlavě Ústavy: právní stát, dodržování mezinárodněprávních závazků, územní celistvost a unitárnost státu při zaručení existence územní samosprávy, suverenita lidu atd.

Jak bylo uvedeno, Ústavní soud formuloval základní východiska právního státu ve svém vůbec prvním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, v němž se současně vyjádřil i k otázce formální právní kontinuity a hodnotové diskontinuity s předchozím režimem. Ětos ochrany lidských práv pak sledoval i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, ve kterém vyložil důsledky již zmíněné euronovely Ústavy, jíž se Česká republika připravovala na vstup do EU a jež současně měnila postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách ve vnitrostátním právním řádu. Ústavní soud v tomto ostře kritizovaném nálezu uvedl, že v principu nelze snižovat dosažený standard ochrany lidských práv, což v praxi znamená, že mezinárodní smlouvy o lidských právech budou nadále součástí ústavního pořádku.¹⁸

Princip dělby moci hrál významnou roli v judikatuře týkající se ochrany nezávislosti soudnictví a soudců. Porušení garancí nezávislosti soudnictví stálo za zrušením částí zákona o soudech a soudcích v roce 2002 (sp. zn.

¹⁸ Někteří právní teoretici zpochybňovali, zda se ještě jedná o výklad Ústavy, nebo o její přeformulování a tvorbu ústavních pravidel podle představ Ústavního soudu (Kühn a Kysela 2002). Detailněji k celému problému i Pospíšil (2017, str. 169).

Pl. ÚS 7/02); podobně tomu bylo v případě celkem 16 rozhodnutí, která Ústavní soud přijal v letech 1999–2016 a v nichž opakovaně rušil právní úpravy omezující či přímo snižující platy soudců obecných soudů.

Zásahů do soudnictví se také týkal spor o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu prezidentem republiky, který vyústil v přezkum zákona o soudech a soudcích. Podstatou sporu byla otázka, zda pro vztah prezidenta a předsedy soudu může platit pravidlo, že „ten, kdo jmenuje, také odvolává“, za situace, kdy pravomoc prezidenta odvolat předsedkyni Nejvyššího soudu Ústava výslovně neupravuje. Ústavní soud konstatoval, že takové pravidlo se může uplatnit toliko ve vztazích mezi nadřízeným a podřízeným, nikoliv ve vztahu mezi orgány exekutivy a soudnictví. Proto vyhověl ústavní stížnosti odvolané předsedkyně Nejvyššího soudu. Parlament pak zavedl časově omezené funkční období předsedů a místopředsedů všech soudů, přičemž předsedové mohou být také z funkce odvoláni, ale pouze rozhodnutím soudu v kárném řízení.

Vztahů mezi prezidentem a předsedkyní Nejvyššího soudu se pak týkala i další kauza, která měla souvislost s předchozím řízením: prezident republiky totiž po odvolání předsedkyně soudu jmenoval na Nejvyšší soud druhého místopředsedu, přičemž Ústava předpokládala jmenování pouze jednoho místopředsedy Nejvyššího soudu, a zákon k přidělení soudce k Nejvyššímu soudu vyžadoval předchozí souhlas jeho předsedy. I v tomto případě Ústavní soud návrhu předsedkyně Nejvyššího soudu vyhověl a rozhodl o neplatnosti přidělení a jmenování soudce a druhého místopředsedy Nejvyššího soudu k tomuto soudu (sp. zn. Pl. ÚS 17/06). Vztahu vlády a prezidenta republiky se konečně týkal kompetenční spor o nutnost kontrasignace aktu, jímž došlo ke jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky (sp. zn. Pl. ÚS 58/2000).

Samostatnou kapitolu v judikatuře Ústavního soudu dále představují rozhodnutí týkající se parlamentní praxe a legislativního procesu. Z demokratického principu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy plyne ve vztahu k zákonodárné proceduře pouze požadavek většinového rozhodnutí. Podle judikatury Ústavního soudu však poslanci či senátoři musí mít reálnou možnost a čas seznámit se s obsahem předloženého návrhu a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech. Teprve možnost konfrontace postojů v parlamentu je zárukou svobodné soutěže politických sil, jednoho ze základních prvků demokratického státu. Tyto principy zavazují většinu

k ochraně menšin, tj. politické opozice, aniž by tím byl omezen princip většinového rozhodování.

Výkon legislativního procesu musí podle judikatury Ústavního soudu navíc zohledňovat celou řadu ústavních principů, zejména principy dělby moci, pluralismu, svobodné soutěže politických sil, princip reprezentativní demokracie (založený na svobodném výkonu mandátu a rovnosti členů parlamentu, na svobodě projevu a svobodné parlamentní rozpravě), princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin, které jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí.

Kromě toho Ústavní soud rozhodoval o legislativním procesu i ve stavu legislativní nouze, nebo v situaci, kdy došlo k nedodržení legislativních pravidel v tzv. mezirezortním připomínkovém řízení. Samostatnou kapitolu pak tvoří judikatura týkající se hodnocení tzv. *přílepků*, tj. poslaneckých pozměňovacích návrhů, které se dostávají do návrhu zákona až v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně a nemají obsahovou souvislost s návrhem.

4.4 Judikatura ke vztahu mezi národním ústavním a evropským právem

Nejnovější a zcela specifickou oblastí je rozhodovací činnost ke vztahu České republiky k EU a evropskému právu. Po vstupu ČR do EU se český Ústavní soud stal aktivním a poměrně důležitým účastníkem tzv. soudních debat (*judicial dialogs*). Jedná se o sérii rozhodnutí ústavních soudů členských států EU k podobným tématům, jimiž reagují na institucionální a ústavní vývoj evropské integrace a na judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Český Ústavní soud se účastnil mj. sérii rozhodnutí týkajících se cukerných kvót (vedle maďarského a estonského ústavního soudu v letech 2004–2006), posuzování národní implementace evropského zatýkácího rozkazu (vedle polského, německého a kyperského soudu) a Lisabonské smlouvy, jejíž soulad s národními ústavami přezkoumávala v různých řízeních většina evropských ústavních soudů. Často zde šlo o otázky suverenity, nedostatek demokratické legitimacy EU nebo deficity v ochraně základních práv.

Některé soudy – včetně českého – z toho dovozují pravomoc národních ústavních soudů ponechat si konečnou pravomoc nad výkonem

kompetencí evropských institucí (doktrína Spolkového ústavního soudu „Kompetenz – Kompetenz“). Stručně řečeno některé evropské ústavní soudy nepřipouštějí ničím neomezenou přednost evropského práva nad národními ústavami. Ústavní soud ČR byl prvním ústavním soudem, který doktrínu „kompetence kompetence“ skutečně uplatnil a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 označil předchozí rozsudek Soudního dvora EU (Landtová proti České správě sociálního zabezpečení) za přijatý mimo jeho pravomoc (*ultra vires*). Kromě toho český Ústavní soud od vstupu země do EU vytvořil v podstatě ucelenou doktrínu k evropskému právu. Ta je do jisté míry ovlivněna přístupy Spolkového ústavního soudu, celkově je však více euro-optimistická. Zejména v nálezech k Lisabonské smlouvě Ústavní soud nesdílel kritické názory na nedostatek demokratické legitimacy EU, hovoří naopak o tzv. „slité suverenitě“ (*pooled sovereignty*).

Podle ní jsou jak členské státy, tak EU založeny na principech zastupitelské demokracie a procesy, které se v nich odehrávají, jsou v současnosti vzájemně propojené a závislé. Politické procesy v EU nelze posuzovat izolovaně, ale v souvislosti s procesy na úrovni členských států, kde vzniká původní suverenita a legitimita (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09). Český Ústavní soud proto doposud nestanovil žádné limity pro budoucí vývoj evropské integrace, jak to učinil Spolkový ústavní soud ve svém Lisabonském rozhodnutí z 30. června 2009. Vychází z toho, že tyto otázky jsou spíše politické povahy a jako jediný obsahový limit stanovil ústavně nepřekročitelný princip právního státu (viz sp. zn. Pl. ÚS 50/04).

Také odlišně od Spolkového ústavního soudu chápe český Ústavní soud Evropský parlament jako skutečný parlamentní orgán, jenž kolektivně tvoří politickou vůli a o který se opírá legitimita Evropské komise. Proto Ústavní soud odmítl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/14 zrušit vnitrostátně stanovenou pětiprocentní uzavírací klauzuli pro volby do Evropského parlamentu, kterou považoval za opodstatněnou a přiměřenou při hodnocení vztahu mezi principem reprezentace a principem efektivního vládnutí.

5. Závěr

Za koncepcí novodobého ústavního soudnictví v ČR stála jak tradice meziválečného ústavního soudu, který společně s rakouským ústavním soudem představoval historicky první orgán tohoto typu v Evropě, tak

poválečná praxe jiných evropských zemí, které měly podobnou zkušenost s totalitním či autoritářským režimem jako ČR. Ústavní soud byl proto nadán velmi silnými pravomocemi, které sahají od přezkumu zákonů až po přezkum jakéhokoliv individuálního rozhodnutí orgánu veřejné moci.

V praxi se Ústavní soud rychle osvědčil jako podstatná součást ústavního systému a opakovaně hrál velmi významnou roli: svou činností usměrňoval politickou i právní transformaci země. Aktivně (pro některé až aktivisticky) vstupoval do politického dění, nastavoval ústavní limity zapojení ČR do EU atd. Svou roli v tom snad sehrávalo i personální obsazení soudu, které vždy zahrnovalo významné osobnosti a v prvním období i osobnosti s vlastní zkušeností s bezprávím za minulého režimu.

Tato praxe vyvolávala kritiku ze strany politiků a za prezidenta Klause vyvrcholila vážnou krizí. V současnosti je však český ústavní soud stabilní institucí, jeho rozhodnutí a jejich korektivní funkce jsou ze strany politické reprezentace často silně kritizovány, avšak respektovány. Tuto skutečnost je třeba vyzdvihovat zejména s ohledem na postavení ústavních soudů v okolních zemích střední Evropy, zejména pokud jde o situaci v Maďarsku a Polsku, kde byly pravomoci ústavních soudů v posledních letech velmi omezeny a jejich personální složení ovlivněno zájmy vládnoucích politických stran. Tím se český Ústavní soud stal zatím určitým stabilním ostrůvkem v jinak rozbouřeném středoevropském moři.

Literatura

- Benák, Jaroslav. 2012. Co zbylo z Ústavního soudu ČSFR. In: *Dny práva 2012*, 294–296. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity.
- Blažoň, Josef. 1969. Několik námětů k modelu ústavního soudnictví ČSSR a ČSR. *Právník* 5: 352–364.
- Chmel, Jan, Kristina Blažková a Jan Kysela, eds. 2015. *Právníký Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*. Praha: Leges.
- Chovanec, Jaroslav. 2000. Ústavný súd Českej a Slovenskej federatívnej republiky podľa ústavného zákona o československej federácii. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2: 250–255.
- Dostál, Martin. 2004. *Ústavní soud České republiky v letech 1993–2000*. Praha: Linde.
- Fiala, Petr. 2010. *Politika, jaká nemá být*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Filip, Jan, Pavel Holländer a Vojtěch Šimíček. 2007. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck.

- Heller, Karel. 1904. *Říšský soud. Ottův slovník naučný*. 21. sv. 824–825. Praha: J. Otto.
- Klaus, Václav. 2010. Projev prezidenta republiky v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky ze dne 7. 9. 2010. <http://www.klaus.cz/clanky/2661>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Kopeček, Lubomír. 2015. *Deformace demokracie? Opoziční smlouva a česká politika 1998–2002*. Brno: Barrister & Principal.
- Kubát, Michal. 2001. Poslanecká sněmovna versus Ústavní soud. Několik poznámek na okraj nálezu Ústavního soudu ve věcech volební reformy. *Revue Proglas* 2: 13–15.
- Kubát, Michal. 2004. Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. ze dne 24. 1. 2001. In: *Volební a stranické systémy ČR mezinárodním srovnání*, eds. Miloslav Novák a Tomáš Lebeda, 401–408. Dobrá Voda u Pelhřimova: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Kühn, Zdeněk, a Jan Kysela. 2002. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústavou je? Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi* 3: 199–215.
- Kysela, Jan, ed. 2006. *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Langášek, Tomáš. 2011. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Mikule, Vladimír. 1969. Teze k některým otázkám provedení čl. 92 ústavního zákona o československé federaci. *Právník* 7: 552–555.
- Mikule, Vladimír. 1992. Federální ústavní soud skutečností. *Právo a zákonost* 3: 129–138.
- Mikule, Vladimír, a Vladimír Sládeček. 1994. *Ústavní soudnictví a lidská práva. Předpisy, dokumenty, komentáře, poznámky*. Praha: Codex.
- Pospíšil, Ivo. 2014. Ústavní soudnictví a lidská práva. In: *Lidská práva v mezinárodní politice*, eds. Hubert Smekal a Pavel Dufek, 357–373. Praha: Wolters Kluwer.
- Pospíšil, Ivo. 2015a. Comments on Reopening Proceedings in the Civil Matters after the ECtHR Judgments before the Constitutional Court of the Czech Republic. <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805921c9>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Pospíšil, Ivo. 2015b. *Legal System and Judiciary. Lessons Learned From the Czech Republic's Transition*. CEVRO Institut. <http://www.cevroinstitut.cz/data/helsinki-process-velvet-revolution-of-1989-and-the-czech-transformation-lessons-for-korean-peninsula-web.pdf>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Pospíšil, Ivo. 2017. Human Rights Treaties Before Constitutional Courts: Identical Starting Points, Slightly Different Outcomes. In: *Making Sense of Human Rights Commitments: A Study of Two Emerging European Democracies*, eds. Hubert Smekal, Katarína Šipulová, Ivo Pospíšil, Jozef Janovský a Petr Kilian, 163–182. Brno: Masarykova univerzita.
- Sládeček, Vladimír. 1999. *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck.
- Smekal, Hubert, a Ivo Pospíšil et al. 2013. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.
- Ševčík, Vladimír. 1999. *Ústavní soudnictví v praxi: rukověť se vzory podání Ústavnímu soudu*. Praha: Česká advokátní komora.
- Ševčík, Vladimír. 2002. *Právo a ústavnost v České republice*. Praha: Eurolex Bohemia.
- Šimíček, Vojtěch. 2005. *Ústavní stížnost*. 3. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde.

- Šimíček, Vojtěch. 2009. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: *Vladimír Klokočka – Liber Amicorum. In memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*, eds. Ivo Pospíšil a Eliška Wagnerová, 217–234. Praha: Linde.
- Šimíček, Vojtěch. 2016. Výběr kandidátů na soudce Ústavního soudu a jejich schvalování Senátem. Muni Law Working Paper 06. <https://www.law.muni.cz/dokumenty/37668>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 8/02. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 36/01. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 27/09. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 58/2000. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 87/06. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 3/94. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 9/99. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 10/13. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 25/07. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 3/14. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 27/09. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 17/13. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 7/02. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 17/06. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 58/2000. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 29/09. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 50/04. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 33/2000. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Nález Pl. ÚS 5/12. <https://nalus.usoud.cz>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Ústava České Republiky. 1993. <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Ústavní zákon č. 71. 2012. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-71>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Wagnerová, Eliška. 1996. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde.
- Wagnerová, Eliška, Martin Dostál, Tomáš Langášek a Ivo Pospíšil. 2007. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer.
- Weyr, František. 1937. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich.
- Yearbook of the Constitutional Court of the Czech Republic. 2016. http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Ústavní_soud_Rocenska_EN_2016_nahled.pdf. Citováno: 7. 6. 2019.
- Zákon o ústavním soudu. 1993. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182>. Citováno: 7. 6. 2019.
- Zákon o volbě prezidenta republiky. 2012. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-275>. Citováno: 7. 6. 2019.

ZAHRANIČNÍ, BEZPEČNOSTNÍ A OBRANNÁ POLITIKA

Evropeizované základy a nezájem na vrcholu

TOMÁŠ WEISS

1. Úvod

Zajišťování bezpečnosti občanů a udržování vztahů s mezinárodními partnery patří k základním úkolům moderního státu.¹ Česko není výjimkou, i když význam zahraniční a bezpečnostní politiky se v české politice během posledních 25 let proměňoval. Zatímco úvahy o zahraniční a bezpečnostní politice zpočátku českou politiku formovaly, později ustoupily do pozadí před domácími problémy.

Tato kapitola poskytuje přehled hlavních specifík a milníků české zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky od roku 1993. Ve shodě s Robertem Cooperem (2004) konceptualizuje Česko, členskou zemi EU a NATO, jako postmoderní stát, v němž se zahraniční a bezpečnostní politika dělá jinak a má jiný význam, než tomu bylo v minulosti. Text představuje politický vývoj a osvětluje změny způsobené zapojením Česka do mezinárodní spolupráce a jeho členstvím ve dvou hlavních evropských organizacích. Zaměřuje se na to, jak a proč se česká zahraniční a bezpečnostní politika utvářela a jak se její obsah a postupy měnily v čase.

První část rozděluje českou zahraniční a bezpečnostní politiku do tří hlavních fází a vysvětluje, jak se tyto fáze navzájem liší. Další část pojednává o prioritách zahraniční politiky. Ukazuje, jak se po roce 2004 rozpadl domácí konsensus nebo spíše jak vyšla najevo jeho absence. Je zde nastíněna souvislost mezi domácím skepticismem a skutečností, že zahraniční politika nemá pevně daný směr. Následující část se věnuje procesům a postupům tvorby zahraniční politiky. Představuje nejdůleži-

¹ Autor by rád poděkoval profesorce Astrid Lorenz a doktoru Jakubovi Eberlemu za jejich cenné připomínky k dřívější verzi textu. Za všechny chyby a opomenutí samozřejmě i nadále odpovídá jen sám autor.

tější aktéry a hodnotí dopad členství v EU na administrativní struktury. Čtvrtá část se zaměřuje na obrannou politiku, v níž v posledních desetiletích podněcovalo změny spíše členství v NATO než politika EU. V páté části je uveden stručný přehled odborného hodnocení české zahraniční a bezpečnostní politiky a jsou představeni někteří nestátní aktéři ovlivňující její utváření.

Tato kapitola vychází z autorových dřívějších prací o zahraniční a bezpečnostní politice a z mnoha rozhovorů s jejími aktéry v Praze, Bruselu i jinde (srov. Weiss 2014; Weiss 2017). Pokud jsou dostupné, jsou zde citovány i písemné zdroje. Politickou praxi je však do velké míry možno pozorovat jen prostřednictvím zpráv účastníků a na příkladech jejich jednání. Text je proto nutno chápat jako informovanou interpretaci praxe české zahraniční a bezpečnostní politiky, která sice neodporuje dostupným dokladům, ale již nelze vždy doložit mnoha hmatatelnými důkazy. Je na čtenářích, aby tento text srovnali s popisem jiných autorů a rozhodli o jeho hodnověrnosti.

Ústřední sdělení této kapitoly spočívá v závěru, že česká zahraniční a bezpečnostní politika je stabilní, ale je závislá na velmi nevyzrálé politické diskusi. Pro utváření české politiky jsou k dispozici robustní a zavedené administrativní struktury. Politická diskuse, která se vede, však postrádá obsah, informace a odhodlání. Logiku zahraniční politiky často přebíjejí ohledy na domácí situaci a partnery v cizině stejně jako českou veřejnost mate množství navzájem si odporujících hlasů.

2. Tři fáze české zahraniční a bezpečnostní politiky

Českou zahraniční a bezpečnostní politiku od roku 1993 lze rozdělit do tří hlavních fází vymezených vstupem do dvou nejdůležitějších západoevropských organizací, do Severoatlantické aliance (NATO) v roce 1999 a do Evropské unie (EU) v roce 2004. Členství v NATO a EU změnilo kontext české zahraniční a bezpečnostní politiky stejně jako její obsah a nástroje. Od roku 2004 zůstává česká zahraniční a bezpečnostní politika relativně stabilní, i když je to poněkud přehlížená oblast státní činnosti.

Po velmi krátké domácí diskusi na počátku devadesátých let, během níž se uvažovalo o alternativních cestách, jako je neutralita, českoslovenští politikové rozhodli, že členství v NATO a možná také v EU bude

z dlouhodobého hlediska v nejlepším zájmu země. Samostatná Česká republika pak dále v tomto duchu vymezovala cíle zahraniční politiky a přizpůsobovala jejich naplnění velkou část svých domácích a zahraničních aktivit. Čeští politikové a úředníci vynakládali velké úsilí, aby vytvářeli obraz Česka jako stabilní a spolehlivé země. Čechy používaný slogan „návrat do Evropy“ měl deklarovat, že svou historií, kulturou a tradicemi vždy patřili k západní Evropě. Vzhledem k umělému a násilnému odvratu od tohoto dědictví v důsledku nacismu a komunismu se vraceli k normálnímu stavu v podobě standardní (západo)evropské země. Vstup do NATO a EU se pokládal za politické ukotvení na Západě i za uznání „evropské“ povahy Čechů západními státy (ke kritické diskusi o původu a důsledcích české „západní“ identity viz Slačálek 2016).

Česko aktivně pěstovalo vztahy s NATO a jeho členy. Československý kontingent se účastnil už v roce 1991 války v Zálivu a české ozbrojené síly se podílely na operacích OSN a NATO v Bosně a Hercegovině. Česko se stalo v roce 1994 členem Partnerství pro mír, což umožnilo české armádě zintenzivnit kontakty s armádami NATO. Když byla Česká republika na summitu v Madridu v roce 1997 formálně vyzvána, aby se připojila k NATO, reforma armády, přizpůsobování jejích struktur a přebírání standardů NATO už byly v plném proudu.

Předběžnou podmínkou členství v NATO i EU byly dobré vztahy se sousedy. Pro Česko to znamenalo udržovat regionální spolupráci s postkomunistickými partnery ve střední Evropě a urovnání vztahů s Německem. Regionální spolupráce se odehrávala v rámci Visegrádské skupiny (V4), která byla ustavena na počátku roku 1991 a měla zajišťovat politickou a kulturní spolupráci, a Středoevropské zóny volného obchodu, založené v roce 1992 k prohloubení vzájemných ekonomických vazeb. V4 se stala klíčovým nástrojem, který pomohl prezentovat její členy jako soudržné a stabilní společenství vhodné pro začlenění do transatlantických struktur. Duchu soudržnosti posílila česká, polská a maďarská pomoc pomečiarovskému Slovensku, aby dohnalo zbytek skupiny během přístupových jednání. Vedle společně deklarované politické podpory čelných představitelů V4 česká vláda navíc vynaložila veškeré úsilí, aby odstranila všechny politické a ekonomické překážky, které zatěžovaly česko-slovenské vztahy po rozpadu Československa, jako bylo například rozdělení federálního majetku. V4 se shodla rovněž na několika projektech, které pomáhaly Slovensku při vstupu do NATO a společných

přípravách na členství, včetně oblastí lidských práv, zahraniční politiky a obrany. Jedním z hmatatelných výsledků bylo vytvoření společného česko-slovenského praporu, který byl od roku 2002 opakovaně nasazen v operaci NATO KFOR v Kosovu (srov. Lukášek 2011; Leška 2000).

Základní milník ve vztahu Česka k jeho nejdůležitějšímu sousedovi představuje Česko-německá deklarace o vzájemných vztazích a jejich budoucím vývoji (Deklarace) z roku 1997. Překonání krivd ze složité společné historie bylo důležité nejen pro získání jednoznačné německé podpory Česka pro vstup do NATO a EU, ale také pro konsolidaci politických a společenských vazeb mezi těmito dvěma zeměmi. Česko-německé vztahy byly poznamenány dlouhou historií společného života dvou jazykových a národnostních skupin na stejném území, v níž byla období mírového soužití proložena obdobími národnostních konfliktů. Události dvacátého století, zejména založení Československa, konflikt o oblast Sudet, nacistická okupace a vyhnání sudetských Němců po druhé světové válce, za sebou zanechaly pocity nespravedlnosti. V Deklaraci se obě země shodly na tom, že nepřipustí, aby minulost ovlivnila jejich budoucí vztahy a spolupráci. Kromě jiného vytvořily Česko-německý fond budoucnosti financující přeshraniční projekty propojující Čechy a Němce a ustavily společnou Česko-německou komisi historiků, aby zbavily diskusi o minulosti politické zátěže (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 1997; srov. Handl 1998).

Po vstupu do NATO obrátila česká zahraniční politika s podporou všech mainstreamových stran svou pozornost zcela k EU. České diplomaty zaměstnávala přístupová jednání, v nichž se Česko snažilo vyjednat výjimky a přechodná období pro ty oblasti, v nichž nebylo schopno splnit smluvní závazky k budoucímu prvnímu dni členství v EU. Stejně náročný byl přístupový proces i pro zbytek státní správy a pro členy parlamentu, kteří museli upravit českou legislativu tak, aby odpovídala *acquis communautaire*. Česká zahraniční politika se stále více přizpůsobovala evropskému rámci a prioritám. Zavedení vízové povinnosti pro ukrajinské státní příslušníky v roce 2000 může posloužit jako příklad přímého vlivu EU na vztahy Česka se třetími zeměmi (srov. Kaźmierkiewicz 2005). Ve sféře obrany přístup k EU nic zvláštního nevyžadoval, ale česká vláda se v roce 2002 s podporou napříč politickými stranami rozhodla své ozbrojené síly do konce roku plně profesionalizovat. Výsledkem byla hluboká transformace české armády, již vyvrcholily reformní procesy devadesátých let a která probíhala souběžně s dalekosáhlou transformací českých

institucí a právního řádu spojenou s přístupovými jednáními a implementací *acquis communautaire* do českého právního systému.

Po vstupu do EU v roce 2004 se hektický vývoj 15 reformních let zpomalil. Česko, formálně plně integrovaná západoevropská země, se nyní soustředilo na to, aby se naučilo orientovat v institucích a politikách EU. Až s plným členstvím měly české ministerstvo zahraničí a zbytek státní administrativy šanci pochopit rozsah agendy EU a počet dokumentů, které musí všechny státní úřady členského státu zpracovávat (srov. Pomorska 2007 pro případ Polska). Na rozdíl od předchozích fází toto uvědomění nevyústilo v nějakou významnou rekonstrukci institucionální architektury české zahraniční a obranné politiky. Spíše docházelo jen k jemnému doladování a přizpůsobování spojenému s koordinací evropské agendy a zvyšováním efektivity české angažovanosti na tvorbě politiky NATO a EU. České předsednictví Rady EU v roce 2009 pomohlo prohloubit pochopení fungování unijních politik a politiky v EU napříč státní správou. Přesun koordinační role z ministerstva zahraničí na úřad vlády navíc záležitosti spojené s EU symbolicky přeměnil, přinejmenším nominálně, ze zahraniční problematiky na domácí agendu (srov. Král, Bartovic a Řiháčková 2009). Pozornost analytiků zahraniční politiky se přesunula od institucionálních struktur k jejímu obsahu a prioritám.

3. Priority zahraniční politiky – skrytá neurčitost

Do roku 2004 sloužily veškeré zahraničněpolitické aktivity jedinému účelu: podpoře české kandidatury na členství v NATO a EU (srov. Vláda České republiky 1999). Účast v mírových operacích na Balkáně v devadesátých letech stejně jako přizpůsobení politikám NATO a EU ve vztahu ke globálním problémům mohly odrážet českou snahu přispět ke stabilizaci jihovýchodní Evropy, regionu s tradičními vazbami k Česku, a skutečné přesvědčení, že mezinárodní instituce jsou adekvátní reakcí na mnohé globální výzvy. Především však měly být pro západní politiky a veřejnost důkazem, že Češi sdílejí jejich základní pojetí mezinárodní politiky a že jsou spolehlivými spojenci a partnery.

Vstup do NATO a EU nebyl předmětem významnějších domácích diskusí. Členství bylo pojata jako součást diskuse související s identitou a potvrzením západního charakteru země a jako takové je podpořily

všechny hlavní politické strany. Před všeobecnými volbami se nikdy nestalo otázkou politických sporů a občané ani nedostali možnost vyjádřit se k členství v NATO v referendu – tuto skutečnost připomínají ve své rétorice populistické a antisystémové strany dodnes. Podobně i členství v EU podpořily všechny mainstreamové strany, i když v tomto případě proběhlo v červnu 2003 referendum o smlouvě o přistoupení k EU, jež ale nepředcházela hlubší diskuse o různých aspektech členství. EU byla z velké části prezentována jako klub bohatých zemí a členství v ní jako vstupenka k prosperitě (k analýze výsledků referenda a stranické podpory viz Šaradín 2003).

Preferovaní partneři české zahraniční politiky zůstávali v minulých desetiletích relativně stabilní. K nejbližším spojencům prakticky ve všech otázkách patřily země V4 (ECFR 2017). Navzdory sporům mezi polskou a maďarskou vládou a institucemi EU v poslední době udržovaly visegrádské země strukturovanou spolupráci na regionální i evropské úrovni. Proběhla nicméně živá domácí diskuse o budoucnosti V4 a o tom, zda by se Česko nemělo ohlížet po dalších případných spojencích v EU, zejména ve světle současných debat o kvalitě polské a maďarské demokracie. Od roku 2015 se vede česko-německý strategický dialog, který poskytuje platformu pro spolupráci mezi českými a německými aktéry na různých politických a administrativních úrovních. Ve stejném roce byla zahájena z iniciativy českého ministerstva zahraničí trilaterální slavkovská spolupráce mezi Českem, Slovenskem a Rakouskem (Dostál a Nič 2015).

Obsah české zahraniční politiky zůstal po roce 2004 poměrně stabilní, přinejmenším při pohledu z vnějšku, a vykazuje jasnou kontinuitu s předcházející dekadou (Vláda České republiky 2015; Vláda České republiky 2011; Vláda České republiky 2003; Vláda České republiky 1999). Česko se zaměřovalo na dobré sousedské vztahy, zejména se zeměmi V4 a s Německem a Rakouskem, budování úzkých vztahů se Spojenými státy a s dalšími významnými mocnostmi, jako jsou Francie a Spojené království, a s několika vybranými regiony v širším sousedství EU, zvláště s Balkánem a východní Evropou. Transformace postkomunistických zemí východní Evropy se pokládala za oblast, v níž Česko mohlo nabídnout zkušenosti nabyté vlastní transformací i rozsáhlé vazby z minulosti. Mnohem méně pozornosti se věnovalo vzdálenějším zemím a regionům a globálním otázkám, s výjimkou ekonomických vazeb na důležité obchodní partnery, jako jsou Čína, Japonsko a Jižní Korea. Rámec tvorby zahraniční politiky

se však významně změnil. V nejnovější koncepci české zahraniční politiky je jednoznačně vyjádřeno, že „pro efektivitu české zahraniční politiky poskytuje základní rámec Evropská unie“ (Vláda České republiky 2015).

Mezi prioritní témata české zahraniční politiky se vždy řadily bezpečnost, prosperita a lidská práva. Zatímco bezpečnost a prosperita patří k základním cílům zahraniční politiky jakékoliv země, důraz na lidská práva byl jedním z atributů, který vyznačoval české působení ve světě (srov. Drulák a Horký 2010; Zemanová 2008). Česká politika prosazování lidských práv a demokracie v devadesátých letech a v prvním desetiletí nového tisíciletí vycházela z osobní zkušenosti mnoha klíčových aktérů a zaměřovala se na přenos českých transformačních zkušeností do podobných prostředí, v neposlední řadě do postsovětských států východní Evropy (Weiss 2011). Tato politika se neomezovala jen na diplomatické a rétorické aktivity, ale zahrnovala relativně významnou pomoc vyčleněnou z rozpočtových prostředků.

Každodenní zahraničněpolitická praxe však odhalila, že chyběla diskuse o prioritách za horizont vstupu do EU. Když se v květnu 2004 Česko stalo členem EU, cíle české zahraniční politiky byly naplněny. Země byla ukotvena ve dvou klíčových západoevropských institucích a partneři uznávali její oprávněnost být součástí Západu. Výsledkem byl „konec“ české zahraniční politiky ve fukuyamovském smyslu. Jak politici, tak veřejnost ztratili o otázky zahraniční politiky zájem a obrátili svou pozornost k domácí problematice. Tento nezájem českých politiků je jasně vidět na skutečnosti, že koncepce české zahraniční politiky přijatá v roce 2003 a zveřejněná v dokumentu s názvem „Koncepce zahraniční politiky České republiky pro léta 2003–2006“ zůstala v platnosti osm dlouhých let, než byla nahrazena novým strategickým dokumentem (Vláda České republiky 2003; Vláda České republiky 2011). Země měla k dispozici ty nejučinnější nástroje zahraniční politiky – účast na rozhodování NATO a EU –, ale žádné plány, jakým způsobem a pro jaké účely je využívat. Členství zároveň vyžadovalo, aby se Češi na tvorbě politiky obou organizací a na provádění jejich politiky sami podíleli. Od českých zástupců se očekávalo, že budou spolurozhodovat o otázkách mezinárodních vztahů EU a NATO, které často nijak nesouvisely s českými zahraničněpolitickými zkušenostmi a ve vztahu k nimž Češi postrádali odbornost a informace.

Kombinace nedostatečné domácí diskuse o prioritách zahraniční politiky a absence veřejného porozumění rámcovým podmínkám, v nichž

se měla zahraniční a bezpečnostní politika provádět, měla mít do budoucna citelné dopady a rozdělovat společnost. Příklad toho, jak budou věci vypadat, se objevil už v roce 1999, kdy měli Češi schválit plánovanou vojenskou operaci NATO proti Jugoslávii, jen několik dnů poté, co se stali plnoprávními členy aliance. Souhlas sociálně demokratické vlády vyvolal rozjítřenou diskusi v samotné straně, protože mnoho poslanců zásah kritizovalo a pokládalo jej za nelegitimní a nelegální útok proti tradičnímu českému partnerovi.

V období po roce 2004 byla česká zahraniční, evropská a bezpečnostní politika často rukojmím domácí politiky a straniční lidé ji využívali jako nástroj politické soutěže. Vzhledem k tomu, že zahraniční politika se do velké míry vytratila z veřejných diskusí, mohla být politizace jednotlivých problémů snadno zneužita k zisku politických bodů. Trvalou obětí této praxe se staly veřejnost a média, které nedostatečně rozuměly kontextům, rámcovým podmínkám, souvislostem a dopadům jednotlivých kroků a rozhodnutí a neuměly je správně vyhodnotit. Pád vlády v polovině českého předsednictví Radě EU a obrat sociálních demokratů o sto osmdesát stupňů v otázce umístění amerického radaru na českém území představovaly ukázkové příklady chování, které mělo dopad na dlouhodobý obraz a postavení Česka na mezinárodní scéně (podrobnosti k druhému příkladu viz Hynek a Střítecký 2010).

Nejnovější vývoj naznačuje další zamlžování priorit zahraniční politiky ve veřejné debatě. Na jedné straně je členství Česka v EU zpochybňováno vlivnými aktéry včetně významné části členů parlamentu. Krize eurozóny a migrační vlna v roce 2015, a především jejich reflexe v domácí politické diskusi, snížily důvěru českých občanů v EU. Česko je kromě Řecka dokonce jediným členským státem, kde má EU spíše negativní než pozitivní obraz (Evropská komise 2017). Na druhé straně nenabízí ve veřejném diskursu nikdo žádnou rozumnou alternativu ani žádný jiný směr, které by mohly sloužit jako vodítko při tvorbě budoucí zahraniční politiky. Někteří aktéři sice v posledních letech prosazují intenzivnější spolupráci s Čínou nebo s Ruskem, ale spolupráce s těmito zeměmi dosud nepřinesla s výjimkou menších investičních a akvizičních projektů žádné hmatatelné výsledky. V české politické diskusi navíc zcela chybí alternativní představy, jak by se EU měla vypořádat se současnými výzvami, jako jsou migrace, ekonomické problémy a terorismus.

4. Tvorba zahraniční a bezpečnostní politiky – propast mezi úředníky a politiky

Za formulaci české zahraniční politiky odpovídá vláda České republiky. Vláda je podle České ústavy (Čl. 67) „nejvyšším orgánem výkonné moci“. Vláda je rovněž zodpovědná za všechny činy prezidenta České republiky, který je podle Ústavy hlavou státu (Čl. 54) a který reprezentuje stát ve vztahu k jiným zemím (Čl. 63). Akty prezidenta musí spolupodepisovat předseda vlády nebo jiný člen vlády, aby se zajistila zodpovědnost před parlamentem, neboť prezident se z definice nemusí za své činy zodpovídat (Sládeček, Mikule a Syllová 2007, str. 485, 487).

Prezident je však v českém politickém systému velmi vlivná postava navzdory tomu, že nemá formální moc (viz Novotný v tomto svazku), a všichni prezidenti nezávislého Česka aktivně uplatňovali vliv na tvorbu zahraniční politiky. Nikdy neváhali projevit svůj názor veřejně, i když byl v protikladu k názoru vlády nebo byl vyjádřen bez jejího vědomí. Prezident Havel například podepsal dopis podporující tvrdý americký postoj vůči Iráku jen několik dní před koncem svého funkčního období v roce 2003, a to bez souhlasu vlády, která byla v této věci mnohem opatrnější (Král a Pachta 2005). Kritika EU a provádění politik EU ze strany prezidenta Klause byla v rozporu s postoji vlády a často také s hlasováním českých zástupců v Radě EU (srov. Řiháčková a von Seydlitz 2007). Ostatní politici se nicméně neodvažovali prezidentova tvrzení zpochybnit. Prezident Klaus tak zůstával jediným politikem, který důsledně nastoloval otázku členství v EU a měl nepochybně velký vliv na současný český skepticismus vůči EU. Prezident Zeman pokračoval ve stejném duchu a významně se odklonil od vládní politiky při několika příležitostech, zejména kritikou sankcí vůči Rusku a také tím, když na podzim 2017 veřejně prohlásil, že ruská anexe Krymu by se měla akceptovat jako *fait accompli*. Zemanova nekonformita s vládními postoji byla posílena skutečností, že byl prvním přímo zvoleným prezidentem po změně české ústavy v roce 2012 (srov. Brunclík a Kubát 2017).

Prezidenti sice nemají pravomoc měnit směr české zahraniční politiky, ale ovlivňují vnímání Česka a jeho postavení doma i ve světě. V důsledku toho mohou přispívat k nejasnému obrazu české zahraniční politiky mezi partnery i českými občany (Hynek 2013; Tesařová 2017).

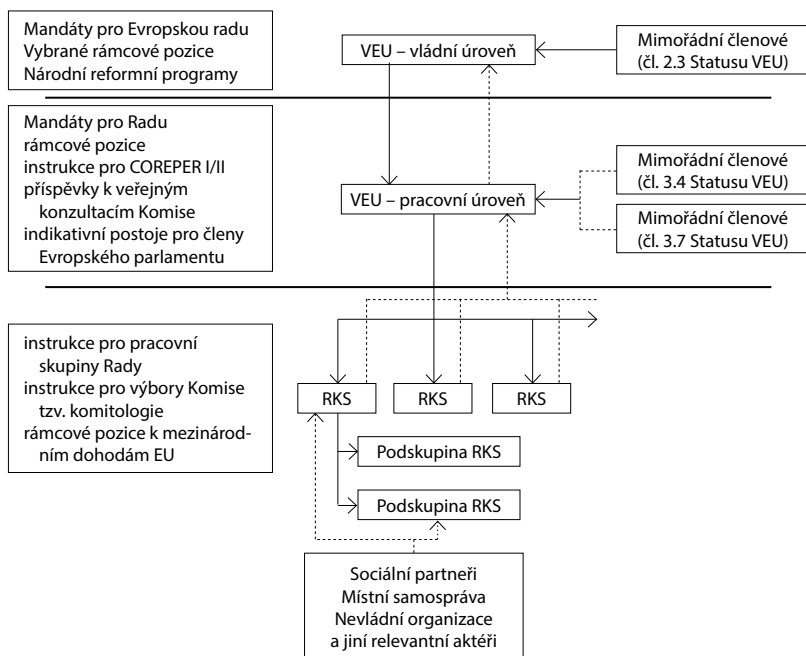
V rámci vlády řídí provádění české zahraniční a bezpečnostní politiky tři instituce. Ministerstvo zahraničních věcí odpovídá za formulaci a provádění zahraniční politiky, koordinaci rozvojové pomoci, vnější ekonomické vztahy a mezinárodní sankce a za udržování bilaterálních a multilaterálních vztahů Česka s jinými zeměmi a mezinárodními organizacemi podle „kompetenčního zákona“, který vymezuje pravomoci a odpovědnosti jednotlivých ústředních orgánů státní správy (z. č. 2/1969 Sb.). Ministerstvo obrany je odpovědné za zajištění obrany země a řízení české armády. Organizuje rovněž spolupráci mezi českými a zahraničními ozbrojenými silami v rámci evropských bezpečnostních struktur. Úřad vlády koordinuje českou unijní politiku napříč většinou oblastí. Několik sektorových ministerstev navíc pokrývá dílčí témata s významným dopadem na zahraniční a bezpečnostní politiku. Konkrétně jde o ministerstvo průmyslu a obchodu, které pomáhá podporovat český zahraniční obchod, a ministerstvo vnitra, které je odpovědné za českou migrační politiku a vnitřní bezpečnost. Další instituce ovlivňují vztahy Česka vůči světu nepřímo prostřednictvím svého vystupování v institucích EU a participací na utváření společného evropského postoje.

Jak už bylo zmíněno výše v této kapitole, EU poskytuje základní rámec české zahraniční politiky. V důsledku toho je velká část českého diplomatického úsilí zaměřena na bilaterální a multilaterální konzultace s dalšími členskými státy a na jednání v Radě a na jiných fórech EU. Stálé zastoupení při EU v Bruselu je největším českým zastoupením v zahraničí s téměř 100 úředníky, včetně asistentů. Rovněž všechny české kraje a několik velkých společností otevřely (a některé z nich zase zavřely) své kanceláře v Bruselu, aby měly přímý kontakt s institucemi EU, zvýšily svou viditelnost a mohly lobbovat za své zájmy.

V rámci české administrativy existuje komplexní systém koordinace agendy EU. Tento systém odborníci obvykle charakterizují jako „polocentralizovaný“ nebo „spíše centralizovaný“ (Krutílek 2013; Marek a Baun 2010). V jeho centru se nachází Výbor pro evropskou unii (VEU), který řídí tři úrovně českého koordinačního systému, ne nepodobné struktuře Rady EU (viz Obrázek 1). Na vládní úrovni se VEU skládá z předsedy vlády a všech ministrů, schvaluje mandáty pro schůze Evropské rady a řeší sporné otázky z nižších úrovní. Na pracovní úrovni přijímá VEU mandáty pro schůze Rady, instrukce pro Výbor stálých zástupců, tzv. COREPER I a II, stejně jako rámcové pozice definující obecnou českou

politiku ve vztahu k agendě EU. Každé ministerstvo svolává resortní koordinační skupinu, která odpovídá za řízení agendy EU na úrovni pracovních skupin Rady a navrhuje dokumenty, které jsou pak přijímány na vyšších úrovních. Tento koordinační systém zahrnuje i elektronickou databázi, v níž lze dokumenty sdílet a případně i schvalovat. Pracovníci stálého zastoupení v Bruselu se na rozhodování podílí prostřednictvím videokonferencí nebo skrze databázi.

Obrázek 1: Standardní koordinace evropské agendy



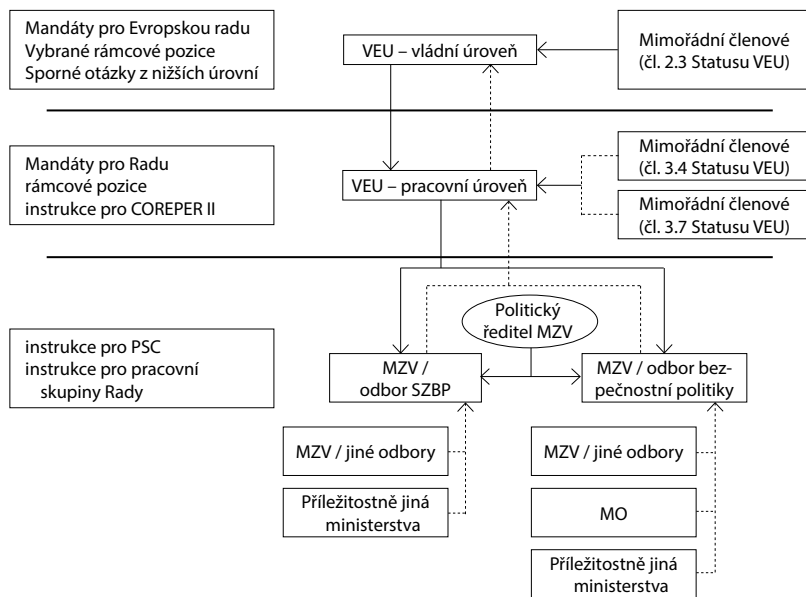
VEU – Výbor pro Evropskou unii; RKS – Resortní koordinační skupina; COREPER – Výbor stálých zástupců

Zdroj: autor

Situace v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) je poněkud odlišná. Koordináční systém má sblížit postoje různých ministerstev a vést k jednotné české pozici k unijní problematice. Zahraniční a obranná po-

litika je však řízena hlavně ministerstvy zahraničí a obrany a jiné rezorty nemají příliš čím přispět. Mezirezortní dialog je proto nahrazen dialogem mezi odbory ministerstva zahraničí a přímým dialogem mezi příslušnými odbory ministerstev zahraničí a obrany. Rovněž centrální databáze nemá certifikaci pro utajované informace, které jsou často součástí rozhodování v SZBP/SBOP. V neposlední řadě je agenda SZBP obvykle mnohem dynamičtější než běžná legislativní agenda v ostatních politikách EU a komunikace mezi Prahou a Bruslem musí být rychlá a flexibilní. Koordinace SZBP/SBOP (viz Obrázek 2), i když využívá RKS ministerstva zahraničí pro přípravu mandátů na jednání Rady a Evropské rady formálně schvalovaných VEU, proto spočívá na přímé komunikaci mezi odpovědnými odbory ministerstva zahraničí se stálým zastoupením v Bruselu a na dílčích vstupech ministerstva obrany, a pokud je to nutné, i ostatních ministerstev.

Obrázek 2: Koordinace SZBP/SBOP



VEU – Výbor pro Evropskou unii; MZV – Ministerstvo zahraničí; MO – Ministerstvo obrany; PSC – Politický a bezpečnostní výbor; COREPER – Výbor stálých zástupců

Zdroj: autor

Česko má na svou velikost relativně rozsáhlou síť velvyslanectví a konzulátů po celém světě. Navzdory významným rozpočtovým škrtkům v roce 2009 v rámci úsporných opatření zůstala tato síť relativně stabilní s asi 110 zastoupeními, z nichž 60 se nachází mimo Evropu. Průměrný zastupitelský úřad zaměstnává dva až tři diplomaty, což znamená, že některé z nich nemohou pokrýt celé spektrum úkolů a zaměřují se jen na vybrané aktivity (Rubešková, Schulzová a Weiss 2014). Zastupitelské úřady v cizině slouží především bilaterálním vztahům, ale také dodávají informace potřebné pro formulaci české unijní politiky, pokud se dané téma týká jejich přijímající země (Karlas a kol. 2013).

Členství v EU však smazává hranici mezi domácí a zahraniční politikou a změnilo strukturu české státní správy. Ministerstva se musela zapojit do procesů tvorby unijní politiky a vytvořit struktury, které budou participovat na vnitro- a mezirezortním systému koordinace a na jednáních v EU. I když státní správa pracovala během přístupových jednání na přizpůsobení českého právního řádu *acquis communautaire*, přímá zkušenost s institucemi EU se tehdy omezovala na specifickou sekci ministerstva zahraničí, která celý proces koordinovala a jednala s Evropskou komisí. Jak již bylo řečeno, širší povědomí o procesech rozhodování v EU zprostředkovalo v rámci státní správy až české předsednictví v Radě EU.

I dnes je míra adaptace na prostředí EU napříč ministerstvy odlišná. Někde výrazně pokročila, jako například na ministerstvu životního prostředí, jehož agenda je hluboce spjata s legislativou EU. Jinde však unijní agenda zůstává omezená na specializované odbory a velká část úřadu možná dostatečně nechápe souvislost mezi svou prací a politikami EU. To může platit i pro některé části ministerstva zahraničí, kde odbory pracující v rámci EU nebo v přímé kooperaci s EU uvádějí, že mají určité potíže v komunikaci s odbory, které se věnují bilaterálním vztahům. Přesně to se dá říci i o ministerstvu obrany, které se výrazně transformovalo se vstupem do NATO, ale členství v EU je poznamenalo jen minimálně.

Celkově vzato se systém tvorby zahraniční politiky přizpůsobil členství v EU. Fungují všechny nutné postupy a struktury. EU je považována za klíčový nástroj k provádění české zahraniční politiky a státní správa udržuje intenzivní kontakty se svými evropskými protějšky.

Mezi státní správou a „politickou třídou“ však existuje ostrá hranice. Přístupová jednání byla především úkolem vlády a to samé lze říci o českém předsednictví v Radě. Agenda EU je obvykle velmi komplikov-

vaná a náročná a navíc nikdy není příslibem snadného zisku popularity u občanů. V důsledku toho je znalost EU a jejích procedur v českém parlamentu a politických stranách poněkud omezená. Do výborů pro evropské záležitosti jsou obvykle v obou komorách parlamentu nominováni juniorní politici bez úzkých kontaktů se stranickým vedením. Členství v těchto výborech je pak poměrně nestabilní navzdory tomu, že tyto výbory mohou mít významný vliv na českou unijní politiku (Němec a Kuta 2015).

Do jisté míry omezený je rovněž kontakt mezi stranami a jejich zástupci v Evropském parlamentu, který by mohl obohatit vnitrostranickou diskusi o otázky EU a vnést do ní potřebnou expertizu (Kasáková a Weiss 2016). Tento rozdíl lze pozorovat v odlišném přístupu k EU ve státní správě na jedné straně a mezi politiky a širokou veřejností na straně druhé. Zatímco agenda EU pronikla do státní správy a unijní záležitosti také díky koordinaci na úřadu vlády prostupují do domácí politiky, politici stále hovoří o EU, jako by spadala do oblasti zahraniční politiky a nijak nesouvisela s domácí agendou. Podobně i český tisk se obvykle věnuje unijním záležitostem na stránkách se zprávami ze zahraničí.

Česko proto doposud nebylo schopno příliš ovlivňovat zahraniční politiku EU (podrobná analýza viz Weiss 2017). Nedostatek angažovanosti ze strany vrcholných politiků nedovolil vyvinout dostatečný vliv ani v těch jednáních v EU, kde šlo o záležitosti, které státní správa označila za český zájem, jež by bylo žádoucí prosadit. Tu a tam se objevují výjimky. Česko například pomohlo prosadit v EU aktivnější přístup k východním sousedům a během svého předsednictví v roce 2009 bylo schopno zahájit projekt Východního partnerství. Nicméně i zde byl český vliv vždy zastíněn jinými, aktivnějšími členskými státy, jako jsou Polsko či Švédsko, a země, i když je aktivním členem stejně smýšlejících skupin a koalic, není ve zbytku unie pokládána za zásadního hráče určujícího unijní politiku.

5. Obranná politika – ukotvena v NATO a přibližující se EU

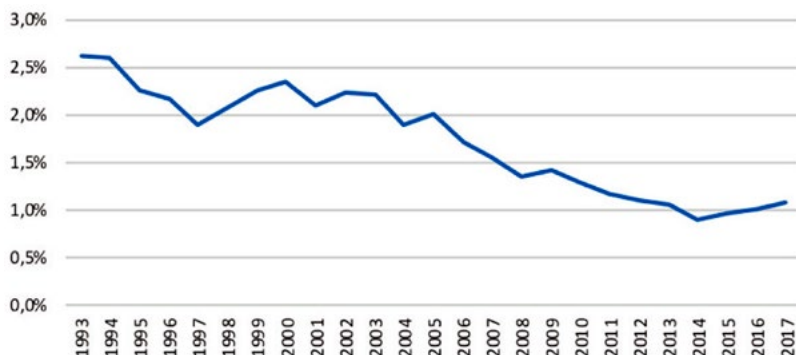
Souběžně se vstupem země do NATO (a rovněž, i když v menší míře, do EU) a s přizpůsobováním vojenských standardů, ozbrojených sil a administrativních struktur musel český obranný sektor navíc prováďet reformy související s transformací po roce 1989. Během prvních let

(1989–1992) musely ozbrojené síly vyloučit bývalé příslušníky komunistické strany a stát musel ustavit civilní vedení armády. Nejvyšší prioritou mělo stažení sovětských vojsk a převzetí jejich základen. Následovalo rozdělení ozbrojených sil a jejich vybavení a majetku mezi dva vznikající státy, Česko a Slovensko. Později, po vstupu do NATO, došlo k důležité transformaci armády s povinnou vojenskou službou na plně profesionalizovanou armádu, což s sebou neslo nejen nové úvahy o strukturách, vybavení a umístění, ale také stažení armádních sil z mnoha objektů a lokalit, jichž už nebylo zapotřebí (1999–2006). Po roce 2006 se české ozbrojené síly staly moderní, plně vybavenou a vycvičenou armádou schopnou nasazení v zámoří podle politického zadání vlády.

České ozbrojené síly se od roku 1990 průběžně podílely na mezinárodních operacích. Nejprve byly nasazeny v operaci Pouštní bouře, mezinárodní intervenci do Kuvajtu a Iráku. Mezi hlavními politickými stranami panoval konsenzus, že český příspěvek je žádoucí jak pro podporu mezinárodního úsilí o udržení míru a bezpečnosti, tak vzhledem k potřebě ukázat budoucím (a později stávajícím) spojencům, že Česko je spolehlivá země, se kterou lze počítat. Ministerstvo obrany muselo přijmout skutečnost, že jádrem aktivity českých ozbrojených sil se staly operace v zámoří.

Transformace československé armády, která užívala sovětské vybavení a výzbroj a byla vycvičena pro boj na široké frontě v Evropě, na menší vojenskou sílu nasazovanou v zámoří na různých bojištích, často k mírovým účelům nebo k boji proti povstalcům, byla velmi nákladná a země dosud nedokázala celý proces završit. Důvodem jsou hlavně finance. I když země v devadesátých letech před vstupem do NATO do ozbrojených sil významně investovala, později začaly rozpočty na obranu klesat. Nízká úroveň výdajů již nemohla ohrozit vstup do NATO a veřejnost, která získala pocit bezpečí a byla rozčarovaná z korupce při vypisování velkých zakázek na obranné projekty, proti tomu nic nenamítala. Důsledkem bylo, že Česko patřilo po více než desetiletí k mnoha evropským zemím, které neplnily politický závazek výdajů na obranu ve výši 2 procent svého HDP. Klesající trend se obrátil v roce 2015 po ruské anexi Krymu, ale čísla jsou stále hluboko pod očekávanou úrovní (viz Obrázek 3).

Obrázek 3: České výdaje na obranu jako podíl na HDP



Údaj pro rok 2017 vychází z přijatého rozpočtu.

Zdroj: autor, s použitím údajů českého MO.

Účast v mezinárodních operacích vyžadovala nejen změnu vybavení českých ozbrojených sil, ale také jejich výcviku a legislativního rámce jejich aktivity (srov. Weiss 2014). Tyto změny nevyvolávaly žádné významnější veřejné diskuse; do velké míry se pokládaly za technickou záležitost. Zkušenost s nasazením v Kosovu, kde čeští vojáci museli zvládat občanskou neposlušnost, aniž by k tomu měli odpovídající pravomoci a vybavení, vedla ke změně právní regulace použití síly. Od té doby ozbrojené síly před nasazením do zámořských operací podstupují výcvik, i když jen v omezené míře, v policejních technikách. Česká armáda patří k velmi malému počtu sil NATO a EU, které nejsou při své účasti na misích omezovány žádnými specifickými politickými výhradami.

Kvůli účasti v západních bezpečnostních organizacích navíc došlo k posílení pravomocí české vlády, která má právo nasazovat ozbrojené síly na omezenou dobu i bez výslovného mandátu parlamentu, aby mohla plnit závazky vyplývající z klauzule Severoatlantické smlouvy o vzájemné obraně nebo se podílet na misích v zámoří. Ústava byla v tomto smyslu změněna bezprostředně po vstupu Česka do NATO v roce 2000. Ani v tomto případě se nekonala větší veřejná diskuse a všechny politické strany zastoupené v parlamentu s výjimkou extrémní levice (a dvou konzervativních členů Senátu) změnu podpořily.

I když se Česko hladce integrovalo do NATO, účast na evropské bezpečnostní spolupráci se neobešla bez kontroverzí. Vedoucí čeští po-

litici a vysocí úředníci po dlouhou dobu vyjadřovali obavy, že rozvoj SBOP může potenciálně oslabit transatlantické spojenectví a NATO. Česko proto nikdy nepatřilo k nejdohodlanějším stoupecům SBOP, i když se omezeným způsobem podílelo na většině operací. Obvykle byli čeští vojáci vysíláni do mezinárodních velitelských štábů, aby pomáhali s plánováním a velením. Mimoto Česko přispívalo finančně na pokrytí společných nákladů. Podobně zdráhavý byl postoj země k Evropské obranné agentuře a české výdaje na obranu, nezdědka pod tlakem českého zbrojního průmyslu, se uskutečňovaly prostřednictvím přímých zakázek s preferencí českých firem (Střítecký 2011; Michelot a Šuplata 2016).

Tento přístup se však po roce 2010 změnil. Za prvé se česká vláda rozhodla podílet na operaci EU v Mali (EUTM Mali), kde čeští vojáci působí od roku 2013. Česko nemá v Mali nebo širším regionu žádné významnější zájmy, a nasazení je proto třeba interpretovat jako gesto vůči ostatním členům EU, zejména Francii, že Češi chápou, proč je efektivní SBOP zapotřebí. Za druhé se české ministerstvo zahraničí aktivně podílí na jednáních o implementaci globální strategie EU ve sféře obrany, která byla zahájena na konci roku 2016. Češi přispěli do diskuse o zřízení trvalé strukturované spolupráce v oblasti obrany a Česko se záhy rozhodlo, že bude jednou ze zemí, které se na spolupráci budou podílet od samého počátku. Důvody této změny nejsou zcela jasné, ale mohou souviset s příchodem nové generace vyšších státních úředníků na ministerstva obrany a zahraničí, kteří přestali pokládat EU za projekt ohrožující transatlantické spojení. Navíc dřívější rozhodnutí Obamovy administrativy opustit plán na rozmístění části systému obrany proti balistickým střelám v Česku mohlo přesvědčit některé hlasité zastánce transatlantických vztahů mezi českými politiky a státními úředníky, že česká bezpečnostní politika potřebuje investovat více i do SBOP.

Všichni čeští ministři obrany trvali na tom, že Česko potřebuje udržovat vojenské schopnosti všeho druhu, včetně těch nejnákladnějších, jako jsou tryskové letouny, a mít vševojskovou armádu. Tento přístup se obvykle zakládá na argumentech o národní nezávislosti a o nákladech, které by si v budoucnosti v případě potřeby vyžádalo vybudování chybějících složek od nuly. V důsledku velikosti Česka a jeho geografické polohy, jakož i povahy současných bezpečnostních hrozeb, je však česká obranná politika závislá na spolupráci se spojenci. České vlády proto aktivně hledají způsoby vojenské spolupráce pod hlavičkou NATO i EU,

většinou s nejbližšími sousedy. V roce 2009 byla v rámci EU vytvořena česko-slovenská bojová skupina pod českým velením. V následujících letech se česká armáda dvakrát podílela na vytvoření společných bojových skupin, nejprve s Německem a Rakouskem a pak v roce 2016 se státy V4. Žádná z těchto bojových skupin však nebyla nikdy nasazena (což samozřejmě platí pro bojové skupiny EU obecně).

Visegrádská spolupráce v oblasti obrany se ukázala být komplikovanou záležitostí a Česko raději zintenzivnilo svou spolupráci s Německem. Spolupráce s V4 je problematická, protože žádná země není dominantní, Slovensko a Maďarsko nemají dostatečné zdroje a Polsko a Česko se nejsou schopny dohodnout na konkrétních zbrojních projektech v důsledku rozdílných cyklů vyzbrojování. Zdá se, že na lepším základě stojí spolupráce s Německem. Na počátku roku 2017 byla mezi příslušnými ministerstvy obrany podepsána dohoda, která předjímá možnost začlenění české 4. brigády rychlého nasazení pod velení německé 10. obrněné divize. Tento model se osvědčil už v německo-holandské spolupráci a má potenciál při budování evropské vojenské spolupráce zdola nahoru spíše než shora dolů, jak tomu bylo v případě bojových skupin.

6. Omezená odborná reflexe české zahraniční a bezpečnostní politiky

Schopnost odborníků sledovat, reflektovat, či dokonce utvářet českou zahraniční a bezpečnostní politiku je omezená v důsledku malého počtu institucí, které se touto problematikou zabývají, a malého počtu badatelů, kteří se specializují na analýzu zahraniční politiky. Kromě univerzit, které přistupují k této věci spíše z akademického pohledu, existuje jen několik think tanků a výzkumných institucí, které pravidelně sledují českou zahraniční politiku, komentují ji a snaží se ji ovlivnit. Využívají k tomu nejružnějších publikací, ale i pravidelných setkání, na nichž se diskutuje o české zahraniční a bezpečnostní politice před pestrým publikem, jež je složeno z politiků, úředníků, expertů i širší veřejnosti. S několika výjimkami však taková setkání a publikace o české zahraniční a bezpečnostní politice nemají na veřejnou diskusi příliš velký vliv.

Od roku 2008 publikuje každoroční přehled české zahraniční politiky z předcházejícího roku Ústav mezinárodních vztahů, který je přispěv-

kovou organizací ministerstva zahraničí.² Knihy vydávané tímto institutem nabízejí nejen přehled nejdůležitějších událostí a vnějších vztahů, ale také reflexi české zahraniční politiky za použití jednotného analytického rámce (Kořan 2017; Kořan 2015; srov. např. Kořan 2009, anglické vydání). Nové ročenky jsou obvykle prezentovány na mezinárodních konferencích nazvaných Sympozium „Česká zahraniční politika“, které ústav pořádá od roku 2009. Konference pořádaná přímo v budově ministerstva zahraničí zahrnuje panely k vybraným otázkám relevantním pro Česko za účasti pozvaných odborníků z Česka i z ciziny, stejně jako panely s účastí politiků a vysokých zahraničních úředníků. V roce 2010 publikoval ústav tři knihy nazvané Hledání českých zájmů, které sledují definování a prosazování českých národních zájmů v různých oblastech (Drulák a Strítecký 2010; Drulák a Horký 2010; Drulák a Handl 2010; v angličtině potom Drulák a Braun 2010). Ústav mezinárodních vztahů navíc s malým think tankem Institut pro evropskou politiku EUROPEUM organizují pravidelný Pražský evropský summit, kde se diskutuje o EU a otázkách evropské politiky.

Další pravidelnou analýzu české zahraniční politiky, obvykle financovanou ze soukromých zdrojů nebo zahraničními dárci (např. německými politickými nadacemi), provádí think tank Asociace pro mezinárodní otázky (AMO). Jeho Agenda pro českou zahraniční politiku od roku 2007 hodnotí výkon české zahraniční politiky během předchozího roku s využitím klasifikační stupnice známé ze školy. Tento dokument, který obvykle přitahuje pozornost médií, obsahuje rovněž seznam politických doporučení pro nadcházející rok. Slouží tedy nejen jako analýza, ale také jako policy paper.

Další výzkumné instituty a think tanky se zaměřují na dílčí témata související s českou zahraniční politikou a nemají ambice hodnotit politiku v jejím celku. Jako příklady lze uvést DEMAS, což je aliance nevládních organizací, jež jsou aktivní v prosazování demokracie a podpory

² Ústav je sice zahrnut v organizačním schématu ministerstva zahraničí a část jeho rozpočtu pochází z prostředků tohoto ministerstva, formálně je ale na ministerstvu nezávislý. Jeho výzkumníci jsou zaměstnáni ústavem a jeho ředitel je volený radou tvořenou zástupci ministerstva zahraničí, zaměstnanci ústavu a nezávislými odborníky. Ústav rozvíjí vlastní výzkumnou agendu, z níž je jen část na přímou objednávku ministerstva zahraničí.

transformace, nebo Prague Security Studies Institute zaměřující se na bezpečnostní politiku v širším smyslu, včetně energetické bezpečnosti a kybernetické bezpečnosti.

Etablovaná a pravidelná odborná reflexe české zahraniční politiky zůstává orientována převážně na tvorbu politiky a na její evropský rámec. Je to, podle typologie používané Floor Keuleers a jejími kolegy, analýza orientovaná zevnitř ven (Keuleers, Fonck a Keukeleire 2016). Opačný přístup, tedy analýza směřující zvenčí dovnitř, je relativně omezený. V tomto ohledu není analýza české zahraniční politiky nepodobná zahraniční politice samotné (viz rovněž Weiss, Kořan a Beneš 2016).

6. Závěr

Česká zahraniční a bezpečnostní politika je pevně ukotvená v evropských institucích. Tuto skutečnost zmiňují klíčové strategické dokumenty a odráží se to i ve strukturách a procesech zahraniční politiky. Priority české zahraniční politiky se během posledních dvou desetiletí nijak významně neproměnily. Podstatné jsou především dobré vztahy se sousedy. Pak přicházejí na řadu vztahy s významnými mocnostmi a zájmy v nejbližším evropském sousedství, zejména na Balkáně a ve východní Evropě. Globální problémy, jak se zdá, nejsou tolik v popředí a Česko se spokojuje s tím, že následuje většinu zemí EU a NATO.

Rámcem pro provádění české zahraniční politiky je nominálně od roku 2004 EU. Tomu se přizpůsobily administrativní struktury ve státní správě. Existují všechny potřebné postupy a úřad vlády má odpovědnost za koordinaci. Systém se dobře přizpůbil specifickým rozhodovacím procedurám SZBP/SBOP a umožňuje zemi se na těchto politikách plně podílet.

Podobně se členství země v NATO přizpůsobily ozbrojené síly a ministerstvo obrany. Navzdory některým přešlapům, jež byly spojeny hlavně se zbrojnými zakázkami, a poklesu rozpočtových výdajů na obranu se české ozbrojené síly byly schopny během posledních 25 let dvakrát transformovat a účastnit se operací v zámoří pod vlajkou NATO i EU. Český generál se dokonce v roce 2015 stal prvním předsedou vojenského výboru NATO ze střední a východní Evropy. Funguje rovněž rozsáhlá bilaterální spolupráce se zeměmi V4 a Německem, která probíhá paralelně s multilaterální obrannou spoluprací i v jejím rámci.

Problémem, který v české zahraniční politice přetrvává, je „politická třída“. Z české veřejné diskuse se zahraniční politika vytratila se vstupem do NATO a EU a čeští politici dostatečně nerozumí problematice vnějších vztahů. Specializace na zahraniční politiku neslibuje rychlý vzestup ve stranických řadách, protože neposkytuje mnoho prostoru pro publicitu. České politické strany proto postrádají odborníky na zahraniční politiku, a když se dostanou k moci, často mají potíže se jmenováním lidí na uprázdněné posty na příslušných ministerstvech. Domácí úvahy přebíjejí zahraničněpolitické ohledy a české chování na mezinárodní scéně je často obětí domácího politikaření. Politici nejsou schopni vysvětlit zahraniční politiku široké veřejnosti a volí zjednodušené, často nerealistické odpovědi. Výsledná nekoherentní politika neumožňuje větší vliv při evropských jednáních, což zase nahrává populistickým a izolacionistickým hlasům doma.

Kritizovat kvalitu veřejné a politické diskuse o zahraniční politice a pomáhat ji zvyšovat by mělo být úkolem médií, akademické sféry a think tanků. Kapacita odborné komunity je však příliš nízká na to, aby mohla něco výrazně změnit. Její kritika se proto poněkud zoufale každý rok opakuje bez větší změny.

Celkově vzato je česká zahraniční a bezpečnostní politika v současnosti relativně stabilní a proevropskou záležitostí, pokud ji provádějí a formulují státní úředníci. Tu a tam však témata zahraniční politiky vyplouvají na povrch v politickém diskursu a začínají žít svým vlastním životem. V těchto okamžicích náhlé politizace, které jsou většinou vyvolány vnitropolitickými kalkulacemi, se Česko stává málo předvídatelným partnerem, což významně poškozuje obraz země v očích ostatních zemí. Ještě se uvidí, zda v budoucnosti čeští politici dokážou definovat společný jmenovatel zahraniční a bezpečnostní politiky, který by umožnil důslednou rekonstrukci české zahraničněpolitické identity a politického konsensu, na němž by tato politika byla založena.

Literatura

- Brunclík, Miloš, a Michal Kubát. 2017. *Kdo vládne Česku?: Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry*. Brno: Barrister & Principal.
- Cooper, Robert. 2004. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books.

- Dostál, Vít, a Milan Nič. 2015. Slavkov trilateral meeting: No challenge to Visegrad. AMO Briefing Paper. https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz_bp-2015-02.pdf. Citováno: 3. 1. 2018.
- Drulák, Petr, a Mats Braun, eds. 2010. *The Quest for the National Interest. A Methodological Reflection on Czech Foreign Policy*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Drulák, Petr, a Vladimír Handl, eds. 2010. *Hledání českých zájmů. Vnitřní rozmanitost a vnější akceschopnost*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Drulák, Petr, a Ondřej Horký, eds. 2010. *Hledání českých zájmů. Obchod, lidské práva a mezinárodní rozvoj*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- Drulák, Petr, a Vít Střítecký, eds. 2010. *Hledání českých zájmů. Mezinárodní bezpečnost*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.
- ECFR. 2017. EU Coalition Explorer. <http://www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer>. Citováno: 28. 10. 2017.
- European Commission. 2017. *Public Opinion in the European Union: Standard Eurobarometer 87*. Brussels: European Commission.
- Government of the Czech Republic. 1999. *Koncepce zahraniční politiky České republiky*. Praha.
- Government of the Czech Republic. 2003. *Koncepce zahraniční politiky České republiky na léta 2003–2006*. https://www.mzv.cz/file/1413384/KONCEPCE_2003_2006.pdf. Citováno: 11. 2. 2018.
- Government of the Czech Republic. 2011. *Koncepce zahraniční politiky České republiky*. https://www.mzv.cz/file/675937/koncepce_zahranicni_politiky_2011_cz.pdf. Citováno: 11. 2. 2018.
- Government of the Czech Republic. 2015. *Concept of the Czech Republic's Foreign Policy*. https://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/policy_planning/concept_of_the_czech_republic_s_foreign.html. Citováno: 11. 2. 2018.
- Handl, Vladimír. 1998. Česko-německá deklarace 1997 – mezi minulostí a zítřkem? *Mezinárodní vztahy* 33 (03): 5–17.
- Hynek, Nik. 2013. Coping with U.S. and EU's challenges? Strategic confusion in the Czech foreign and security polity. *Communist and Post-Communist Studies* 46 (03): 373–385.
- Hynek, Nik, a Vít Střítecký. 2010. The rise and fall of the Third Site of Ballistic Missile Defense. *Communist and Post-Communist Studies* 43 (02): 179–187.
- Karlas, Jan, Tomáš Weiss, Ivo Šlosarčík a Vít Dostál. 2013. Systémová koordinace evropských záležitostí: Středně velké státy a SZBP. *Mezinárodní vztahy* 48 (04): 5–25.
- Kasáková, Zuzana, a Tomáš Weiss. 2016. *Ve správnou chvíli na správném místě: Prosazování zájmů České republiky v Evropském parlamentu*. ÚMV Discussion Paper. [_Weiss_Ve_spravnou_chvili_na_spravnem_miste.pdf](#). Citováno: 11. 2. 2018.
- Kaźmierkiewicz, Piotr, ed. 2005. *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*. Warsaw: Institute of Public Affairs.
- Keuleers, Floor, Daan Fonck a Stephan Keukeleire. 2016. Beyond EU navel-gazing: Taking stock of EU-centrism in the analysis of EU foreign policy. *Cooperation and Conflict* 51 (03): 345–364.
- Kořan, Michal. 2009. *Czech foreign policy in 2007–2009: analysis*. Prague: Institute of International Relations.
- Kořan, Michal, ed. 2015. *Czech Foreign Policy in 2013: Analysis*. Prague: Institute of International Relations.

- Kořan, Michal, ed. 2017. *Czech Foreign Policy in 2015: Analysis*. Prague: Institute of International Relations.
- Kovanda, Karel. 2017. Confusing Czech foreign policy worries allies [Interview]. *European Security Journal* 25. 5. 2017. <https://www.esjnews.com/interview-karel-kovanda>. Citováno: 11. 2. 2018.
- Král, David, Vladimír Bartovic a Věra Řiháčková. 2009. *The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a Time of Crisis*. Stockholm: Sieps.
- Král, David, a Lukáš Pachta. 2005. *Czech Republic and the Iraq Crisis: Shaping the Czech Stance*. Prague: EUROPEUM.
- Krutilek, Ondřej. 2013. Jak funguje koordinace evropské politiky v ČR? Euroskop.cz. <https://www.euroskop.cz/9047/22346/clanek/jak-funguje-koordinace-evropske-politiky-v-cr/>. Citováno: 11. 2. 2018.
- Leška, Vladimír. 2000. Visegrádská čtyřka a cesta Slovenska do NATO. *Vojenské rozhledy* 41 (03): 19–27.
- Lukášek, Libor. 2011. *Visegrádská skupina a její vývoj v letech 1991–2004*. Praha: Karolinum.
- Marek, Dan, a Michael Baun. 2010. *The Czech Republic and the European Union*. London: Routledge.
- Michelot, Martin, a Milan Šuplata. 2016. Defence and Industrial Policy in Slovakia and the Czech Republic: Drivers, Stakeholders, Influence. ARES Policy Paper. Citováno: 11. 2. 2018.
- Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. 1997. German-Czech Declaration on Mutual Relations and their Future Development of 21 January 1997. <http://www.mzv.cz/file/198499/CzechGermanDeclaration.pdf>. Citováno: 11. 2. 2018.
- Němec, Jan, a Martin Kuta. 2015. The Character of Membership as a Determinant of Different Performance? An Exploratory Analysis of European Affairs Committees of the Czech Parliament. *Současná Evropa* 20 (01): 67–84.
- Pomorska, Karolina. 2007. The Impact of Enlargement: Europeanization of Polish Foreign Policy? Tracking Adaptation and Change in the Polish Ministry of Foreign Affairs. *The Hague Journal of Diplomacy* 2 (01): 25–51.
- Řiháčková, Věra, a Christian von Seydlitz. 2007. Václav Klaus and the Constitutional Treaty – Czech Euroscepticism or Eurorealism? EUROPEUM Position Paper. http://pdc.ceu.hu/archive/00003159/01/vaclav_klaus_constitutional_treaty.pdf. Citováno: 11. 2. 2018.
- Rubešková, Martina, Helena Schulzová a Tomáš Weiss. 2014. Racionalizace sítě zastupitelských úřadů. EUROPEUM Research Paper. Praha: EUROPEUM.
- Šaradín, Pavel. 2003. Referendum o přistoupení k EU a volební podpora politických stran v České republice. *Středoevropské politické studie* 5 (04).
- Slačálek, Ondřej. 2016. The postcolonial hypothesis: Notes on the Czech „Central European“ Identity. *Annual of Language & Politics and Politics of Identity* 10 (01): 27–44.
- Sládeček, Vladimír, Vladimír Mikule a Jindřiška Syllová. 2007. *Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Beckova edice komentované zákony*. Praha: C. H. Beck.
- Střítecký, Vít. 2011. Rozvoj Evropského trhu s obranným materiálem na okraji českého zájmu. In: *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*, ed. Vít Střítecký, 59–69. Praha: Ústav mezinárodních vztahů.

- Weiss, Tomáš. 2011. Projecting the Re-Discovered: Czech Policy Towards Eastern Europe. *Perspectives: Review of International Affairs* 19 (02): 27–44.
- Weiss, Tomáš. 2014. *Role policie a armády v Evropské unii: analýza evropské a národní úrovně s využitím případové studie České republiky*. Praha: Karolinum.
- Weiss, Tomáš. 2017. *Promoting national priorities in EU foreign policy: the Czech Republic's foreign policy in the EU*. London and New York: Routledge.
- Weiss, Tomáš, Michal Kořan a Vít Beneš. 2016. Hledání českého místa ve světě na stránkách Mezinárodních vztahů. *Mezinárodní vztahy* 51 (01): 83–101.
- Zemanová, Štěpánka. 2008. *Evropeizace zahraniční politiky v oblasti lidských práv*. Praha: Oeconomica.

HOSPODÁŘSKÁ A SOCIÁLNÍ POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE JAKO REAKCE NA HOSPODÁŘSKÉ KRIZE A RŮST

ANTONÍN SLANÝ A HANA LIPOVSKÁ

1. Úvod

Jako každá hospodářská politika se i ta česká snaží ovlivňovat národní hospodářství ve prospěch svých občanů, např. snižováním nezaměstnanosti, podporou hospodářského růstu, udržováním stability cenové hladiny a bilance zahraničního obchodu, omezováním daňového zatížení a zadlužení. Tyto cíle hospodářské politiky mají přispět k sociální stabilitě nezbytné pro zajištění svobodného a demokratického fungování státu (Žák 2006; srov. Slaný 2003), jež má také příznivý vliv na volební rozhodování (Fair 2002).

Tato kapitola analyzuje vývoj české hospodářské politiky během posledních dvou dekad, tzn. *po* přechodu z centrálně administrované ekonomiky na ekonomiku tržní.¹ Většina nejvýznamnějších transformačních opatření české ekonomiky proběhla do roku 1997, kdy skončila druhá vláda Václava Klause. Česká republika tak ukončila zásadní změny a pro-tržní reformy ve stejném roce jako ostatní státy střední a východní Evropy (Roaf a kol. 2014; EBRD 2017). Řada opatření hospodářské politiky sledovaných dvou dekad proto měla kořeny nejen v období transformace, ale ještě v době centrálně plánované ekonomiky.

Těžištěm textu je otázka, na které jevy reálné ekonomiky reagovala česká hospodářská politika v tomto období a jak její opatření zpětně působila na reálnou ekonomiku. Zaměřuje se zaprvé na aspekty, jež odlišují Českou republiku od sousedních zemí, a zadruhé na jevy, které úzce souvisely s ekonomickým vývojem v zahraničí, zejména v Evropské unii (EU). Předmětem je obecný ekonomický vývoj, fiskální politika

¹ Přehled o transformaci české ekonomiky viz např. Židek (2006), Klaus a Tomšík (2008), Klaus (2009), Myant (2014) nebo Dyba (2016).

(zejména v kontextu měnové krize a Velké recese), role centrální banky během krizí, postoj k zavedení eura a česká sociální politika. Závěr pak shrnuje nejdůležitější poznatky.

2. Trendy hospodářské politiky

Hospodářská politika v České republice během uplynulých dvou dekád byla ovlivněna jednak dědictvím centrálně administrované ekonomiky let 1948–1989, jednak doznívající transformací. Zkušenosti s vysokou mírou státních zásahů, státním plánováním, vysokou nivelizací mezd, přezaměstnaností, nízkou produktivitou, extenzivním hospodářským růstem na úkor růstu intenzivního, a především nízkým podílem zahraničního obchodu vedly voliče i aktéry hospodářských politik k výrazné podpoře liberalismu (srov. Žídek 2006).

Liberalismus vlád v době transformace se projevil například poklesem zdanění kapitálu: zatímco v letech 1993–1999 daň z příjmu právnických osob zůstávala ve státech západní Evropy (s výjimkou Itálie a Irska) neměnná či dokonce rostla, česká daňová sazba klesla o deset procentních bodů na 35 %. Zejména v transformačním období za dvou pravicových vlád premiéra Václava Klause se česká hospodářská politika otevřeně hlásila k liberálnímu ekonomickému myšlení rakouské a chicagské školy.

Zatímco hospodářská politika EU je podle Lisabonské smlouvy a v souladu s německou tradicí ordoliberalismu založena na sociálně-tržním hospodářství, upřednostňovala česká hospodářská politika prvky tržního hospodářství. Zejména v období po Velké recesi se tvůrci fiskální i monetární politiky častěji přikláněli k používání nových nekonvenčních nástrojů.

První fáze (1997 až 1998) byla obdobím prvního post-transformačního poklesu, první recese, která začala jako krize měnová a postupně se stala krizí finanční a hospodářskou. Po roce 1999 následovalo relativně dlouhé období rychlého ekonomického růstu, které lze rozdělit na dvě části: před vstupem České republiky do EU (1999 až 2003) a po vstupu do EU (2004 až 2008). Čtvrtou fází (2009 až 2013) charakterizuje Velká recese (raději je zde však užíván pojem euro-americká finanční a ekonomická krize) a následná stagnace české ekonomiky. Celé období završuje pátá fáze ekonomického růstu po roce 2014.

Průměrné hodnoty základních makroekonomických ukazatelů ve vybraných periodách udává tabulka č. 1.

Tabulka 1: Průměrné hodnoty základních makroekonomických ukazatelů v ČR (v %)

	1999–2003	2004–2008	2009–2013	2014–2016
růst reálného HDP	2,8	5,3	-0,4	3,5
míra nezaměstnanosti	8,1	6,6	6,9	5
míra inflace CPI	2,5	3,3	1,8	0,5

Poznámka: tempo růstu HDP měřené ve stálých cenách; míra nezaměstnanosti dle výběrového šetření pracovních sil; míra inflace podle indexu spotřebitelských cen CPI.

Zdroj: vlastní kompilace dle Českého statistického úřadu 2017.

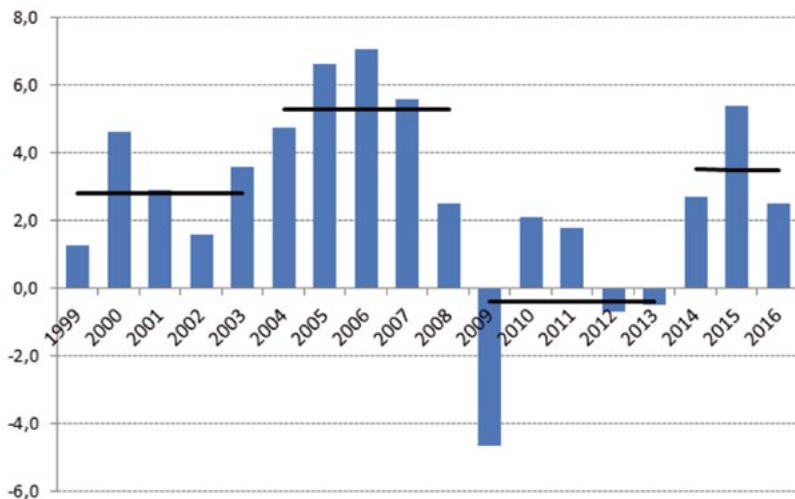
Počátek nového tisíciletí charakterizoval mírný růst české ekonomiky při relativně vysoké míře nezaměstnanosti. Ta byla důsledkem předchozí finanční a ekonomické krize, způsobené v roce 1997 výlučně domácími faktory. Období dynamického ekonomického růstu po roce 2004 sice splývá s počátkem českého členství v EU, přičítat vyšší tempa růstu samotnému členství však nelze. Růstové období skončilo nástupem euro-americké finanční a ekonomické krize, která zasáhla silně exportně orientovanou českou ekonomiku především skrze pokles zahraniční poptávky v posledním čtvrtletí roku 2008.

Světová krize znamenala období výrazného poklesu, následované jen mírným oživením v letech 2010–2011, a poté vystřídané opětovným ekonomickým poklesem v letech 2012 a 2013. Česká krize tak měla, jako jedna z mála recesí, charakter dvojitého W. Následující období ekonomické konjunktury, kterou vyznačoval silný stimul poptávky, se po roce 2014 projevilo i na trhu práce extrémně nízkou mírou nezaměstnanosti doprovázenou rostoucí mírou zaměstnanosti.

Průměrný růst reálného hrubého domácího produktu² dosahoval průměrného tempa růstu 2,7 % ve srovnání s průměrným tempem 1,6 % v zemích EU (obr. 1). Mezi zeměmi střední a východní Evropy rostla v letech 1998–2016 nejrychleji Litva s 3,9 %, následovaná Lotyšskem s 3,8 %. Slovensko, Polsko a Estonsko rostly shodně průměrným tempem 3,7 %.

² HDP ve stálých cenách.

Obř. 1: Roční míra růstu reálného HDP v ČR (v %)



Zdroj: Český statistický úřad, vlastní výpočty a graf.

Přibližování české ekonomiky k nevyšpělejším zemím EU z hlediska průměrné úrovně HDP na obyvatele tedy ve sledovaném období pokračovalo (tab. 2). Mezi lety 1999 až 2016 úroveň českého HDP na obyvatele v paritě kupní síly stoupla ze 72 % v roce 1999 na 88 % v roce 2016.³

Tabulka 2: Konvergence Česka k vybraným národním ekonomikám v letech 1999 až 2016

	1999	2004	2009	2013	2016	změna 1999–2016	pořadí 2016
Česko	72	78	85	84	88	16	15
Slovensko	50	57	71	77	77	27	19
Polsko	48	50	60	67	69	21	22
Maďarsko	51	61	64	67	67	16	24
Německo	125	120	117	124	123	-2	7

Poznámky: HDP v paritě kupní síly na obyvatele, průměr zemí EU-28 = 100.

Zdroj: Eurostat, vlastní zpracování.

³ Ve srovnání s průměrem zemí EU.

3. Fiskální politika

Hlavním aktérem fiskální, rozpočtové a sociální politiky je od vzniku samostatné České republiky vláda, jež obvykle požívá důvěry přímo volené dolní komory parlamentu (k tomu viz příspěvek Novotného v tomto sborníku). Po celé transformační období do roku 1997 vlády prakticky nevykonávaly záměrnou diskreční fiskální politiku. Nesnažily se vyhlazovat ekonomický cyklus, tj. vyrovnávat ekonomické výkyvy, změnami parametrů daní nebo vládních výdajů. Tehdejší premiér Václav Klaus (2000a) explicitně prohlásil:

„Fiskální politika má své politické souvislosti, a proto nemůže být používána ke krátkodobé regulaci ekonomiky. Nelze se na ni spoléhat a nikomu bych to nedoporučoval.“

První vláda Václava Klause (2. 7. 1992 – 4. 7. 1996) byla po rozdělení České a Slovenské Federativní republiky také první vládou samostatné České republiky. Vzhledem k poměrnému volebnímu systému byla vládou koaliční, díky většině pěti poslanců se však – na rozdíl od následujících vlád – vyznačovala značnou stabilitou. Během jejího funkčního období byly dokončeny hlavní transformační procesy, jež započaly 1. ledna 1991 liberalizací cen a zahraničního obchodu. Ještě během předcházející československé vlády došlo také k deregulaci, zrušení státních monopolů, odstraňování státních subvencí a dotací či zrušení záporné daně z obrátu.

Všechny státní rozpočty v letech 1993–1998 byly plánovány jako vyrovnané, ve skutečnosti však až do roku 1996 vláda hospodařila s rozpočtovým přebytkem. Vláda spolu s ministerstvem financí usilovala také o snižování podílu veřejných výdajů na hrubém domácím produktu i snižování daňové zátěže. Levicová opozice v reakci na tuto konzervativní politiku začala vládu záhy obviňovat z „rozpočtového fundamentalismu“ a požadovala „podporu hospodářského oživení cestou schodkového rozpočtu“ (Kočárník 1994). Reakce tehdejšího premiéra Václava Klause i ministra financí Ivana Kočárníka se opírala o tyto teze:

- deficit státního rozpočtu se nemusí nutně promítnout do hospodářského růstu;
- financování deficitu je pro tranzitní ekonomiku nákladné;
- financování deficitu prostřednictvím bankovních úvěrů či emisí státních dluhopisů snižuje zdroje pro soukromé investory, a tím dále tlumí růst (tamtéž).

K vynucené změně došlo v roce 1997 v reakci na zpomalování hospodářství v prvních měsících roku 1997. Menšinová druhá Klausova vláda (kterou ve dvousetčlenné dolní komoře podporovalo pouze 100 poslanců) se pokusila zvýšit důvěru v hospodářství pomocí série fiskálních opatření. Takzvaný první balíček měl za cíl uhájit vyrovnaný státní rozpočet. Zahrnoval rozpočtové škrty o celkovém objemu 25 miliard korun (Klaus 2000b), tedy téměř 4,6 % plánovaných výdajů státního rozpočtu pro rok 1997. Pozitivní signalizační efekt prvního balíčku z dubna 1997 však byl výrazně oslaben jednak silně restriktivní politikou České národní banky (ČNB), která dlouho odolávala tlakům na opuštění fixního kurzu, jednak vnitřními spory uvnitř křehké koaliční vlády.

Druhý úsporný balíček (o objemu dalších 18 miliard škrťů) byl přijat tehdejšími ministerským předsedou Václavem Klausem především z politických, nikoli ekonomických důvodů. Vláda se tak naposledy pokusila prokázat svou akceschopnost a řešit některé institucionální problémy (Klaus 2000b). Dyba (2000) uvádí, že první balíček mohl představovat řešení problémů, pokud by Česká národní banka změnila kurzový režim a oslabila kurz koruny, respektive přešla k systému posuvně zavěšeného kurzu (tzv. crawling peg). Centrální bankéři naopak těsně před implementací úsporného balíčku snížili sazbu povinných minimálních rezerv z 11,5 % na 9,5 % (Dědek 2000).

Měnová krize vyústila v krizi politickou, která vedla k pádu druhé Klausovy vlády 30. listopadu 1997. Úřednický kabinet, který vládl až do jmenování menšinové levicové vlády Miloše Zemana 22. července 1998, vedl guvernér České národní banky Josef Tošovský. Prezident Havel, jenž Tošovského jmenoval premiérem, ho na toto období uvolnil z funkce guvernéra. Bezprostředně po jmenování Zemanovy vlády jmenoval Havel Tošovského do čela České národní banky znovu na celé šestileté období.⁴ V osobě Tošovského se tak v krátké epizodě české hospodářské politiky propojila politika fiskální s politikou monetární, jakkoli byl rozpočet na rok 1998 sestaven a schválen ještě vládou Klausovou. Toto propojení bylo patrné zejména z programového prohlášení Tošovského vlády, ve kterém se vláda mimo jiné hlásila k podpoře „úsilí České národní banky

⁴ Josef Tošovský však ke dni 30. listopadu 2000 na funkci guvernéra ČNB předčasně rezignoval, poté co byl jmenován předsedou Institutu finanční stability Banky pro mezinárodní zúčtování (Palivec 2000).

o snížení inflace“ (Vláda 1998). Také Tošovského vláda však usilovala o rozpočtově odpovědnou fiskální politiku.

Zlom v přístupu k fiskální a rozpočtové politice nastal po volbách v roce 1998 a během následujících osmi let levicových a středo-levicových vlád. Sociální demokracie prosazovala aktivní diskreční fiskální politiku, a především mohutné investiční pobídky. Zemanova vláda předložila vůbec první zákon o investičních pobídkách již na podzim roku 1999. Do roku 2013 pak bylo přijato celkem sedm zákonů upravujících investiční pobídky (Fischer a kol. 2016). Investiční pobídky byly původně zavedeny především ve zpracovatelském průmyslu (téměř 93 % hodnoty všech investic) a týkaly se investic do nové výroby (Štěrbová 2013). Nabývaly forem daňových úlev, zrychlených odpisů, dotací a nulových celních sazeb (tamtéž).

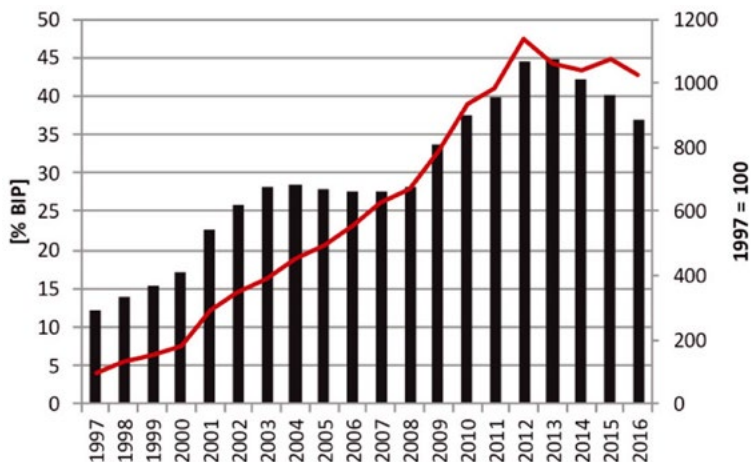
Příliv zahraničních investic byl v České republice v mezinárodním srovnání velmi vysoký: v letech 1993–2007 činil jejich kumulativní objem téměř 64 miliard dolarů (Zamrazilová 2008) a vedl zároveň ke vzniku celého sektoru firem pod zahraniční kontrolou (tamtéž). V roce 2015 dosahovaly přímé zahraniční investice v České republice i díky investičním pobídkám objemu 116,6 miliard dolarů, tedy 65 % českého hrubého domácího produktu. Převažovaly přitom investice z EU, které tvořily 89,3 % (Nejman a Budíková 2017). Vysokému objemu zahraničních investic však také odpovídá jeden z nejvyšších objemů čistého odlivu peněz do zahraničí. V roce 2014 odtekla z České republiky suma ve výši 8,7 % HDP, což představovalo nejhorší výsledek v rámci celé EU (Kučera 2016). Odliv výnosů tak převýšil zisky určené k reinvestování v České republice, což snížilo růstový potenciál české ekonomiky (Dubská 2015).

Odliv přímých zahraničních investic výrazně snížil český hrubý disponibilní důchod. Ten ukazuje objem finančních prostředků, které má česká ekonomika k dispozici pro spotřebu a investice (Kučera 2016). Hrubý disponibilní důchod je od roku 1995 stabilně nižší než hrubý domácí produkt. Tento rozdíl vedl zejména v letech ekonomického boomu po roce 2014 k rozevírání nůžek mezi statisticky vykazovanou makroekonomickou kondicí české ekonomiky na straně jedné a pomalejším růstem životní úrovně českých domácností na straně druhé (srov. Chmelař a kol. 2016).

V době levicových vlád vzrostl státní dluh České republiky 4,6 krát z původních 173 miliard v roce 1997 na 802,5 miliard v roce 2006 (MFČR

2017, také obr. 2). Na počátku recese v roce 1997 činil státní deficit 0,8 % HDP, v roce 2003 již 3,9 % HDP a na konci sociálně-demokratické vlády 2,8 %. Tempo zadlužování pokračovalo i po nástupu středopravicové Topolánkovy vlády v roce 2006/2007. V době nejvyššího tempa růstu, tedy v letech 2006–2008, se státní dluh zvýšil o čtvrtinu.

Obrázek 2: Vývoj státního dluhu v České republice, 1997 až 2016



Zdroj: Eurostat, vlastní výpočty a graf.

Velká recese v roce 2009 zastihla českou ekonomiku ve špatné fiskální kondici. Úřednická vláda proto schválila velký balíček úsporných fiskálních opatření (tzv. Janotův balíček), který měl zvýšit příjmy státního rozpočtu o 50 miliard a snížit výdaje o 20 miliard (Janáčková 2015). Restriktivní politika sice vedla ke konsolidaci veřejných financí, zároveň však výrazně utlumila hospodářskou aktivitu země. Česká hospodářsko-politická debata byla, obdobně jako v celé EU, ovlivněna dichotomií „austeritý versus stimulus“.

Zatímco pravicové strany reagovaly na recesi rétorikou varující před „řeckou cestou“ a požadovaly úsporná opatření, levice prosazovala tradiční keynesiánskou politiku. Již v roce 2009 přišla úřednická vláda s návrhem zmrazení tří stovek dopravních staveb, středopravicová vláda v roce 2010 navrhla také zmrazení výdajů ministerstva školství, zemědělství a vnitra. Úsporná opatření tak pravděpodobně vedla k prohloubení

i prodloužení ekonomické krize v českém hospodářství (srov. Klaus et al. 2013). Recese skončila až v polovině roku 2013 (MF ČR 2014). Návrat českého hrubého domácího produktu na předkrizovou úroveň přitom trval 25 čtvrtletí (Lipovská 2016).

Průměrná délka implementace diskrečních fiskálních opatření v letech 1997–2013 činila 215 dní (Fischer et al. 2016). Ve stejném období bylo přijato devět protikrizových zákonů (dva reagovaly na měnovou krizi v roce 1997), zbylých sedm pak na Velkou recesi. Jejich implementace byla sice výrazně kratší (149 dní), přesto však byly ve většině případů přijaty až po skončení příslušné krize (Lipovská 2015).

4. Monetární politika

Monetární politiku v České republice vykonává Česká národní banka (ČNB), která je centrální bankou v souladu s Ústavou České republiky. Obecný rámec její činnosti stanoví parlament prostřednictvím zákonů. ČNB vznikla při založení samostatné České republiky 1. ledna 1993 a lišila se od konstrukce československé centrální banky například způsobem jmenování guvernéra a členů bankovní rady, jež bylo přeneseno výhradně na prezidenta republiky.⁵

Během let 1993–2013 se opakovaně měnil, a především rozšiřoval hlavní cíl ČNB. Původní zákon č. 6/1993, Sb. o České národní bance ukládal ČNB coby hlavní cíl zabezpečování stability české měny. Novela zákona z roku 2000 změnila hlavní cíl na zabezpečování cenové stability. Zákonodárci dále doplnili povinnost ČNB podporovat obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu (pokud tak nebude dotčen její hlavní cíl). Další novela v roce 2013 doplnila úkoly ČNB o zabezpečování finanční stability a bezpečného fungování finančního systému v České republice. Povinnost podpory hospodářské politiky se dále rozšířila nejen vůči vládě, ale také obecně

⁵ Podle zákona č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé, připraveném ještě komunistickým parlamentem, byla struktura bankovního systému dvoustupňová (dříve jedinstupňová). Předsedu Státní banky československé jmenoval prezident republiky na návrh vlády, místopředsedy jmenovala vláda na návrh předsedy Státní banky československé.

hospodářské politice v EU „se záměrem přispět k dosažení cílů Evropské unie“. Prozatím poslední legislativní změna upravující povinnosti, úkoly a pravomoci ČNB zároveň výrazně zvýšila úlohu centrální banky v oblasti regulace a dohledu nad finančními trhy.

Česká republika se díky rychlé a úspěšné transformaci zařadila již v polovině 90. let mezi úspěšné ekonomiky Západu. Již v lednu 1994, pouhý rok po svém vzniku a jen čtyři roky po počátku transformace, podala Česká republika oficiální žádost o členství v Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Spolu s Českou republikou o členství žádalo i Polsko, Maďarsko a Slovensko. O rok později se stala první zemí bývalého východního bloku, která byla do elitního klubu vyspělých hospodářství přijata.⁶

Jednou z podmínek členství v OECD byla liberalizace finančního účtu platební bilance, tj. dovoz a vývoz kapitálu. Právě na liberalizaci kapitálových pohybů kladla OECD během vyjednávání značný důraz (Fajkusová 1999). Pohyb kapitálu byl uvolněn 1. října 1995 (Sedláček 2008), rozsah liberalizace byl přitom výrazně větší ve srovnání s Maďarskem nebo Polskem (Holman 2000). Při plné liberalizaci kapitálových toků však ČNB dále vykonávala svoji měnovou politiku v režimu fixního kurzu. Právě v této situaci, spojené s rychlým růstem české ekonomiky, vznikl problém vyplývající z klasického *trojúhelníku nemožnosti*. Podle tohoto měnově-politického trilematu nemůže mít ekonomika zároveň fixní kurz, autonomní měnovou politiku (tedy možnost nastavovat domácí úrokové sazby) a liberalizované kapitálové toky (Obstfeld a Taylor 1998).

Příliv kapitálu do rychle rostoucího hospodářství vedl ke schodku platební bilance a růstu cenové hladiny. Centrální banka se pokoušela udržet při vyšší míře inflace kladné reálné úrokové sazby, proto opakovaně zvyšovala svoji reposazbu. Růst úrokových sazeb v ekonomice však o to více přitahoval krátkodobý zahraniční kapitál. Ve snaze odradit spekulanty a investory od těchto krátkodobých operací se ČNB pokusila zvýšit míru rizika rozšířením fluktuálního pásma koruny na 15 % (Žídek 2006). Bezprostředně po volbách do dolní komory parlamentu v roce 1996 navíc centrální banka bez předchozích konzultací s vládou, ale po konzultacích s Mezinárodním měnovým fondem, začala uplatňovat restriktivnější podmínky pro obchodní banky. Již 19. června 1996

⁶ Maďarsko a Polsko se připojily v roce 1996 a Slovensko až v roce 2000.

zvýšila povinné minimální rezervy z 8,5 % na 11 % a zároveň začala zvyšovat úrokové sazby.

Zároveň s ekonomickou recesí a s měnovou krizí v jihovýchodní Asii začaly v první polovině roku 1997 spekulativní útoky proti české koruně. Koruna oslabila mezi lednem a květnem o 22 % z 27,1 Kč/USD na 33,1 Kč/USD a intervence stály ČNB během jediného týdne 2,5 miliard dolarů. Nakonec, 26. května, vyhlásil guvernér ČNB po konzultaci s vládou opuštění fixního režimu měnových kurzů a přechod k řízenému floatingu (Mandel a Durčáková 2017). Silnou korunu se ČNB pokusila udržet skokovým zvýšením úrokových sazeb (Holman 2000): dvoutýdenní reposazbu zvýšila bankovní rada 4. června 1997 z 12,4 % na 39 % (vůbec nejvyšší hodnotu v historii české monetární politiky).

Restriktivní monetární politiku ČNB vnímali tvůrci fiskální politiky jako klíčovou příčinu krize. Nesoulad mezi názory tvůrců fiskální a monetární politiky vyústil v návrh novely zákona o ČNB v roce 2000. Podle novely platilo, že (1) členy bankovní rady měl jmenovat prezident republiky na návrh vlády a (2) záležitosti týkající se kurzového režimu a stanovení inflačního cíle měla ČNB konzultovat s vládou. Novela byla nejprve vetována prezidentem Havlem, po přehlasování veta napadl prezident Havel schválený zákon u Ústavního soudu (Ústavní soud 2001a). Ústavní soud obě části, které podle prezidenta omezovaly nezávislost ČNB, zrušil.

Boj o ČNB paralelně probíhal i na frontě personálního obsazení. Prezident republiky při rozhodování o nových členech bankovní rady není povinen konzultovat guvernéra či vládu. Prezident Havel svá rozhodnutí s guvernérem ČNB konzultoval (Zlámalová a Jašminský 2008), na rozdíl od prezidenta Klause (tamtéž). Prezident Zeman se naopak vrátil k Havlově strategii neformálních konzultací složení bankovní rady s guvernérem, když do bankovní rady postupně jmenoval někdejší spolupracovníky premiéra Jiřího Rusnoka.

Způsob jmenování členů bankovní rady vedl v roce 2000 k vážnému ústavnímu sporu o nezávislost centrální banky. V dubnu 2000 totiž prezident Havel jmenoval stávající členy bankovní rady Zdeňka Tůmu a Ludka Niedermayera guvernérem, respektive viceguvernérem ČNB. Toto jmenování napadla v dubnu 2001 vláda ústavní žalobou, podle které „*rozhodnutí prezidenta republiky...o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky vyžadují ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády, nebo jím pověřeného člena vlády*“ (Ústavní soud 2001b). Ústavní soud rozhodl

ve prospěch jmenování členů bankovní rady výlučně prezidentem republiky bez nutnosti kontrasygnace. Rozhodnutí soudu ovšem nebylo jednoznačné, disentanční stanovisko předložilo šest ústavních soudců.

Období od roku 2001 prakticky do roku 2013 přineslo značnou stabilizaci monetární politiky a fungování ČNB, která se zejména během funkčního období prezidenta Klause etablovala jako standardní centrální banka. K další zlomové události hospodářsko-politického rozměru došlo až během Velké recese. Obdobně jako další centrální banky také ČNB reagovala na hospodářskou krizi po roce 2008 expanzivní monetární politikou. Bankovní rada jednala o snižování úrokových sazeb bezprostředně po pádu banky Lehman Brothers, tedy v době, kdy česká ekonomika stále zažívala období rychlého růstu. Od listopadu 2008 do listopadu 2012 pak vytrvale snižovala dvoutýdenní repo sazbu, dokud se nedostala 1. listopadu 2012 na technickou nulu (0,05 %). Úrokovou sazbu následně ČNB neměnila historicky bezprecedentních 1 736 dní.

Situaci dále ztížila předcházející fiskální politika vlády. Naakumulovaný vysoký státní dluh a vysoké rozpočtové schodky nenechávaly prostor pro výraznější diskreční fiskální politiku (viz část 3). Břemeno stabilizační politiky tak během krize spočívalo takřka celé na měnové politice. Tím se česká situace neodlišovala od situace dalších evropských ekonomik. Prostředí nulové dolní meze při vysoké míře státního dluhu centrální bance neumožňovalo vykonávat standardní měnovou politiku. Některé centrální banky se proto uchýlily k nekonvenční monetární politice, která nabývala dvou forem: (1) záporné nominální úrokové sazby zavedené například Evropskou centrální bankou nebo centrální bankou Švédska, Dánska či Švýcarska, a (2) kvantitativní uvolňování používané například japonskou, americkou, britskou či Evropskou centrální bankou.

Vzhledem ke specifikům českého trhu ale bankovní rada vyhodnotila obě formy nekonvenční politiky jako nevhodné. České obchodní banky neměly problém s likviditou, nebylo proto nutné provádět kvantitativní uvolňování. Záporné úrokové sazby byly ČNB opakovaně zvažovány, bankovní rada o jejich zavedení jednala, avšak nehlasovala. Guvernér Singer (Singer 2016) formuloval tři základní výhrady proti užití záporných úrokových sazeb:

- limity rozsahu použitelnosti: i pro záporné úrokové sazby existuje dolní mez, když ekonomické subjekty začnou používat hotovost a jiné než bezhotovostní formy aktiv;

- efektivita: záporné úrokové sazby zvyšují ekonomickou nejistotu subjektů, neboť se jedná o zcela neznámé prostředí;
- rizika delšího používání.

Bankovní rada opětovně diskutovala zavedení záporných úrokových sazeb v letech 2016–2017 (např. ČNB 2016). Jednalo se však spíše o verbální intervence, které měly zmírnit negativní dopady exitu kurzového závazku. Právě kurzový závazek nakonec představoval českou formu nekonvenční monetární politiky. Bankovní rada ČNB schválila na měnově-politickém zasedání 7. listopadu 2013 diskusi o devizových intervencích, která nakonec trvala jeden rok. Jejich podstatou bylo zavedení asymetrického závazku udržovat kurz 27,00 Kč/EUR tak, aby koruna mohla oslavit, nikoli posílit. Oficiálním odůvodněním této nekonvenční politiky byla snaha ČNB předejít deflaci a zajistit plnění 2% inflačního cíle a zároveň podpořit hospodářský růst v době bezprostředně po skončení nejdelší recese v novodobé historii české ekonomiky (srov. ČNB 2014).

Devizové intervence nakonec neskončily během prvního čtvrtletí roku 2015, jak zněl původní plán, nýbrž až mimořádným zasedáním bankovní rady v dubnu roku 2017. Za 40 měsíců devizových intervencí ČNB naakumulovala druhé největší devizové rezervy na světě, objem intervencí narůstal především ve dnech těsně předcházejících uvolnění kurzu: jen v březnu 2017 ČNB nakoupila cenné papíry v objemu 19 258 milionů eur (ČNB 2018).

Členové bankovní rady hodnotí devizové intervence převážně kladně. Tomšík a Vlček (2017) se domnívají, že se intervence podílely na zajištění robustního hospodářského růstu i plnění inflačního cíle. Oproti tomu Slaný (2017) poukazuje na značnou kurzovou ztrátu, zesílení závislosti českého ekonomického cyklu na ekonomickém cyklu německého hospodářství, růst zahraničního zadlužení či nemovitostní bublinu. Dopady nekonvenční politiky ČNB tedy nelze jednoznačně vyhodnotit.

Zavedení kurzového závazku však mělo značné dopady politické, když bezprecedentním způsobem zvýšilo zájem široké veřejnosti o monetární politiku země. Podle průzkumu veřejného mínění většina (67 %) občanů důvodům oslabení české koruny nerozuměla a pouze 12 % s devizovými intervencemi souhlasilo. Zároveň došlo bezprostředně po zavedení intervencí ke snížení důvěry veřejnosti v ČNB z 66 % v roce 2011 na 31 %

v roce 2014 (Ďurďovič 2014). Po ukončení intervencí se důvěra v představitele ČNB opět zvýšila na 52 % (Hanzlová 2017).

5. Společná evropská měna

Česká koruna vznikla rozdělením koruny československé 8. února 1993. Navzdory měnovým reformám a změnám politických systémů však zůstává měnou od vzniku samostatného Československa, respektive roku 1919. Korunou se na českém území platilo již v době Rakousko-Uherska od roku 1892. Česká koruna navíc na rozdíl od italské liry nebo maďarského forintu nikdy neprošla velkými inflačními výkyvy, byla vždy měnou relativně stabilní. Také proto byla od počátku vstupu České republiky do EU podpora přijetí společné evropské měny euro omezená jak mezi občany, tak mezi tvůrci hospodářských politik.

V roce 2002, tedy před referendem o vstupu České republiky do EU, ČNB odhadovala, že se země připojí k eurozóně v letech 2007 až 2009. Již v roce 2003 přitom ČNB varovala před brzkým přistoupením k Evropskému měnovému systému ERM II. Ve společném dokumentu „*Strategie přistoupení České republiky k eurozóně*“ pak spolu s vládou předpokládala přistoupení k eurozóně až v letech 2009–2010 (ČNB 2003). Pravicová koaliční vláda v dubnu 2007 přijala Národní plán zavedení eura. Levicová opozice ve stejné době požadovala přijetí eura v roce 2012. Velká recese, vystřídaná hlubokou krizí eurozóny, ovšem odhalila národní náklady na spolufinancování dluhové krize členů eurozóny.

Česká republika vstoupila do EU v roce 2004 za levicové vlády Vladimíra Špidly, pozdějšího člena Evropské komise. Špidlova vláda podporovala vstup do eurozóny do roku 2007, vzhledem k rozpočtovým schodkům a doporučením ČNB však termín později odsunula na rok 2009 respektive 2010. Po pádu Špidlovy vlády, pouhé tři měsíce po vstupu do EU, stanul v čele prakticky nezměněné koalice premiér Stanislav Gross. Jeho vláda považovala za reálné přijetí společné evropské měny do roku 2010. Rok 2010 se stal referenčním datem i pro následnou levicovou vládu Jiřího Paroubka.

Následující středo-pravicová koalice premiéra Topolánka konkrétní termín přijetí eura neurčila, v roce 2008 však odkazovala k symbolickému roku stého výročí vzniku československé koruny (2019). Během

českého předsednictva Rady EU v roce 2009 vystřídala Topolánkovu vládu úřednická vláda Jana Fischera, která se termínem přijetí eura nezabývala. Ani nová středopravicová vláda, která vzešla z voleb v roce 2010, nestanovila termín přijetí eura. Premiér ale v roce 2011 navrhl, aby o přijetí společné evropské měny bylo rozhodnuto v referendu, neboť od vstupu České republiky do EU došlo k výrazným změnám eurozóny.

Referendum o euru požadovala (v té době opoziční) Občanská demokratická strana ještě před volbami do Evropského parlamentu v roce 2014. Její petici, podpořenou viceguvernérem ČNB Mojmiřem Hamplem, však Senát Parlamentu České republiky v roce 2015 odmítl. Vzápětí však obnovil diskusi o referendu ministr financí Andrej Babiš. Podle něj mělo být referendum spojeno s parlamentními volbami v roce 2017.

V květnu roku 2012 premiér Nečas během schvalování Evropského stabilizačního mechanismu navrhl, aby Česká republika euro nepřijímala dříve než v roce 2020–2021. Po pádu Nečasovy vlády v roce 2013 a půlročním intermezzu úřednické vlády Jiřího Rusnoka (který byl následně jmenován guvernérem ČNB) odmítla stanovit termín přijetí eura i nová levicová vláda premiéra Sobotky. V jejím programovém prohlášení byla otázka eura zmíněna jednou větou: „*Vláda bude aktivně usilovat o vytvoření podmínek pro přijetí eura.*“

Pliv na diskusi o přijetí eura měla po celé období od vstupu České republiky do EU především ČNB a nepřímo prezident Václav Klaus. Klaus varoval před zavedením eura již v době před referendem o vstupu do Unie. Na počátku roku 2005 jmenoval první tři nové členy bankovní rady, z nichž žádný neprosazoval rychlé přijetí eura. Zároveň skončil mandát jednomu z nejvýznamnějších českých proponentů společné evropské měny, pozdějšímu národnímu koordinátorovi pro zavedení eura v ČR Oldřichu Dědkovi. Zdrženliví ve vztahu k euru byli i další nominanti jmenovaní v letech 2007–2008 respektive 2010. Od poloviny krizového roku 2010 držela měnovou politiku Česká republika v rukou ČNB výrazně upřednostňující zachování národní měny před měnou společnou. Členové bankovní rady jmenovaní prezidentem Klausem měli v Bankovní radě většinu čtyř hlasů až do začátku roku 2017. Nový prezident Miloš Zeman naproti tomu již v roce 2015 oznámil, že bude do bankovní rady jmenovat ekonomy podporující vstup České republiky do eurozóny.

Negativní nálady vůči euru nezměnil ani vstup Slovenska do eurozóny k 1. lednu 2009. Také Polsko a Maďarsko zůstaly v rámci Visegrádské

čtyřky mimo eurozónu. Zatímco ještě v roce 2001 podíl zastánců eura v České republice výrazně převyšoval podíl odpůrců (podle agentury CVVM euro požadovalo 52 % Čechů), od roku 2007 se postoj začal obracet. V dubnu roku 2010 již bylo proti euru 55 % respondentů a v dubnu 2016 dokonce 78 % (CVVM 2017).

Česká republika od konce Velké recese plní Maastrichtská konvergenční kritéria, politická vůle k zahájení diskuse o vstupu do eurozóny však i nadále chybí. Kromě obavy před ztrátou autonomní měnové politiky byly sentimenty proti společné měně posíleny především sérií nesyntémových opatření ze strany EU. Evropský stabilizační mechanismus či bankovní unie přenášejí na členské státy stále vyšší náklady úměrné nárůstu morálního hazardu a poklesu rozpočtové odpovědnosti v celé eurozóně.

6. Sociální politika

Česká republika patří i čtvrt století po přechodu k tržnímu hospodářství mezi silně rovnostářské státy. Giniho index nabývá hodnoty 0,259 (na škále od 0 = absolutní rovnost do 1 = absolutní nerovnost), což je méně než v tradičně rovnostářských skandinávských státech a výrazně méně oproti Německu (0,314), Francii (0,323) nebo Španělsku (0,36; srov. World Bank 2017). Vysoká sociální soudržnost je specifikem českého hospodářství. Její kořeny spočívají v silně rovnostářské centrálně administrované ekonomice, která vedla před rokem 1989 k výrazné nivelizaci mezd. Díky relativně nízkému nárůstu cenové hladiny v transformačním období (zejména ve srovnání s vývojem míry v inflace v Polsku či Maďarsku) nedošlo k výraznému přerozdělování bohatství ve společnosti.

Silný vliv na utváření sociální politiky měly vládní konstelace a často křehká většina v parlamentu. Provedení větších sociálních reforem ztěžovala především nedostatečná ochota stran ke kompromisu. Koaliční partneři a opozice v Poslanecké sněmovně i v Senátu, který má politicky vyvažující efekt (viz Novotný v tomto sborníku), například odmítali podpořit návrhy na zvýšení sociálních dávek. Podobně dopadly reformní návrhy středo-pravicových vlád v oblasti sociální politiky. Celkově byl sociální stát za Klausových vlád „štíhlý“ na rozdíl od období sociálnědemokratických vlád v letech 1998 až 2006.

Príznačné je, že tradične najväčšiu výdajovou kapitolu štátného rozpočtu predstavuje kapitola Ministerstva práce a sociálnych vecí (43 % výdajů štátného rozpočtu v roke 2016). Najväčší podiel na sociálnych výdajoch (72 %) pritom majú dávky dôchodového pojišteni (MF ČR 2018). Dôchodový systém v Českej republike zároveň predstavuje problematické miesto štátného rozpočtu. Bol ustanoven ako pruběžný systém (PAYG), což s sebou v prostredí stárnoucí populace nese vyšší požadavky na výdaje. Loužek (2014) pripomína, že vzhľadom k politickým tlakům bol dôchodový systém v Českej republike reformován vždy jen mírně.

Větší důchodová reforma proběhla v roce 2013, kdy středopravicová Nečasova vláda zavedla tzv. „II. pilíř“. Druhý pilíř byl založen na důchodovém spoření ve fondech penzijního spoření. Navrhla též prodlužování odchodu do důchodu nad 65 let věku a sjednocení důchodového věku pro muže a ženy (MPSV a MF ČR 2013). Vládní návrh důchodové reformy byl odmítnut Senátem a posléze vetován prezidentem Klausem (Klaus a Jakl 2017). Sněmovna prezidentské veto přehlasovala a reforma nabyla účinnosti právě v době hospodářské krize. Opozice již během projednávání reformy varovala, že po nejbližších volbách reformu zruší. Poté, co vládní strany na podzim 2013 prohrály předčasné volby, zrušila nová středo-levicová vláda základní pilíře reformy s účinností od ledna 2016.

Další větší reforma proběhla za středopravicové Nečasovy vlády v roce 2011. Tzv. „Sociální reformu I“ vláda odůvodňovala zvýšením efektivity a zjednodušením sociálního systému, který byl v důsledku reformy zpřísněn. Reforma měla sjednotit místa a administraci dávek poskytovaných ministerstvem práce a sociálních věcí, nejvíce spornou součástí reformy ale bylo bezhotovostní vypláčení sociálních dávek pomocí elektronické Karty sociálních systémů, tzv. S-karty (MPSV 2011). Sociální reformu Nečasovy vlády od počátku silně kritizovala veřejnost i levicová parlamentní opozice. Senát nakonec inicioval zákon o zrušení S-karty, který přijala i Poslanecká sněmovna a podepsal ho prezident Miloš Zeman. Tím projekt S-karty skončil.

Tradičně významná je v Českej republike také podpora rodin s dětmi. Čtyři z pěti nezaměstnaných rodičů pobírají příspěvky na bydlení, přídatky na dítě a dávky hmotné nouze a třetina ekonomicky aktivních rodin s jedním dítětem či polovina se dvěma dětmi dostává sociální dávky (Höhne a kol. 2016). Ve srovnání s ostatními státy EU je v Českej republike dlouhá i mateřská a rodičovská dovolená. Rodič může pobírat rodičovský

příspěvek do výše 70 % předchozího výdělku až do věku 4 let dítěte, má přitom nárok na 28 týdnů mateřské, týden otcovské a 134 týdnů rodičovské dovolené ve srovnání s průměrně 66 týdny v rámci celé OECD (OECD 2017). Navzdory systémovým problémům se celé období po roce 1989 vyznačuje vysokou mírou sociální soudržnosti i sociálním smírem. Česká republika patří dlouhodobě ke státům s nejnižší mírou nezaměstnanosti v rámci EU i s nízkou mírou nezaměstnanosti mladých pracovníků. Minimální mzda byla zavedena v roce 1991, do roku 2018 se zvýšila celkem dvacetkrát (MPSV 2017). Nejčastěji zvyšovaly minimální mzdu středo-levicové vlády. V letech 1998–2006 byla minimální mzda zvýšena jedenáctkrát (z 2 650 Kč na 7 955 Kč) a v letech 2013–2017 čtyřikrát (z 8 500 Kč na 12.200 Kč).

7. Závěr

Hospodářská politika v České republice vykazovala v letech 1997–2017 řadu specifík vyplývajících jak z dědictví čtyř dekad centrálního plánování, tak i z úspěšné transformace v letech 1990–1997. Problém představoval především nedostatek spolupráce mezi hlavními aktéry fiskální a monetární politiky, tedy mezi vládou a ČNB. Tato nespolečná se projevovala vždy v obdobích krizových a pokrizových: v letech 1997–2000 i 2009–2013. Negativním a zcela zbytečným důsledkem bylo v obou případech zpomalení hospodářského růstu a ztráta kredibility hospodářsko-politických aktérů.

Na konci celého období se české ekonomice významně dařilo. Vykazuje rychlý a robustní růst, nízkou míru nezaměstnanosti, vysokou míru zaměstnanosti a mírnou míru inflace plně v koridoru inflačního pásma ČNB. Zároveň však českou monetární politiku stále více ovlivňuje a omezuje nadnárodní regulace, nová pravidla dohledu i prosazování stále ještě neukotvených nástrojů makroprudenční politiky. Klíčovou otázkou pro následující období zůstává přijetí nebo odmítnutí společné evropské měny, stejně jako zachování vysokého stupně sociálního smíru v prostředí rychle stárnoucí populace a rostoucích nároků na sociální transfery.

Navzdory těmto výzvám i navzdory dvěma krizím byla hospodářská politika České republiky v letech 1997–2017 úspěšná. Vyrovnala se s pře-

chodem od plánovaného hospodářství k evropskému tržnímu hospodářství a dokázala přitom zachovat sociální stabilitu. Tím splnila funkci, která jí v politickém systému přísluší.

Literatura

- Chmelař, Aleš, Michal Pícl, Jan Bittner, Stanislav Volčík a Aleš Nechuta. 2016. *Analýza odlivu zisků: Důsledky pro českou ekonomiku a návrhy opatření*. Úřad vlády ČR.
- Centrum pro výzkum veřejného mínění. 2017. *Občané ČR o budoucnosti EU a přijetí eura – duben 2017*. Sociologický ústav Akademie věd ČR.
- Česká národní banka. 2003. *Strategie přistoupení České republiky k eurozóně* (Společný dokument vlády ČR a ČNB).
- Česká národní banka. 2014. *Kurz jako nástroj měnové politiky*. ČNB únor/2014.
- Česká národní banka. 2016. Záznam z jednání bankovní rady ČNB dne 4. února 2016. https://www.cnb.cz/cs/menova_politika/br_zapisy_z_jednani/2016/cmom_160204.html. Citováno: 23. 2. 2018.
- Česká národní banka. 2018. Devizové rezervy – časová řada. https://www.cnb.cz/cs/statistika/platbe_bilance_stat/devizove_rezervy/drs_rada.htm. Citováno: 23. 2. 2018.
- Česká národní banka. 2017. Veřejná databáze. <://vdb.czso.cz/vdbvo2/>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Dědek, Oldřich. 2000. Měnový otřes. Výzkumná práce č. 15. Česká národní banka. http://www.cnb.cz/en/research/research_publications/mp_wp/download/c-vp15-99.pdf. Citováno: 23. 2. 2018.
- Dubská, Drahomíra. 2015. Dvě desetiletí přímých investorů v Česku. *Statistika a my* 11–12/2015. Český statistický úřad.
- Řurdovič, Martin. 2014. *Názor na devizové intervence České národní banky*. CVVM, Sociologický ústav AV ČR.
- Dyba, Karel et al. 2016. *25 let české transformace*. Publikace č. 30. Praha: Institut Václava Klause.
- Dyba, Karel. 2000. Navrhovali jsme změnu kurzového režimu. In: *Tři roky od měnové krize*, ed. Marek Loužek, 35–42. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- European Bank for Reconstruction and Development. 2017. Transition indicators. <http://www.ebrd.com/cs/atellite?c=Content&cid=1395236497710&d=Mobile&page-name=EBRD%2FContent%2FContentLayout>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Fair, Ray C. 2002. *Predicting Presidential Elections and Other Things*. Stanford: Stanford University Press.
- Fajkusová, Blanka. 1999. Přístup nových členských států do OECD na příkladu České republiky. *Mezinárodní vztahy*, 34 (01): 80–90.
- Fischer, Jakub, Hana Lipovská a Daniel Němec. 2016. Implementační zpoždění diskreční fiskální politiky. *Politická ekonomie*, 64 (03): 245–263.
- Hanzlová, Raďka. 2017. *Důvěra názorům vybraných skupin vyjadřujících se k veřejným otázkám v ČR – říjen 2017*. CVVM, Sociologický ústav AV ČR.

- Holman, Robert. 2000. Měnová krize 1997 byla trest za nezavedení volného floatingu. In: *Tři roky od měnové krize*, ed. Marek Loužek, 43–48. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- Jakl, Ladislav, ed. 2017. *Veta prezidenta Klause*. Praha: Institut Václava Klause.
- Janáčková, Stanislava. 2015. *Krize eurozóny a dluhová krize vyspělého světa*. Praha: Institut Václava Klause.
- Klaus, Václav. 2000a. Poznámky k analýzám transformace. In: *Česká konservativní a liberální politika: sborník k desátému výročí založení revue Proglas*, eds. Petr Fiala a František Mikš, 213–231. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Klaus, Václav. 2000b. Tři roky po měnové krizi: rekapitulace událostí a jejich souvislostí, aby se na některé věci nezapomnělo. In: *Tři roky od měnové krize*, ed. Marek Loužek, 9–25. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- Klaus, Václav, a Vladimír Tomšík. 2008. *Makroekonomická fakta české transformace*. Brno: NC Publishing.
- Klaus, Václav. 2009. *Kde začíná zítřek*. Praha: Knižní klub.
- Klaus, Václav et al. 2013. *Česká republika na rozcestí – Čas rozhodnutí*. Praha: Fragment.
- Kučera, Lukáš. 2016. Odliv peněz z ČR je jeden z nejsilnějších v Unii. Český statistický úřad. <http://www.statistikaamy.cz/2016/02/odliv-penez-z-cr-je-jeden-z-nejsilnejsich-v-unii/>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Lipovská, Hana. 2015. The Fiscal Placebo. <https://is.vsf.cz/repo/5134/LIPOVSKA.pdf>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Lipovská, Hana. 2016. Ekonomický růst v roce 2015 – není co slavit. In: *Boom české ekonomiky: Anomálie, nebo trvalý stav?*, ed. Petr Dufek, 47–58. Praha: Institut Václava Klause.
- Loužek, Marek. 2014. *Důchodová reforma*. Praha: Nakladatelství Karolinum.
- Mandel, Martin, a Jaroslava Durčáková. 2017. *Mezinárodní finance a devizový trh*. Praha: Management Press, Albatros Media.
- Ministerstvo financí ČR. 2014. Makroekonomická predikce 2014. <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2014>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Ministerstvo financí ČR. 2017. Struktura a vývoj státního dluhu. <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Ministerstvo financí ČR. 2018. Monitor. <http://monitor.statnipokladna.cz/2017/>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2011. Sociální reforma I. <https://www.mpsv.cz/cs/11678>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo financí ČR. 2013. Manuál k důchodové reformě. <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2013/duchodova-reforma-ma-svuj-navod-pro-kazd-8478>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2017. Přehled o vývoji částek minimální mzdy. <https://www.mpsv.cz/cs/871>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Myant, Martin. 2014. *Vzestup a pád českého kapitalismu: Ekonomický vývoj České republiky od roku 1989*. Praha: Academia.
- Nejman, Milan, a Ludmila Budíková. 2017. Přímé zahraniční investice za rok 2015. Česká národní banka. <https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/>

- statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_2015_CZ.pdf. Citováno: 23. 2. 2018.
- Obstfeld, Maurice, a Alan M. Taylor. 1998. The Great Depression as a Watershed: International Capital mobility over the Long Run. In: *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, eds. Michael D. Bordo, Claudia Goldin a Eugene N. White, 353–402. Chicago: University of Chicago Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2017. Length of maternity leave, parental leave and paid father-specific leave. <http://www.oecd.org/gender/data/length-of-maternity-leave-parental-leave-and-paid-father-specific-leave.htm>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Revenda, Zbyněk, Martin Mandel, Jan Kodera, Petr Musílek a Petr Dvořák. 2017. *Peněžní ekonomie a bankovníctví*. Praha: Management Press, Albatros Media.
- Roaf, James et al. 2014. 25 years of transition: post-communist Europe and the IMF. International Monetary Fund. http://www.imf.org/external/region/bal/rr/2014/25_years_of_transition.pdf. Citováno: 23. 2. 2018.
- Slaný, Antonín. 2003. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck.
- Slaný, Martin. 2017. Účet za devizové intervence nám ekonomika teprve vystaví. *Bankovníctví* 9.
- Tomšík, Vladimír, a Jan Vlček. 2017. Účet za devizové intervence nám ekonomika již vystavila. *Bankovníctví* 10.
- Ústavní soud. 2001a. Nález Ústavního soudu N 90/22 SbNU 249: Nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny ze dne 20. 6. 2001.
- Ústavní soud. 2001b. Nález Ústavního soudu N 91/22 SbNU 267: Spor o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB ze dne 20. 6. 2001.
- Sedláček, Petr. 2008. *Mezinárodní měnový fond ve 21. století*. Praha: C. H. Beck.
- Singer, Miroslav. 2016. Negativní úrokové sazby – lék, nebo hrozba? Newsletter Institutu Václava Klause. <https://www.klaus.cz/clanky/3949>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Štěrbová, Ludmila. 2013. *Mezinárodní obchod ve světové krizi 21. století*. Praha: Grada Publishing.
- Vláda. 1998. Programové prohlášení vlády – Tošovský 1998. <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/josef-tosovsky/programove-prohlaseni-vlady---tosovsky-1998-26606/>. Citováno: 23. 2. 2018.
- World Bank. 2017. GINI Index (World Bank estimate). <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-6>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách). <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-72>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-442>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Zákon č. 227/2013 Sb., Novela zákona o České národní bance. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-227>. Citováno: 23. 2. 2018.

- Zamrazilová, Eva. 2008. Kam povede příliv přímých zahraničních investic? In: *Zahraniční investice: Cíl hospodářské politiky? Centrum pro ekonomiku a politiku*, ed. Marek Loužek, 31–45, Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku.
- Zlámalová, Lenka, a Martin Jašminský. 2008. Zdeněk Tůma: Euro v roce 2019? Žádné drama. *Hospodářské noviny*. <https://archiv.ihned.cz/c1-22694990-euro-v-roce-2019-zadne-drama>. Citováno: 23. 2. 2018.
- Žák, Milan. 2006. Hospodářská politika. Vysoká škola ekonomie a managementu. https://www.vsem.cz/data/data/sis-texty/studijni-texty-bc/st_me_hp_klikova.pdf. Citováno: 23. 2. 2018.
- Žídek, Libor. 2006. *Transformace české ekonomiky: 1989–2004*. Praha: C. H. Beck.

VÝSLEDEK EVROPEIZACE, NEBO VLASTNÍ RUKOPIS?

Vznik a vývoj české migrační politiky

PAULA BEGER

1. Úvod

Migrační politika jako samostatná oblast politiky vznikla v Česku teprve v 90. letech minulého století. V té době se republika stala nejprve tranzitním státem pro migranty do západní Evropy a později, v důsledku lepší se ekonomické situace, cílovou zemí imigrace (Evropský parlament 1998, str. 16; Drbohlav 2012, str. 185). To bylo novum, protože až do té doby toto území po staletí charakterizovaly spíše vlny emigrace než přistěhovalectví. Stát měl proto zájem zejména o kontrolu vystěhovalectví. Za dob socialismu uzavřel migrační smlouvy se sousedními socialistickými zeměmi, ale také se vzdálenými zeměmi se stejnou státní ideologií (Vietnam, Mongolsko, Angola, Severní Korea a Kuba) (Čaněk a Čížinský 2011, str. 327–329).

Utváření této politiky probíhalo během transformace systému, která byla navozena vnitropoliticky a znamenala přeměnu po desítky let existujících struktur. Symbolem a podporou demokratizačního procesu měl být vstup Česka do Evropské unie (EU). V literatuře se vývoj české migrační politiky popisuje jako řízený především ze strany EU (Drbohlav 2005; Baršová a Barša 2005). Harmonizace se standardy EU a přizpůsobení západoevropským pravidlům se považuje za „nejdůležitější faktor ovlivňující české migrační vzorce a politiku obecně“ (Drbohlav 2001, str. 222).

Ve výzkumu integrace se často zdůrazňuje, že po vstupu do EU může stát ztratit motivaci dále přizpůsobovat své jednání pravidlům EU. Podle této logiky měl od vstupu Česka do EU v roce 2004 vzrůst význam české domácí politiky pro formulování české migrační politiky. V tomto ohledu kapitola kriticky zkoumá, zda lze vznik a vývoj migrační politiky v Česku skutečně vysvětlit jako proces evropeizace. Jako zdroj dat při tom používá

mj. četné monitorovací zprávy Evropské komise (dále Komise) a Ministerstva vnitra ČR.

Kapitola nejprve vymezuje teoretický rámec a nastiňuje potenciální nedostatky aplikace analytického konceptu evropeizace na český případ. Definuje oblast migrační politiky a konkretizuje ji na příkladu Česka ve světle příslušných institucí a zákonů. V hlavní části analyzuje, do jaké míry působily a interagovaly jako hnací síly při vzniku této politiky vnější vlivy EU a interní opatření českého ministerstva vnitra a dalších vnitropolitických aktérů. Časově při tom rozlišuje mezi fází před vstupem do EU a po něm. Kromě toho jsou prezentovány jednotlivé výstupy této politiky ve formě zákonů a programů. Analýzu pak kapitola klade do regionálního srovnávacího kontextu a v závěrečném přehledu shrnuje nejdůležitější poznatky.

2. Teoretický rámec: Změna politiky v důsledku evropeizace?

V politologických studiích se do migrační politiky zahrnuje uprchlická a azylová politika; ilegální migrace a ochrana hranic; spolupráce s východními a tranzitními zeměmi; pracovní migrace a v širším pojetí také integrační politika (Bendel 2011, str. 377; srov. také Faist a Ette 2007, str. 15). Širší pojetí této politiky odpovídá migračnímu právu EU, neboť od uzavření Amsterdamské smlouvy získává EU v této oblasti stále více pravomocí (Zincone a Caponio 2006). Od Lisabonské smlouvy se EU zabývá také oblastí integrace, ovšem „s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států“ (čl. 79 SFEU [4]). Migrační politika je tak do dnes jen částečně komunitarizovanou oblastí politiky, v níž Komise sdílí právo legislativní iniciativy s členskými státy, přičemž rozhodnutí Rady EU se přijímají převážně jednomyslně (Fellmer 2008). Z toho vyplývá koncepční problém, totiž že tato oblast politiky má vytvořit společný vnitřní prostor také pro migraci, ale zároveň představuje „klíčovou oblast národního sebeurčení“ (Tomei 2000, str. 25).

Hlavním cílem výzkumu politiky (*policy analysis*) je „zjistit důvody, proč vláda v určité době přijímá, mění nebo opouští určitou politiku“ (Wenzelburger a Zohlhöfer 2015, str. 27). Často se tu uplatňují vnitropolitické faktory, například různé konstelace parlamentní většiny. Vzhledem k výše popsanému charakteru migrační politiky je schopnost

tohoto analytického přístupu vysvětlit důvody pro vznik a vývoj této politiky od počátku sporná. Zejména analýzy politik ve střední a východní Evropě zdůrazňují silný vliv kondicionality v souvislosti s přístupovým procesem do EU. Lze tedy genezi české migrační politiky lépe vysvětlit jako „vnitrostátní změnu navozenou EU“ (Börzel a Panke 2015, str. 226)?

Kandidátské země skutečně musely implementovat právo EU k migraci, ochraně hranic a azylu stejně jako Kodaňská kritéria EU, a lze proto předpokládat relativně silnou „evropeizaci shora dolů“ (*top-down Europeanization*). Toto pojetí evropeizace shora dolů zkoumá v rámci novějšího výzkumu evropeizace vliv EU na národní politiku členských států (Börzel a Risse 2003). Podle tohoto přístupu bude dále prozkoumáno, zda v předvstupní fázi v letech 1998 až 2004 došlo ke změně české migrační politiky, která by byla vyvolána ze strany EU. Vzhledem k tomu, že se migrační politika na úrovni EU stále více komunitarizovala, zatímco se Česko nacházelo v předvstupní fázi, vyplynuly z procesu komunitarizace tyto kontextuální podmínky pro změnu české migrační politiky vlivem EU.

Na počátku 90. let mělo Česko minimálně rozvinutou národní migrační politiku ve formě institucí, zákonů a aktérů. Kondicionalita EU tak potenciálně mohla vyvíjet obzvláště silný vliv na vytváření národní migrační politiky. Ve smyslu evropeizace lze hovořit o transformaci, tj. proměně základní logiky fungování této politiky (Radaelli 2003; Faist a Ette 2007, str. 17) – alespoň po dobu od přijetí žádosti o členství v roce 1998 do přistoupení roku 2004, kdy Česko muselo sladit zákony a instituce podle pravidel EU. Tyto cíle byly pohyblivé, neboť rozsah evropského *acquis* v oblasti migrace od Amsterodamské smlouvy z roku 1993 výrazně narostl a nadto vyžadovala Kodaňská kritéria další podmínky v oblasti právního státu, ochrany lidských práv a práv menšin (Schimmelfennig a Sedelmeier 2004, str. 669).

Zdá se však, že takové vysvětlení je zčásti sporné: za prvé lze předpokládat, že v důsledku pouze částečné komunitarizace evropské migrační politiky neexistovaly v této oblasti politiky tvrdé cíle a že tudíž evropské instituce jako Komise nemohly v plné míře působit na přístupující státy a „evropeizovat“ shora dolů. Namísto toho byl tento proces možná částečně přesunut na horizontální úroveň a úředníci byli vysíláni do kandidátských zemí jako „*twinning agents*“, aby předávali osvědčené postupy (*best practice*) a poskytovali poradenství v oblasti politik (Grabbe 2001, str. 1024).

Za druhé výzkum evropeizace většinově předpokládá, že k evropeizaci politik může dojít, jen pokud zpočátku existuje nesoulad, tj. nedosta- tečná kompatibilita mezi národním a evropským právem (Börzel a Panke 2015, str. 226; srov. též Börzel a Risse 2003, str. 58). V tomto případě však zahájení přístupového procesu nevyžadovalo adaptaci migrační politiky na politiku EU, ale česká migrační politika se průběžně formovala podle standardů EU, které se teprve vytvářely.

Proto je nutné kromě vnějších vlivů brát v úvahu i domácí vlivy a vnitropolitické procesy jako alternativní vysvětlení nebo alespoň dů- ležité vysvětlující faktory. Je možné, že nejpозději po skončení kondi- cionality EU a vstupu Česka do EU v roce 2004 nabyly na významu v procesech vyjednávání politik preference domácích aktérů a jejich prosazování.

3. Právní rámec a kompetence v migrační politice

České ministerstvo vnitra rozlišuje ve svých situačních zprávách tři ob- lasti: legální migraci (včetně pracovní migrace a azylové politiky), nele- gální migraci a integraci. Sekundární migrace, tedy přistěhování rodin- ných příslušníků, je v těchto zprávách zmiňována pouze v oblasti azylové politiky (Ministerstvo vnitra ČR 2006 a 2008). Pouze příležitostně se uvádí diferencované členění na vízovou politiku, schengenskou spolu- práci, legální a ilegální migraci, readmisní dohody, dobrovolný návrat a mezinárodní ochranu. Od roku 2009 se již oblast azylu nebude počítat k legální migraci, ale bude zařazena do kapitoly o mezinárodní ochraně (tamtéž 2009). Přesné vymezení a pořadí úkolů a kompetencí v oblasti migrační politiky však v Česku není pevně stanoveno.

Česká migrační politika je založena především na dvou zákonech, které komplexně upravují oblast migrační politiky a od svého přijetí v roce 1999 podléhají ustavičným změnám a doplňování. Oba zákony byly během adaptace na právo EU před i po vstupu do EU neustále roz- šířovány. Zákon o pobytu cizinců na území ČR (č. 326/1999 Sb.) tak stanoví pravidla pro vstup, přijetí, vyhoštění a zadržení cizinců. Azylový zákon (č. 325/1999 Sb.) upravuje české azylové právo podle mezinárod- ních směrnic a od roku 2013 zavádí doplňkovou (subsidiární) ochranu (European Migration Network 2009, str. 8–9).

Stejně jako v sousedních zemích střední a východní Evropy je i v Česku migrační a azylová politika převážně v gesci ministerstva vnitra. Na mezinárodní úrovni spoluvyjednává strategie a zákony a na národní úrovni zodpovídá za implementaci zákonů o azylu, migraci a integraci (Ministerstvo vnitra ČR 2006, str. 9). V rámci sekce vnitřní bezpečnosti působí odbor azylové a migrační politiky, který se zabývá touto oblastí politiky (tamtéž 2017).

Protože se migrace jako meziresortní oblast politiky dotýká také aspektů bezpečnosti a sociální, pracovní a zahraniční politiky, podílejí se na její tvorbě i další ministerstva. Policie tak provádí hraniční kontroly a rozhoduje o tom, které osoby mají povolen vstup do země. Služba cizinecké policie je zvláštní složkou české policie působící na celém území republiky, která bojuje proti nelegální migraci. Do této oblasti politiky je zapojeno i ministerstvo zahraničních věcí, jež povoluje pobyt osobám s imunitou a odpovídá za oblast vydávání víz na velvyslanectvích a konzulátech. Ministerstvo práce a sociálních věcí je pověřeno integrací cizinců na českém trhu práce. Ministerstvo spravedlnosti rozhoduje o vyhoštění cizinců v rámci trestního stíhání a ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy stejně jako ministerstvo pro místní rozvoj zajišťují ve spolupráci s ministerstvem práce a sociálních věcí integrační opatření pro uprchlíky (tamtéž 2006, str. 10–15).

4. Podle evropské předlohy? Migrační politika Česka v letech 1990 až 2003

Nezávisle na přání vstoupit do EU byla v Česku důležitým faktorem pro rozvoj migrační politiky rostoucí a stále diferencovanější imigrace. Jak již bylo zmíněno, Česko se od počátku 90. let stalo tranzitní zemí pro migranty do západní Evropy i cílovou zemí pro imigranty (Evropský parlament 1998, str. 16; Drbohlav 2012, str. 185). To vyvolalo potřebu právní regulace.

Počet přistěhovalců s povolením k trvalému pobytu vzrostl z 50 000 v roce 1992 na 160 000 v roce 1995. O rok později již bylo zaregistrováno 206 577 přistěhovalců (European Parliament 1998, str. 16). Rozdělením Československa se ze Slováků, kteří byli v Česku usazení často již delší dobu, stali přistěhovalci; po roce 1992 se počet slovenských imigrantů

snížil z 62 % na 56 % v roce 1993 (Drbohlav a kol. 2009, str. 19). Koncem 90. let začal počet ukrajinských přistěhovalců stále silněji převyšovat počet Slováků. V roce 1998 tak přišlo 37 % z Ukrajiny a 37 % ze Slovenska a stále vzrůstal počet imigrantů (14 %) z Vietnamu (Evropský parlament 1998, str. 16). Čistá migrace byla trvale pozitivní (Drbohlav a kol. 2009). Na přelomu tisíciletí počty přistěhovalců klesly pod 10 000, o to rychleji však stouply v následujících letech na více než 100 000.

Zcela jinak se vyvíjely počty žadatelů o azyl. Mezi rokem 1990 a říjnem 1998 bylo v Česku podáno 14 686 žádostí o azyl – s relativně stabilní bilancí kolem 2 000 ročně (nejnižší počet byl 841 v roce 1992 a nejvyšší 2 334 v roce 1998). Míra kladného vyřízení žádostí o azyl byla naproti tomu v předstupní fázi v průměru nízká, ochrana byla v Česku skutečně poskytnuta přibližně 1 700 uprchlíkům ročně. Míra přiznání azylu mezi lety 1991 (39 %) a 1998 (5,2 %) prudce poklesla (Evropský parlament 1998). Nejnižší míru přiznání ve výši 0,5 % zaznamenalo Česko v roce 2001.

České reakce na potřebu přijmout odpovídající opatření nebyly zejména v azylové a uprchlické politice na počátku 90. let ovlivněny EU, ale spíše mezinárodními a nevládními organizacemi (Čaněk a Čížinský 2011, str. 337). V listopadu 1991 Česká republika nejprve ratifikovala Ženevskou úmluvu o uprchlících z roku 1951 a k ní příslušející Newyorský protokol. Kancelář UNHCR byla v Praze otevřena v roce 1992 a podporovala českou vládu při budování národního azylového systému. Vláda přijala v roce 1991 první integrační program pro uprchlíky, který od roku 1994 poskytoval komplexnější nabídku jazykových kurzů a pomoci při integraci na trhu práce a zajištění bydlení ze strany českého ministerstva vnitra (Evropský parlament 1998).

Nápadná byla – zejména z dnešního pohledu – poměrně malá politizace migrace (Čaněk a Čížinský 2011, str. 303), i když v české populaci existovaly negativní postoje k mezinárodní migraci (Drbohlav 2001, str. 217). Jedním z důvodů bylo pravděpodobně to, že od počátku 90. let byla česká politika silně ovlivněna přáním elit i obyvatelstva „vrátit se“ do Evropy a vstoupit do EU. Jiná témata měla oproti tomu menší prioritu.

Evropská dohoda mezi EU a Českou republikou, která vstoupila v platnost v roce 1995, stanovila jako asociační dohoda základní standardy pro přechod k demokratickému systému a tržnímu hospodářství (Kuschel 1992). Česko smluvně potvrdilo svůj cíl zahájit „návrat do Ev-

ropy“. Vzhledem k silnému přání vstoupit do EU byla česká migrační politika utvářena výrazně v závislosti na kondicionalitě EU. Kodaňská kritéria, přijatá Evropskou radou v roce 1993, formulovala podmínky pro přistoupení kandidátských zemí. Kromě politických kritérií k zajištění stabilní demokracie a hospodářských standardů fungujícího tržního hospodářství museli uchazeči o vstup prokázat svou schopnost přijmout společné právo (*acquis communautaire*) Evropského společenství.

Z 31 přístupových kapitol, které tehdy byly sjednávány s kandidátskými zeměmi, se kapitola 24 týkala migrační politiky (Anagnost 2000, str. 380). Podle článku 24 měly být i v kandidátských zemích vytvořeny podmínky pro prostor svobody, bezpečnosti a práva. Ačkoli Evropská společenství, jak bylo uvedeno výše, v té době ještě neměla společnou migrační politiku ve smyslu společného práva, kandidátské země měly být dostatečně připraveny na implementaci rozšiřujícího se právního rámce (Komise Evropských společenství 2002, str. 10). Od roku 1998 bylo Česko zahrnuto vedle Polska a Maďarska do přístupových jednání tzv. lucemburské skupiny.

Cílem přístupové fáze bylo přijetí evropského práva (*acquis*), jež v oblastech migrace a azylu vykazovalo zvláštnost „dvojích standardů“ (Schimmelfennig a Sedelmeier 2004, str. 669). Česko tak bylo zemí, která v tomto procesu implementovala nové zákony, z nichž některé dosud neexistovaly ani ve starých členských státech nebo je tyto státy zatím plně nepřejaly (Grabbe 2002, str. 250; Grabbe 2003, str. 306). Zatímco ostatní členové EU měli možnost vyjednat si výjimky z nařízení a směrnic k migrační politice, Česko mohlo tyto zákony pouze bez výhrad převzít. Česko tak již před přistoupením přijalo maximalistickou verzi evropské migrační politiky (Grabbe 2003, str. 307).

Během přístupového procesu nevedl český parlament o zákonech k migrační politice žádné velké diskuse a strany se na poli této politiky jasně ani blíže nevymezovaly (Čaněk a Čižinský 2011, str. 341). Nezmiňovaly téma migrace ve svých programech a nepraktikovaly ve vztahu k němu ani žádnou stranickou disciplínu (Shevel 2011, str. 224). Od roku 1990 vykonávalo migrační a uprchlickou politiku ministerstvo vnitra. To bylo považováno za instituci, která byla „snad nejvíce důkladně očištěna po sametové revoluci“ (tamtéž, str. 196). Politická elita transformační fáze, často bývalí disidenti, tak měla v té době rozhodující vliv na utváření české uprchlické politiky: „liberální orientace elit zabývajících se

uprchlickou politikou se v praxi odrazila v liberálním pojetí uprchlické politiky“ (tamtéž, str. 199). Také imigrační politiku poznamenal přístup „Laissez-faire k migrační legislativě a praxi“ (Čaněk a Čižinský 2011, str. 330). V důsledku toho byly zákony v Česku vůči imigrantům mnohem liberálnější než v sousedních západoevropských státech (Drbohlav 1. 8. 2015).

V reakci na rozdělení Československa v roce 1993, kterým se během krátké doby stali z části bývalých občanů země cizinci, byl přijat nový Zákon o státním občanství České republiky. Zaměřoval se na Romy a Slováky, kteří byli v zemi často již dlouho usazení, a vyzýval je, aby si požádali o udělení státního občanství. Slováci nicméně mohli projít rychlou „integrací“, pokud měli v Česku již dva roky trvalé bydliště (Wienroth a Postler 2013, str. 320–321).

Za vlády Václava Klause (ODS) se od poloviny 90. let projevila tendence migraci nejen registrovat, ale i redukovat (Čaněk a Čižinský 2011, str. 332). České ministerstvo vnitra v tomto smyslu zdůrazňovalo myšlenku státního sebeurčení: „K demokratické společnosti bezpochyby patří právo na svobodný pohyb i právo vybrat si svůj stát pobytu, avšak ani právo státu zohledňovat množství imigrantů, důvody a původ imigrace by nemělo být zpochybněno.“ (Ministerstvo vnitra ČR 1997)

Když Česko v roce 1998 zahájilo přístupová jednání s EU, nemělo žádný zákon o ochraně hranic ani legislativu k přistěhovalectví cizinců (Evropská komise 1998, str. 32). Na vytvoření migrační politiky proto Komise pohlížela jako na střednědobou prioritu v procesu přistoupení, na ochranu hranic pak jako na krátkodobou (Evropská komise 1998, str. 45; Evropský parlament 1998). Od října 1998 zpracovával žádosti o azyl nově vytvořený odbor ministerstva vnitra pro uprchlíky. Kompetence na poli migrační politiky se tak plně soustředily na ministerstvu vnitra. To v roce 1998 předložilo vládě návrhy azylového zákona a zákona o pobytu cizinců na území ČR (Evropský parlament 1998, str. 16).

Když v červenci 1998 nahradila euroskeptika Klause menšinová vláda ČSSD v čele s Milošem Zemanem, očekávalo se, že přijme evropsštější kurs. Přesto i v roce 1999 dopadlo Česko v monitorovací zprávě Evropské komise o migrační politice špatně. Jedním z důvodů byla především těžkopádnost a nedostatečná obsazenost struktur státní správy (Kösemen 2005, str. 226). V souladu s pravidly EU přijala česká vláda v roce 1999 usnesení o zlepšení kontroly hranic. Přes mnohé pokroky v přizpůsobivo-

vání české migrační politiky evropským standardům jí Komise vytýkala nedostatek administrativních kapacit k zajištění účinnější hraniční kontroly. Zejména byla ve zprávě Evropské komise kritizována nedostatečná kontrola nelegálních přistěhovalců: „Česká republika je tranzitní zemí pro mnoho nelegálních přistěhovalců“ (Evropská komise 1999, str. 51). Zákon o pobytu cizinců na území ČR nabyl účinnost v lednu 2000, ale institucionální struktury jako personál a vybavení nebo meziresortní databáze nebyly do té doby natolik rozvinuté, aby mohl být správně prováděn (tamtéž 2000, str. 85–87).

Česká legislativa se od roku 2001 soustředila na přípravu vstupu do schengenského prostoru a v témže roce byl přijat Schengenský akční plán. Komise Česku vytýkala přetrvávající nedostatky v rámci migrační politiky, zejména při potírání nelegální migrace (tamtéž 2001, str. 90–92). Teprve v roce 2002 zhodnotila Komise omezování nelegální migrace v Česku jako efektivní: „Zvýšené snahy na operativní úrovni přinesly pozitivní efekt ve vztahu ke kontrole migrace a k dopadení nelegálních přistěhovalců [...], jejich počty klesly“ (tamtéž 2002, str. 112). Také české azylové zákony byly po kritice Komise zpřísněny. Novela azylového zákona, která vstoupila v platnost v únoru 2002, ustanovení o poskytování azylu dále přitvrdila. Nezávislá soudní instance, nově vytvořená touto novelou, umožnila od té doby podávat odvolání žadatelům, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta (Komise Evropských společenství 2002, str. 49).

Komise a Rada OSN pro lidská práva nicméně shledaly, že Česko sice má komplexní cizinecký zákon, ale dosud nebyla vytvořena migrační politika jako samostatná oblast politiky (Evropská komise 2002, str. 28). Komise obzvláště oceňovala koaliční vládu Vladimíra Špidly (ČSSD), nově utvořenou v červenci 2002 v koalici s KDU-ČSL a US-DEU, jež si předsevzala učinit významné kroky směrem k evropské integraci. Za předpokladu, že udrží rychlé tempo implementace, nabídla Komise Česku koncem roku 2002 perspektivu přistoupení (Kösemen 2005, str. 228–229; Vodička 2010, str. 284).

V roce 2003 česká vláda přijala komplexní opatření migrační politiky, které nebylo součástí *acquis*, ale bylo motivováno vlastními zájmy vlády. Její pilotní program „Aktivní výběr kvalifikovaných pracovníků“ měl přilákat vysoce kvalifikované pracovníky ze zahraničí v zájmu řešení nedostatku pracovních sil a s cílem bojovat tak proti nelegální migraci, „při

současném zdůrazňování prospěšnosti migrace pro český stát a společnost“ (Čaněk a Čižinský 2011, str. 338). Program otevíral kvalifikovaným zahraničním pracovníkům možnost trvalého pobytu po 2,5 letech pobytu. Byl však určen pouze osobám z vybraných zemí zejména východní Evropy a hledání zaměstnání na českém trhu práce bylo pro cizí státní příslušníky nadále obtížné (Drbohlav 1. 8. 2015).

Kromě toho byly ve stejném roce přijaty hlavní zásady migrační politiky, které spojovaly do jednoho konceptu mj. evropské standardy, odvracení migrace při současném nábore kvalifikovaných migrantů a spolupráci s občanskou společností a nevládními organizacemi (Wienroth a Postler 2013, str. 322). Po změnách provedených českým parlamentem nabyla rok před vstupem Česka do EU platnost komplexní novela zákona o pobytu cizinců na území ČR. Zákon zcela dle představ Komise reguloval pobyt občanů EU na území Česka a jejich zvláštní postavení oproti ostatním státním příslušníkům a rušil vnitřní celní kontroly. Komise potvrdila, že Česko dokončilo formální harmonizaci práva v oblasti migrace, ale současně připomněla nutnost adekvátní implementace také na krajské a okresní úrovni (Evropská komise 2002, 116; 2003, str. 45–47).

Celkově řečeno se v Česku v předvstupní fázi na počátku 90. let etablovala relativně liberální migrační a azylová politika, kterou však po zahájení přístupových jednání v roce 1998 silně ovlivňovala kondicionalita EU. Kladla důraz zejména na boj proti nelegální migraci a účinnou ochranu hranic. Nábořem kvalifikovaných pracovníků však vláda prosazovala národní zájem, který přesahoval kondicionalitu EU.

5. Projev národní koncepční svobody? Česká migrační politika po vstupu do EU

Po vstupu Česka s aktivní náborovou politikou zaměřenou na kvalifikované pracovní síly do EU pokračoval růst imigrace do země, který započal v předchozích letech (viz obr. 1), ale následně po vstupu země do schengenského prostoru v roce 2008 klesl na předvstupní úroveň (Drbohlav a kol. 2009, str. 19).

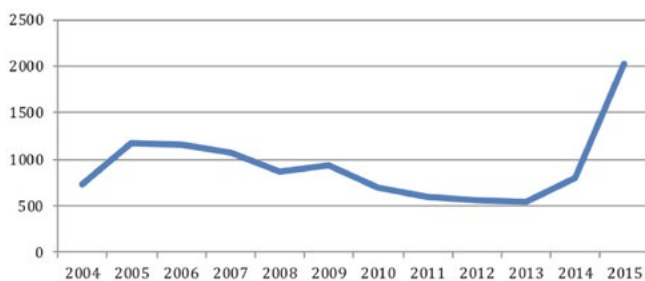
Obrázek 1: Imigrace v Česku po vstupu do EU, 2005–2015



Vlastní graf podle: Eurostat 2016.

Počet žádostí o azyl se po přistoupení k EU snížil na polovinu z více než 11 000 na 5 500 (viz obr. 2). Také míra přiznání azylu zůstala i nadále nízká (Drbohlav a kol. 2009, str. 24–25). V souvislosti s evropskou uprchlickou krizí v Česku opět podstatně přibýlo žádostí o azyl, ale jejich počet zůstává dodnes v absolutním i relativním vyjádření nízký.

Obrázek 2: Lidé hledající v Česku ochranu v rámci Dublinského systému, 2004–2015



Vlastní graf podle: Ministerstvo vnitra ČR 2015.

Česko se jako plnohodnotný člen EU mohlo po roce 2004 podílet na rozhodovacích procesech Rady, Evropské rady a Evropského parlamentu. Nízká politizace migrační politiky v Česku však znamenala, že jen málo stran mělo programové priority v této oblasti politiky, a proto

migrace obecně neměla žádný zvláštní význam (Drbohlav 1. 8. 2015). Hlavním cílem bylo obecně přizpůsobení evropské legislativě a implementace právních předpisů přijatých EU (Ministerstvo vnitra ČR 2006, str. 61). V rámci politiky migrace se na rozdíl od jiných oblastí nemusely plnit žádné další předvstupní podmínky pro zavádění intenzivnějších forem integrace (např. schengenský prostor nebo eurozóna). Vzhledem k tomu, že Česko nemělo vnější hranici EU, nemuselo například při přistoupení k schengenské dohodě v roce 2008 provádět žádné významné administrativní změny v rámci ochrany hranic. Na rozdíl např. od Polska a Maďarska nebylo na české hranici nutné realizovat žádná sofistikovaná technologická bezpečnostní opatření (Miciukiewicz 2011). Zákony o azylu a o pobytu cizinců byly po vstupu změněny a do českého práva byla přejata ustanovení evropských směrnic a implementovány například minimální standardy evropské azylové legislativy (Ministerstvo vnitra ČR 2006, str. 17).

Vzhledem k tomu, že migrační politika EU vycházela především z mezivládní spolupráce, měla evropeizace horizontální charakter. I zde Česko jako člen EU zaujalo novou pozici a od roku 2005 si na expertních setkáních vyměňovalo informace o problematice azylu a migrace se Slovenskem, Německem a Rakouskem. Rok po vstupu do EU zintenzivnilo svou spolupráci s partnerskými institucemi po oblast migrace a azylu a navazovalo nové kontakty, např. prostřednictvím evropské koordinace imigračních služeb (GDISC, *General Directors of Immigration Service Centres*). Česko se výrazně zapojilo do administrativní spolupráce, takže se každoroční setkání imigračních úřadů již v roce 2006 konalo v Praze (tamtéž, str. 43, 50).

Ani po úspěšném splnění podmínek vstupu a pokračující implementaci evropské legislativy však v Česku v té době nevznikla ucelená migrační politika. Nízký stupeň komunitarizace evropské migrační politiky znamenal, že česká politika neměla k dispozici žádnou předlohu, což výrazně překvapilo špičky státního aparátu (Čaněk a Čížinský 2011, str. 343). Česká vláda tak musela i po vstupu do EU vytvářet vlastní národní migrační politiku v souladu s evropskými standardy.

Na podkladě pilotního programu pro nábor vysoce kvalifikovaných pracovníků z roku 2003 byly přerozděleny pravomoci ministerstva vnitra a ministerstva práce a sociálních věcí. V letech 2004 až 2008 tak ministerstvo práce a sociálních věcí koordinovalo migrační politiku s cílem silněji

propojit integraci a zaměstnávání přistěhovalců. Od roku 2008 se však tato kompetence vrátila zpět na ministerstvo vnitra (European Migration Network 2009, str. 1). Došlo tak k posílení kompetencí ministerstva vnitra jako hlavní instituce odpovědné za realizaci migrační politiky.

Po vstupu do Schengenu se Česko, jež nemělo žádnou vnější hranici EU, zapojilo do kontroly mezinárodních letišť v schengenském prostoru (Ministerstvo vnitra ČR 2009, str. 142). Neustále docházelo ke změnám v zákoně o pobytu cizinců, které však na rozdíl od dřívějšíka nepředstavovaly primárně implementaci právních předpisů EU (tamtéž, str. 21). V letech 2008 a 2009 upravily různé zákony vlastní provádění migrační politiky. Jednalo se o úpravu zajišťovací vazby, biometrických údajů, trestních rejstříků a důchodového a sociálního pojištění (tamtéž, str. 21–22). Ještě v roce svého přístupu k Schengenské dohodě zavedlo Česko ve spolupráci s dalšími členskými státy EU program pro usidlování mezinárodně uznaných uprchlíků a tím se jako první z nových členských států připojilo k tomuto evropskému programu (European Migration Network 2009, str. 19; National Contact Point 2010, str. 2).

Za Topolánkovy koaliční vlády (ODS) s KDU-ČSL a Stranou zelených nastal v roce 2008 zlom v oblasti migrační a azylové politiky, protože euroskeptické strany posílily svůj vliv a pravicová scéna začala tuto oblast politiky tematizovat a využívat k vlastním účelům (European Migration Network II 2009, str. 16). Politizace migrační politiky se od té doby sice začala více projevovat ve veřejných debatách parlamentu a politických stran, vláda však zároveň pokračovala v nábore zahraničních kvalifikovaných pracovníků. Česká „zelená karta“ měla cizincům umožnit získat pracovní a pobytové povolení. Měla se snížit byrokratická náročnost a lépe koordinovat nabídka pracovních míst s přísunem uchazečů o zaměstnání (Ministerstvo vnitra ČR 2008, str. 25). V roce 2009 byla zavedena „zelená karta“ pro dvouletý pobyt s možností prodloužení (European Migration Network 2009, str. 21). Tuto „poptávkou řízenou selektivní imigrační politiku“ (Heinelt 2014, str. 137) administrovalo české ministerstvo vnitra. I české „zelené kartě“ však stejně jako předchozím programům scházel systematický přístup, a proto ani tento projekt veřejného nábore kvalifikovaných migrantů nebyl nijak zvlášť účinný.

V první polovině roku 2009 za přechodné vlády Mirka Topolánka (ODS) zastávalo Česko předsednictví v Radě EU. Na způsob praktického naplňování hesla „Evropa bez hranic“ ve smyslu migrační politiky exis-

tují protichůdné názory. Na jedné straně bylo zemi potvrzeno, že dosáhla největších úspěchů v oblasti migrace a společné zahraniční a bezpečnostní politiky a vnějších vztahů (National Contact Point 2010, str. 4). Na druhou stranu však bylo kritizováno, že navzdory ústřednímu tématu svého předsednictví nepovažuje migraci za prioritu (tamtéž, str. 15). Hospodářská krize, panující v době předsednictví, silně dopadala na migranty žijící v Česku, kteří při ztrátě zaměstnání čelili riziku chudoby a ilegality. V roce 2009 proto vláda zavedla nový program dobrovolného návratu migrantů (National Contact Point 2010, str. 11). Na nové evropské směrnice vláda v témže roce reagovala hlavně změnami azylového a cizineckého zákona, které schválil parlament (tamtéž, str. 39).¹

Pravicová konzervativní vláda ODS, TOP 09 a LIDEM, v úřadě od července 2010, poprvé realizovala samostatnou národní migrační politiku nad rámec takřka automatického přejímání evropských právních aktů. Jako prioritu si stanovila boj proti korupci v Česku. Jednou z institucí v oblasti migrace, na kterou se tato strategie zaměřovala, byla cizinecká policie. Došlo k dalšímu přesunu úkonů administrativní povahy na ministerstvo vnitra a tím k výraznějšímu oddělení administrativních a represivních úkolů (National Contact Point 2012, str. 12–13). Změny zákona o pobytu cizinců, které vstoupily v platnost v lednu 2011, odpovídaly ekonomickému přístupu k migrační politice a měly umožnit pružnou reakci na krize a změny hospodářského cyklu. Ještě zřetelněji se nyní rozlišovalo mezi vysoce kvalifikovanými pracovníky, kteří byli pro stát atraktivní z dlouhodobého hlediska, a osobami s nízkou kvalifikací, které měly být zaměstnávány spíše krátkodobě. Tomuto procesu byla přizpůsobena také česká integrační politika a ministerstvo vnitra například zavedlo nové integrační kurzy, které pak prováděla integrační centra v českých regionech (Blahoutová 4. 2. 2013).

Kromě utváření národní migrační politiky se česká vláda snažila rozvíjet spolupráci na evropské úrovni a podílela se na budování společ-

¹ Jednalo se o směrnice 2008/115/ES (o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí), 2009/52/ES (o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí), 2009/50/ES (o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci).

ného azylového systému. V roce 2011 nabídla pomoc Maltě při přijímání uprchlíků v rámci českého Stálého zdravotně humanitárního programu MEDEVAC. Přijati byli také uprchlíci oficiálně uznání UNHCR. Na horizontální, resp. mezivládní, úrovni země spolupracovala s ostatními členskými státy v oblasti vyhošťování, readmisních dohod a společných návratových operací (National Contact Point 2012). Česko se aktivně podílelo na zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) a od roku 2012 tam každoročně vysílalo národní experty; od roku 2015 pak také do hotspotů v Řecku a Itálii. Kromě toho se Česko podílelo na operacích agentury Frontex (European Migration Network 2012, str. 3).

V květnu 2013 byl novelizován český azylový zákon tak, aby osoby pod doplňkovou ochranou získaly stejné postavení jako osoby, jimž byl přiznán azyl (tamtéž 2013), a v září 2014 vláda spustila nový migrační projekt Zjednodušení vstupu a pobytu hospodářsky významných partnerů pro zahraniční investory a podnikatele, který měl těmto skupinám osob umožnit rychleji získat krátkodobá nebo dlouhodobá víza (tamtéž 2014). To mělo vytvořit atraktivnější nabídku i pro občany nečlenských zemí EU, aby se usazovali a investovali v Česku. Koalice vedená ODS celkově za své tříleté vlády realizovala ucelený přístup k migrační politice, spojující administrativní reformy s rozvojem integrační a azylové politiky a nábořem kvalifikovaných pracovních sil. Česko se dále poprvé po vstupu do EU aktivně zapojilo do formování evropské migrační politiky.

Rok 2015 poznamenala i v Česku konfrontace s evropskou uprchlickou krizí. Ve stejném roce vláda zahájila program podpory pro regiony a země původu s vysokým počtem uprchlíků. Jeho financování bylo v roce 2016 navýšeno na 150 milionů korun. Pracovní skupinu pro realizaci evropského mechanismu pro přesídlování a relokační založil v roce 2015 český ministerský předseda Bohuslav Sobotka (ČSSD). V reakci na velký mediální zájem o migraci přijala vládní koalice ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL příslušnou strategii a ministerstvo vnitra zřídilo expertní skupinu složenou z odborníků na média a migraci. Na jedné straně byl zahájen pilotní projekt nábory vysoce kvalifikovaných ukrajinských pracovníků, na druhé straně byl zpřísněn zákon o pobytu cizinců, aby se zabránilo zneužívání zákonů (tamtéž 2015).

Na základě usnesení vlády byla vytvořena nová koncepce k integraci osob požívajících mezinárodní ochranu, která pro ně zavádí individuální integrační plán. Program realizuje ministerstvo vnitra od roku 2016 jako

státní integrační program. Více než 15 místních integračních center podporuje migranty a osoby s uznaným statutem uprchlíka v oblastech bydlení, zdravotnictví, vzdělávání, práce a znalost jazyka. Kromě toho bylo v roce 2016 v rámci Odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitřní záležitostí zřízeno pracoviště pro harmonizaci se společnou readmisní politikou EU (European Migration Network 2016, str. 2–3).

K období po vstupu do EU lze celkově konstatovat, že Česko jako člen EU spoluvytváří evropskou migrační politiku. Zejména po vstupu do Schengenu v roce 2008 země nejenže přejímá evropské právo, ale také ovlivňuje znění právních aktů EU a aktivně se podílí na horizontální spolupráci mezi členskými státy. Politické strany a vlády v Česku stále intenzivněji využívaly možnost nejen vést o migrační politice vnitropolitickou diskusi, ale také tuto politiku aktivně utvářet.

6. Závěr

Cílem kapitoly bylo popsat vznik a vývoj české migrační politiky od počátku 90. let a zjistit, do jaké míry byly tyto procesy ovlivněny EU v procesu evropeizace. Vzhledem k tomu, že jako nejvýznamnější nezávislá proměnná působila během přístupové fáze Česka kondicionalita EU, ukázal se jako vhodný teoretický přístup koncept evropeizace. Kapitola nicméně i zde identifikovala potřebu diferencovat:

Analýza předvstupní fáze ukázala, že tlak problémů v oblasti migrace a azylu vytvořil potřebu právní regulace a pro její realizaci byly zpočátku relevantní jiní aktéři než EU. Také se projevil význam bývalých exulantů působících na ministerstvu vnitřní záležitostí při obecně slabé politizaci této politiky a odpovídajícímu malému významu parlamentu. Od zahájení přístupového procesu v roce 1998 až po vstup do EU v roce 2004 se utváření migrační politiky vyznačovalo takřka automatickým přijímáním práva EU. Evropský právní rámec však byl příliš obecný na to, aby mohl být předlohou migrační politiky v Česku. Vzhledem k tomu, že tato politika byla po dlouhou dobu vnitropoliticky málo výrazná, zajišťovala její formulování zprvu převážně vláda, resp. ministerská byrokracie, přičemž její administrativní kapacita byla spíše slabá.

Nelze plně potvrdit předpoklad, že formulace české migrační politiky po skončení působení předvstupní kondicionality byla nadále ovlivňo-

vána především vnitropolitickými faktory: na jedné straně Česko rok před vstupem do EU přijalo ucelený program zaměřený na nábor kvalifikovaných pracovních sil. Aktivní podpora legální migrace kvalifikovaných pracovníků do Česka v té době odpovídala národnímu zájmu snižovat domácí nedostatek pracovních sil, nešlo o požadavek EU. Na druhé straně nebyla – kromě tohoto jednoho programu – v migrační politice ještě dlouho po vstupu Česka do EU patrná téměř žádná samostatná koncepční činnost. Až přibližně od roku 2011 lze identifikovat strategický rozměr a programatické zaměření české migrační politiky.

Rychlé střídání vlád s hned několika přechodnými vládami a předčasně ukončenými funkčními obdobími v letech 2002 až 2014 stejně jako nízký zájem veřejnosti o téma migrace byly pravděpodobně hlavními důvody, proč české strany nevytvořily pro tuto oblast politiky žádné propracovanější koncepty. Českou migrační politiku v období od počátku 90. let do roku 2015 lze proto stěží vysvětlit pomocí teorie stranické diferenciace (*partisan theory*), která se osvědčila v případech západních demokracií. Teprve od okamžiku evropské uprchlické krize v letech 2015/2016 se oblast migrace začala do větší míry politizovat, což dále podněcovalo profilování migrace jako samostatné oblasti politiky.

Literatura

- Anagnost, Stephan. 2000. Challenges Facing Asylum System Policy Development in Europe: Preliminary Lessons Learned from the Central European and the Baltic States. *International Journal of Refugee Law* 12: 380–400.
- Baršová, Andrea, a Pavel Barša. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav.
- Bendel, Petra. 2011. Asylum and Migration Policy. In: *Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*, eds. Hubert Heinelt a Michèle Knodt, 371–384. Baden-Baden: Nomos.
- Börzel, Tanja Anita, a Thomas Risse. 2003. Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: *The Politics of Europeanization*, eds. Kevin Featherstone a Claudio Maria Radaelli, 57–80. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja Anita, a Diana Panke. 2015. Europäisierung. In: *Handbuch Policy-Forschung*, eds. Georg Wenzelburger a Reimut Zohlnhöfer, 225–245. Wiesbaden: Springer VS.
- Blahoutová, Tereza. 2013. An overview of the migration policies and trends – Czech Republic. <http://migrationonline.cz/en/an-overview-of-the-migration-policies-and-trends>. Citováno: 12. 2. 2018.

- Blum, Sonja, a Klaus Schubert. 2009. *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Čaněk, Marek, a Pavel Čížinský. 2011. The case of the Czech Republic. In: *Migration policymaking in Europe: the dynamics of actors and contexts in past and present*, eds. Giovanna Zincone, Rinus Penninx a Maren Borkert, 327–346. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Der Fischer Weltalmanach 1999*. 1998. Frankfurt/Main: S. Fischer Verlag.
- Drbohlav, Dušan. 2005. Česká republika je stále ve vleku harmonizace s Evropskou unií, v naplňování vlastní migrační a integrační politiky má ještě mnohé rezervy. <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957119>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Drbohlav, Dušan. 2012. Patterns of Immigration in the Czech Republic, Hungary and Poland. A comparative Perspective. In: *European Immigrations: Trends, Structures and Policy Implications*, ed. Marek Okólski, 179–209. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Drbohlav, Dušan. 2015. The Czech Republic: From Liberal Policy to EU Membership. <http://www.migrationpolicy.org/article/czech-republic-liberal-policy-eu-membership>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Drbohlav, Dušan et al. 2009. The Czech Republic: on its way from emigration to immigration country. http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP11_Czech_Republic.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Commission. 1999. Regular report on the Czech Republic's progress towards accession. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/czech_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Commission. 2000. Regular report on the Czech Republic's progress towards accession. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2000/cz_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Commission. 2001. Regular report on the Czech Republic's progress towards accession. http://aei.pitt.edu/44559/1/czech_2001.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Commission. 2002. Regular report on the Czech Republic's progress towards accession. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2002/cz_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Commission. 2003. Comprehensive monitoring report on the Czech Republic's progress towards accession. http://ec.europa.eu/development/body/organisation/docs/CMR_CZ.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Migration Network. 2009. Annual Policy Report 2008 Czech Republic. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2009/05._czech_republic_annual_policy_report_2009_final_version_1mar10_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Migration Network. 2012. Country Factsheet: Czech Republic 2012. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/czech-republic-emn-ountry-facthseet_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Migration Network. 2013. Country Factsheet: Czech Republic 2013. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/06.czech_republic_emn_country_factsheet_2013.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.

- European Migration Network. 2014. Country Factsheet: Czech Republic 2014. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/06.czech_republic_emn_cf_2014.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Migration Network. 2015. Country Factsheet: Czech Republic 2015. <http://emncz.eu/files/books/155.pdf>. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Migration Network. 2016. Country Factsheet: Czech Republic 2016. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/06_czech_republic_country_factsheet_2016_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- European Parliament. 1998. Migration and Asylum in Central and Eastern Europe. http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/104_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- Eurostat. 2016. Immigration. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&ocode=tps00176&plugin=1>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: SAGE Publications.
- Grabbe, Heather. 2001. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy* 8: 1013–1031.
- Grabbe, Heather. 2002. European Union Conditionality and the *Acquis Communautaire*. *International Political Science Review* 23: 249–268.
- Grabbe, Heather. 2003. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: *The Politics of Europeanization*, eds. Kevin Featherstone a Claudio Maria Radaelli, 303–331. Oxford: Oxford University Press.
- Faist, Thomas, a Andreas Ette. 2007. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts. In: *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, eds. Thomas Faist a Andreas Ette, 3–31. New York: Palgrave Macmillan.
- Haunss, Sebastian. 2015. Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern. *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1: 3–6.
- Heinelt, Hubert. 2014. Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, eds. Klaus Schubert a Nils C. Bandelow, 133–150. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2002. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/DE/1-2002-700-DE-F1-1>. Pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- Kösemen, Orkan. 2005. *Institutioneller Wandel und europäische Integration: Der Einfluß des EU-Beitrittsprozesses auf die Politikgestaltung in Polen, Tschechien und Ungarn*. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Kuschel, Hans-Dieter. 1992. Die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR. *Wirtschaftsdienst* 72: 93–100.
- Merli, Franz. 2008. Einführung. In: *Die Verträge der EU-Osterweiterung. Kommentar mit systematischen Erläuterungen*, eds. Franz Merli a Stefan Huster, 15–60. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Miciukiewicz, Konrad. 2011. Migration and asylum in Central Eastern Europe: the impacts of European integration. In: *(Post)transformational Migration. Inequalities*,

- Welfare State and Horizontal Mobility*, eds. Marek Nowak a Michal Nowosielski, 177–200. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Ministerstvo vnitra České republiky. 1997. Informace o situaci v oblasti migrace na území České republiky v roce 1996. <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t019000a.htm>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2006. Status Report on Migration in the Czech Republic 2005. www.legislationline.org/documents/id/7410. Citováno: 12. 2. 2018.
- Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2009. Status Report on Migration in the Czech Republic 2008. www.mvcr.cz/soubor/2008-status-report-on-migration-in-the-czech-republic.aspx. Citováno: 12. 2. 2018.
- Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2015. Number of dublin cases in period from May 2004 to October 2015. <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/asylum-migration-integration-asylum.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Ministry of the Interior of the Czech Republic. 2017. Organizational Structure of the Ministry of the Interior. <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/organisation-620896.aspx>. Citováno: 12. 2. 2018.
- National Contact Point of the Czech Republic to the European Migration Network. 2009. EMN Annual Policy Report 2009 Czech Republic. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2010/05.czech_republic_annual_policy_report_2010_final_version_12april2011_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- National Contact Point of the Czech Republic to the European Migration Network. 2010. EMN Annual Policy Report 2010 Czech Republic. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2010/05.czech_republic_annual_policy_report_2010_final_version_12april2011_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- National Contact Point of the Czech Republic to the European Migration Network. 2011. EMN Annual Policy Report 2011 Czech Republic. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/cz_20120612_annualpolicyreport2011_final_en.pdf. Citováno: 12. 2. 2018.
- Panke, Diana, a Tanja Anita Börzel. 2008. Policy-Forschung und Europäisierung. In: *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendung*, eds. Frank Janning a Katrin Toens, 138–156. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schimmelfennig, Frank, a Ulrich Sedelmeier. 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11: 661–679.
- Sedelmeier, Ulrich. 2011. Europeanisation in new member and candidate countries. *Living Reviews in European Governance* 6: 5–52.
- Shevel, Oxana. 2011. *Migration, refugee policy, and state building in postcommunist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tomei, Verònica 2000. *Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Vodička, Karel. 2010. Das politische System Tschechiens. In: *Die politischen Systeme Osteuropas*, ed. Wolfgang Ismayr, 275–316. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Wenzelburger, Georg, a Reimut Zohlh ofer. 2015. Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung. In: *Handbuch Policy-Forschung*, eds. Georg Wenzelburger a Reimut Zohlh ofer, 15–32. Wiesbaden: Springer VS.
- Wienroth, Matthias, a Dirk Postler. 2013. Tschechien. In: *Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder*, eds. Wolfgang Gieler a Dietmar Fricke. Berlin: Lit Verlag.
- Zem nek, Jiří. 2008. Czech Republic. In: *Die Verträge der EU-Osterweiterung. Kommentar mit systematischen Erläuterungen*, eds. Franz Merli a Stefan Huster, 639–646. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Zincone, Giovanna, a Tiziana Caponio. 2006. The Multilevel Governance of Migration. In: *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*, eds. Rinus Penninx, Maria Berger a Karen Kraal, 269–304. Amsterdam: Amsterdam University Press.

ČESKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA

V zajištění centralizace

HANA FORMÁNKOVÁ

1. Úvod

Pojmem regionální politika se označují intervence státu a regionálních nebo místních aktérů na podporu územní soudržnosti a vyváženého rozmístění ekonomických aktivit a zdrojů v prostoru (Adamčík 1998). Často se klade do hospodářského kontextu: cílenou podporou konkrétních oblastí se regionální politika pokouší zmenšit rozdíly mezi jednotlivými regiony a reaguje tak na regionální nerovnosti vznikající v tržním hospodářství (Heimpold 2002, str. 168; Kern 1998). Hlavním cílem je zajistit regionální růst a stabilitu (Klaphake 2000, str. 138–139). Protože politická stabilita je založena na hospodářské výkonnosti (Pick 1995, str. 43), je regionální politika relevantní pro politický systém.

Takto chápaná regionální politika byla pro Česko po změně politického systému důležitá, protože liberalizace socialistického plánovaného hospodářství po roce 1989 vytvořila ve společnosti regionální vítěze a poražené. Současně však byla politika zaneprázdněna zvládnáním transformace a akceschopnost reformovaných státních institucí zůstávala omezená (Grzymala-Busse 2006, str. 12). Pro regionální politiku, jež vyžaduje zapojení regionů do politického procesu, jsou fungující instituce na regionální úrovni obzvláště důležité (Heimpold 2002, str. 170). I proto přikládala Evropská unie (EU) takový význam vytvoření regionálních administrativních kapacit v kandidátských zemích. Jsou předpokladem pro realizaci evropské politiky soudržnosti a regionální politiky (Brusis 2005, str. 301). Vzhledem ke svému zájmu o čerpání z dotačních fondů EU vytvořily i unitární členské státy EU administrativní podmínky, které za to EU požadovala a jejichž výsledkem byla regionalizace.

Kapitola se zabývá otázkou, zda tomu tak bylo i v případě Česka. Objasňuje vývoj regionální politiky a její souvislost s EU a zjištěné zá-

věry vysvětluje pomocí modelů regionální politiky. Následující část nejprve definuje koncept politické instituce a modely regionální politiky. Poté budou představeny institucionální základy české regionální politiky a zvláštní pozornost se zaměří na regionální aktéry a jejich účast na formulování a uskutečňování regionální politiky. V závěrečné části bude provedeno shrnutí.

2. Politické instituce a modely regionální politiky

S cílem snížit meziregionální rozdíly a nerovnosti, jak uvedeno výše, formulují aktéři regionální politiky politické programy, v nichž identifikují problémy, cíle, prostředky a způsoby řešení a vyčleňují zdroje na jejich realizaci (Skokan 2004). Z teoretického hlediska jsou taková dlouhodobá řešení problémů instituce (Blum a Schubert 2009, str. 68), tzn. pravidla, která umožňují politickým aktérům prosazovat ve společnosti rozhodnutí ve veřejném zájmu formou politik (*policies*) jako obecně závazných opatření. Instituce mohou být hmotné (např. orgány státní správy a samosprávy) nebo nehmotné (např. zákony).

Politické instituce určují okruh osob a problémů, které se stanou předmětem formulace, rozhodování a implementace politiky, a tím se prostřednictvím institucí rozdělují moc a kompetence (tamtéž, str. 69). V politickém systému mají proto politické instituce především řídicí funkci, neboť jde o snahu ovlivňovat jednání aktérů ve společnosti a v určité oblasti politiky (Göhler 1997, str. 28).

S ohledem na způsoby politického řízení lze v západní Evropě rozlišit dva modely regionální politiky, které se v praxi většinou kombinují. Na jedné straně se regionální politika v moderním sociálním státě uskutečňuje pomocí hierarchické koordinace úkonů. Vyznačuje se centralizací a funkční diferenciací. Státní orgány na centrální úrovni formulují politické programy, jež se realizují prostřednictvím legislativy ve formě nařízení, nebo prostřednictvím pobídek a alokací zdrojů (např. investiční prostředky, úvěrové podpory, prostorové diferenciacce daní) (Börzel 2008, str. 120; Pieper 2006, str. 38). Taková regionální politika sleduje keynesiánské priority plošného vyrovnávání hospodářských podmínek (Brenner 2000, str. 323; Stejskal a Kovárník 2009, str. 15).

Aby zvýšily výkonnost politických systémů, přešly vlády v západní Evropě v průběhu transformace sociálního státu v 70. letech na jiný typ regionální politiky, který lze označit jako regionalizaci (Benz a kol. 1999, str. 37, 47). Jeho hlavním rysem jsou nehierarchické formy koordinace, resp. kooperativní jednání (Börzel 2008, str. 120; Benz a kol. 1999, str. 41–42). „Kooperativní stát“ se vzdává požadavku komplexního řízení skrze přímé zadávání cílů a místo toho dává adresátům regionální politiky možnost vlastního sebeřízení (Benz a kol. 1999, str. 42). Do politického procesu se zapojují územní samosprávné celky a zástupci organizovaných společenských zájmů, takže cíle, prostředky a způsoby řešení otázek regionálního rozvoje se často dojednávají teprve v tomto participativním procesu (tamtéž, str. 42). Strategii vlád, která k tomu vede, však není vzdát se nároků na utváření politik, ale naopak je v jiné podobě získat (Keating 2017, str. 618).

Nehierarchické řízení je spojeno s decentralizací (Benz a kol. 1999, str. 37–38). Vlády delegují úkoly a zdroje na regionální rozvoj na regionální nebo místní samosprávné celky, např. pomocí samostatných programů regionální politiky (tamtéž, str. 53). Decentralizovaná regionální politika proto probíhá ve funkčně a územně vymezených oblastech podle jejich příslušnosti a působnosti. Podporují se přitom především konkurenčně slabé regiony (tamtéž, str. 35). Spoluprací územních samospráv a sociálních aktérů v rámci regionálních sítí pak vznikají prostory sociální interakce, které mohou přesahovat hranice kompetencí jednotlivých územních samospráv a jejichž cílem je mobilizovat hospodářský potenciál daných oblastí. Nápomocny jsou při tom např. rozvojové agentury, které nabízejí poradenství v oblasti podpory hospodářského rozvoje a zprostředkovávají kontakty mezi podniky a výzkumnými instituty (tamtéž, str. 39).

3. Hierarchické řízení ve službách trhu

Před rokem 1989 se v Československu praktikovala socialisticko-centralistická varianta keynesiánské regionální politiky (Stejskal a Kovárník 2009, str. 16). Regionální politika byla považována za donucovací nástroj státu k dirigistickému alokačnímu plánování ekonomiky (Maierbrugger 2000b, str. 49). V důsledku této politiky vymizely do konce 80. let do

značné míry rozdíly v regionální hospodářské výkonnosti (Kraus a Stanger 2000, str. 58). Po roce 1989 zůstala regionální politika součástí hospodářské politiky; opuštěn však byl cíl celostátního vyrovnávání hospodářských podmínek.

Regionální politiku nadále formulovala a prováděla výhradně ústřední vláda, ale přestože měla celostátní politika veškeré možnosti hierarchického řízení, téměř nezasahovala do regionální struktury hospodářských alokačních procesů (Maierbrugger 2006, str. 43). Cílem nebylo mechanicky přerozdělovat zdroje z výkonnějších regionů do hospodářsky slabších (Pileček a kol. 2011, 17). Ústřední myšlenkou regionální politiky byla důvěra v samoregulační schopnosti trhu. Ústřední vláda proto volila tržní prostředky (např. zmírnění úvěrových podmínek, podporu investic, daňové úlevy, rekvalifikace nebo zadávání veřejných zakázek) spolu s privatizací jako hlavní strategií pro příliv zahraničního kapitálu do regionů. Nejdůležitější cílovou skupinou regionální politiky byly malé a střední podniky v hospodářsky slabých regionech.

Od roku 1992 spadala regionální politika do působnosti ministerstva hospodářství, které jako ústřední orgán státní správy odpovídalo za strategické řízení národního hospodářství jako celku (tamtéž, str. 32). Kromě toho měl každý orgán státní správy dbát v oblasti svých kompetencí a finanční působnosti na prostorovou neboli územní dimenzi své politiky, čímž se projevil průřezový charakter regionální politiky (tamtéž, str. 18; Kozlová a kol. 2007, str. 2). V praxi však zůstávala horizontální koordinace regionální politiky slabá (Heimpold 2002, str. 173). Řada regionálněpolitických opatření, jako je definování priorit, byla přijímána formou vládních usnesení, jejichž adresáty byla výhradně státní správa.¹ Realizovalo je většinou ministerstvo hospodářství nebo jiné rezorty a státní agentury. Tak například hledala vládní agentura na podporu podnikání a investic *CzechInvest* v regionech investiční příležitosti pro české i zahraniční investory. V roce 1996 přešla regionální politika na nově zřízené Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), jež bylo pověřeno koordinací národní regionální politiky i správou a realizací dotačních programů kohezní a regionální politiky EU v Česku od roku 2004. Technickou podporu mělo MMR v posledně zmíněné činnosti poskytovat

¹ Ve vládním usnesení z roku 1992 k zásadám regionální politiky vlády se konstatuje, že obecně závazný zákon o regionální politice není zapotřebí (Pileček a kol. 2011, str. 18).

Centrum pro regionální rozvoj, nově zřízené jako příspěvková organizace ministerstva.

Od tržní efektivity jako hlavního kritéria regionální podpory vláda upustila teprve v souvislosti se zaváděním kohezní a regionální politiky EU v Česku, poté co v lednu 1996 podala žádost o členství v EU. Usnesení vlády k zásadám regionální politiky z roku 1998 tak bylo zaměřeno na cíl vyrovnávání regionálních nerovností a tím přizpůsobeno směrům kohezní a regionální politiky EU (Stejskal a Kovárník 2009, str. 53). Regionální politika podle těchto nových zásad přispívá k vyváženému rozvoji a zmenšování rozdílů mezi regiony, podporuje ekonomický a sociální rozvoj a tím i regionální soudržnost aktivací vlastního potenciálu jednotlivých oblastí. V tomto novém pojetí je regionální politika koncepční činností nejen ústřední státní správy, ale i regionálních a místních samospráv (Pileček 2011, str. 19–20; Stejskal a Kovárník 2009, str. 53). Realizace regionální politiky tak byla poprvé rozdělena na celostátní a regionální úroveň.

Regionální politika v období po převratu tedy měla centralistický charakter. Pouze na lokální úrovni zodpovídaly obce za územní rozvoj a přijímaly k tomuto účelu programy místního rozvoje.² Regionální samospráva nebyla zpočátku obnovena, přestože vláda v usnesení z roku 1992 označila decentralizaci veřejné správy za důležitý prostředek regionální politiky (Pileček a kol. 2011, str. 12). V regionech realizovaly regionální politiku pouze okresní úřady jako výkonné orgány státní správy; jejich podíl na formulování politiky však zůstal omezen na předkládání stanovisek k regionálnímu rozvoji.³ Vymezení regionů pro účely podpory regionálního rozvoje odpovídalo územně správnímu členění okresů. Hospodářskou recesi nastupující od roku 1997, jež zvýraznila prohlubování meziregionálních sociálněekonomických rozdílů, je proto třeba vnímat i ve světle neschopnosti regionálních aktérů spoluřídít procesy regionální politiky.

² Obce jako orgány místní samosprávy byly ustaveny v roce 1990. V letech 1948–1989 nahrazovaly dřívější orgány samosprávy a státní správy na úrovni obcí, okresů a krajů národní výbory založené na principu hierarchicko-centralistické organizace státu a strany („demokratický centralismus“).

³ Okresy byly zřízeny jako orgány státní správy v regionech v roce 1990.

4. Závan kooperativní regionální politiky

Od počátku 90. let ovlivňovala EU podobu regionální politiky a regionálních institucí, které se zabývaly regionálním rozvojem v Česku. Projevilo se to zavedením kooperativních forem regionální politiky. Jak uvedeno výše, musely kandidátské země v souladu s unijním právem prokázat dostatečné administrativní kapacity na centrální i regionální úrovni. Vyžadoval to především princip partnerství evropské kohezní a regionální politiky, podle kterého se mají regionální a místní subjekty zapojovat do přípravy a provádění dotačních programů a projektů EU,⁴ zejména do formulování politiky a vytváření programových dokumentů pro přidělování evropských prostředků i do jejich praktické realizace především výběrem podporovaných projektů a finanční správou dotačních prostředků EU.

Česká vláda sice zahájila systematictější institucionální úpravy na poli regionální politiky až po podání oficiální žádosti o členství v EU, přípravy však začaly na obou stranách již dříve, protože Česko mělo vyhlídky na členství v EU již od roku 1993.⁵ Přípravy zahrnovaly i účast Česka v programech EU pro kandidátské země. V letech 1990–1997 a 1998–2006 se Česko podílelo především na předvstupním programu PHARE.⁶ Ten byl zpočátku zaměřen na zmírňování dopadů hospodářské transformace; teprve v další fázi od roku 1998 se z něj financovala i opatření k přípravě na členství v EU a převzetí unijního práva (Boháčková a Hrabánková 2009, str. 24). Důležitými podporovanými oblastmi při tom byla struktura veřejné správy a regionální rozvoj.⁷ Za správu projektů PHARE zodpoví-

⁴ Princip partnerství musí být dodržován během přípravy, financování, monitoringu a vyhodnocování projektů finančně podporovaných EU.

⁵ V roce 1993 deklarovala Evropská společenství ochotu přijmout postsocialistické země střední Evropy, které budou mít zájem o přistoupení. Roku 1994 formulovala Evropská rada předvstupní strategii a konkretizovala nástroje pro naplnění práva EU. Jednalo se o asociační dohody, strukturální dialog a programy PHARE. Téhož roku česká vláda zřídila Výbor vlády pro evropskou integraci, který v roce 1995 stanovil harmonogram vstupu do EU (Rovná 2001, str. 110–111).

⁶ Projekty PHARE se týkaly financí, vnitra, zemědělství, životního prostředí, spravedlnosti a občanské společnosti (Kozlová a kol. 2007, str. 13).

⁷ 30 % dotačních prostředků z programu PHARE bylo určeno na konsolidaci institucí a 70 % na přebudování českého hospodářství a hospodářskou a sociální soudržnost (Rovná 2001, str. 113).

dala jednotlivá ministerstva a později MMR (Kozlová a kol. 2007, str. 9). Realizaci projektů se zabývaly převážně státní agentury jako příspěvkové organizace ministerstev (Sedláková 2005, str. 28, 34).⁸

Do řízení a realizace projektů se zapojily také regionální rozvojové agentury sdružující veřejné a soukromé aktéry v regionech. Od roku 1993 je zaváděla Evropská komise v rámci své regionalizační strategie v Česku, přičemž regionální agentury měly podnítit rozvoj regionů prostřednictvím jejich vlastního sebeřízení. Evropská komise tak testovala pomocí rozvojových agentur institucionální model pro provádění evropské kohezní a regionální politiky po vstupu země do EU (McMaster 2006, str. 357). Rozvojové agentury měly také vyvažovat centralisticky pojatou transformaci českého hospodářství a otevřít regionální politiku aktérům z české společnosti. První dvě rozvojové agentury v Česku vznikly s finanční podporou programu PHARE a ústřední vlády s cílem vytvořit institucionální rámec hospodářské transformace ve strukturálně znevýhodněných oblastech s vysokou koncentrací těžkého průmyslu (tamtéž, str. 356).

Konkrétně šlo o Agenturu pro regionální rozvoj v Ostravě pro ostravsko-karvinskou uhelnou pánev a Regionální rozvojovou agenturu v Mostě pro hnědouhelný revír na severozápadě země. Obě rozvojové agentury byly pověřeny realizací projektů PHARE. Agentura pro regionální rozvoj v Ostravě byla kromě toho v letech 1993 až 2000 pověřena kompletní realizací programu PHARE v Moravskoslezském kraji.⁹ Celkově se funkce rozvojových agentur vzájemně lišily. Některé fungovaly jako administrátoři programu PHARE v regionech s celkovou odpovědností za naplňování programu, zatímco jiné se jako realizační orgány zabývaly praktickým prováděním projektů.¹⁰ Další regionální rozvojové agentury sice působily v oblasti evropských dotačních programů, vznikly však nezávisle na podporách z EU a projektovou činnost provozovaly na soukromoprávní bázi.

⁸ V předvstupní fázi schvalovalo projekty PHARE Zastoupení Evropské komise v Praze.

⁹ Podobně se Regionální rozvojová agentura Jižní Moravy zabývala správou programu PHARE v česko-rakouském pohraničí.

¹⁰ Realizační orgány zpravidla přicházejí do přímého kontaktu s předkladateli projektových žádostí a upravují obsah projektů podle místních potřeb. O rozsahu činnosti, které mají být na realizační orgány přeneseny, rozhodují administrační orgány.

Česká vláda zpočátku nepodporovala systematické zakládání rozvojových agentur jako aktérů regionální politiky. Došlo k tomu teprve v letech 1998–2000 v souvislosti s přípravami na vstup do EU a se zahájením přístupových jednání koncem roku 1998.¹¹ V roce 1998 začala vláda pracovat na Národním rozvojovém plánu jako základním českém dokumentu pro naplňování kohezní a regionální politiky EU. Měl stanovit tematické a územní dotační priority formou operačních programů a institucionální implementační strukturu dotačních programů EU.¹² Oficiální vládní dokumenty označovaly rozvojové agentury za vedoucí regionální instituce předstupní fáze a za součást institucionálního rámce dotačních programů EU. Předpokládalo se, že v prvním dotačním období 2004–2006 budou implementovat dotační programy EU v českých regionech (tamtéž, str. 358). Měly již potřebné odborné znalosti a podílely se na přípravě programových dokumentů pro regionální operační programy v období před vstupem do EU. Usnesení vlády k zásadám regionální politiky z roku 1998 stanovilo cíl vybudovat síť regionálních rozvojových agentur do roku 2000 (Pileček 2011, str. 19).

V souladu s tím byly v letech 1999–2000 zakládány rozvojové agentury, většinou se státní podporou (McMaster 2006, str. 360). Do roku 2006 existovala v Česku různorodá síť 18 rozvojových agentur různé velikosti, s různou vlastnickou strukturou a zaměřením aktivit. Většinu z nich zakládala v regionech sdružení obcí, měst a regionálních hospodářských komor, aby spojily své zájmy a zdroje na poli regionálního rozvoje.¹³ Ministerstva a vládní agentury projevovaly zájem o spolupráci s rozvojovými agenturami kvůli jejich fungujícím institucionálním kapacitám v regionech. Agentury *CzechInvest* a *CzechTourism* zakládaly při rozvojových agenturách regionální kontaktní místa a centrální vláda posílila spolupráci mezi rozvojovými agenturami a Centrem pro regionální rozvoj, jež mělo podporovat jejich činnost (tamtéž, str. 360).

¹¹ V dubnu 1998 začal v rámci přístupových jednání screening souladu české legislativy s právem EU. Jeho vyhodnocení mělo být dokončeno do poloviny roku 1999.

¹² Národní rozvojový plán stanoví na obecnější úrovni tematické investiční priority a příslušné národní dotační priority vycházející ze Strategických obecných zásad Společenství pro soudržnost.

¹³ Šířeji pojatá struktura zakladatelů měla mít pozitivní vliv na financování rozvojových agentur, které plynulo především z členských příspěvků.

Brzy se však ukázalo, že založením Centra pro regionální rozvoj vznikla dvojkolejnost s rozvojovými agenturami, která měla natrvalo změnit institucionální podobu české regionální politiky. Od roku 1998 bylo Centrum pro regionální rozvoj fakticky pověřeno implementací kohezní a regionální politiky EU (Deník veřejné správy 2008). V letech 1998–2004 převzalo roli realizačního orgánu evropských předvstupních programů PHARE, SAPARD a ISPA a jako takové zajišťovalo kontakt a poradenství pro žadatele, stejně jako kontrolu, monitorování a správu dotačních projektů (Centrum pro regionální rozvoj 2016). Souběžně s tím vláda v letech 2001–2003 zřídila regionální kontaktní místa Centra pro regionální rozvoj (Deník veřejné správy 2008). Tento krok rozvojové agentury vnímaly jako snahu vlády podřídit regionální politiku centrální kontrole státu (McMaster 2006, str. 362).

Vě skutečnosti byly rozvojové agentury pro českou ústřední vládu zajímavé hlavně tehdy, když její vlastní administrativní kapacity v regionech pro realizaci dotačních projektů EU nebyly dostačující. S ohledem na přístupová kritéria a kohezní a regionální politiku EU vyplnila vláda rozvojovými agenturami v dané době institucionální mezery, nepřidělila jim však žádnou formální roli (tamtéž, str. 362). Rozvojové agentury tudíž nebyly ani zahrnuty do Zákona o podpoře regionálního rozvoje z roku 2000, který upravoval institucionální základy české regionální politiky před vstupem do EU.

Po reformě územní správy v Česku a vzniku samosprávných krajů získaly kraje kompetence v regionální politice a některé z nich vstoupily do rozvojových agentur. Také v důsledku toho byly vlastníky většiny rozvojových agentur v roce 2018 regionální a lokální územní samosprávné celky.¹⁴ Regionální rozvojové agentury v současnosti omezeně spolupůsobí při formulaci a naplňování regionální politiky tím, že pro územní samosprávné celky sestavují evropské programové dokumenty nebo krajské rozvojové strategie, vedou přehled o dotačních možnostech a realizují evropské dotační projekty. Na komerční bázi také nabízejí poradenství v oblasti financování z fondů EU, přípravu a kontrolu projektových žádostí či poradenství pro investory. Také prostorová působnost rozvojových agentur se přizpůsobila územní struktuře krajů, což znamenalo

¹⁴ V případě Agentury pro regionální rozvoj v Ostravě je jediným akcionářem Moravskoslezský kraj.

odklon od myšlenky kooperace v rámci regionálních sítí, které překračují hranice působnosti územních samosprávných celků. Počet regionálních rozvojových agentur tak do roku 2010 klesl na 14 a později na 13.¹⁵ Decentralizací vláda do značné míry nahradila regionalizaci jako strategii regionální politiky.

5. Decentralizace a zdvojení regionálních struktur

Přestože v Česku před vstupem do EU existovala jasná potřeba regionální politiky, protože se po zavedení tržního hospodářství a liberalizaci hospodářských vztahů s EU v předvstupní fázi prohloubily meziregionální rozdíly (Maierbrugger 2006, str. 47) a regiony měly malou hospodářskou sílu, byly regionální instituce se znalostí místního prostředí, které mohly regionální rozvoj podněcovat, v důsledku nedostatku systematické podpory po dlouhou dobu slabé nebo zcela chyběly (Heimpold 2002, str. 170).¹⁶ Regionální problémy tak měly až do decentralizace a zřízení krajů řešit pouze ústřední orgány státní správy (Brusis 2005, str. 304).

V průběhu přístupu do EU se sice Evropská komise zasazovala o vytvoření regionálních administrativních kapacit pro implementaci kohezní a regionální politiky EU v Česku (tzv. princip kondicionality), jejich přesnou podobu však právní předpisy EU nestanovují. Pravomoci provádět kohezní a regionální politiku EU v členských státech si upravují samostatně národní vlády. Důvodem je především svrchovanost členských států v rozhodování o vlastním územně správním členění. Princip partnerství respektuje tyto zásady tím, že v unijním právu nejsou partneři konkrétně definováni (tamtéž, str. 302). Kromě kondicionality práva EU ovlivňovala Evropská komise kandidátské země nepřímo svými stanovisky k jejich připravenosti na členství v EU, ovšem bez jakékoli právní moci. Například ve svém stanovisku k Česku z července 1997 vyjádřila Evropská komise preferenci pro demokraticky volené vlády v regionech s rozsáhlou finanční a právní autonomií (Baun a Marek 2006, str. 412).

¹⁵ V roce 2012 byla po dvou letech činnosti rozpuštěna Regionální rozvojová agentura hlavního města Prahy.

¹⁶ V době vstupu Česka do EU v roce 2004 dosahovala Praha přes 127 % hrubého domácího produktu EU.

Česká ústava z roku 1993 sice počítala s decentralizací státní moci na regionální úrovni, politici ale v důsledku doznívajícího silného centralismu z doby socialismu měli i nadále spíše zájem zamezit vytvoření nezávislých regionálních mocenských center. Reforma územní správy se proto táhla až do druhé poloviny 90. let. Parlament přijal ústavní zákon o 14 krajích jako vyšších územních samosprávných celcích na prostřední úrovni mezi státem a obcemi v prosinci 1997.¹⁷ Teprve bezprostředně před vstupem do EU byly nové krajské samosprávy plně funkční a zapojené do regionálního rozvoje. Na počátku roku 2003 přešly přenesené úkoly státní správy z okresních úřadů na kraje a obce.¹⁸ Decentralizací tedy ústřední vláda přenesla kompetence v rámci regionálního rozvoje v regionech na kraje.

Politika rozvoje krajů je formulována v krajských rozvojových strategiích a jejich prostřednictvím vstupuje do národní strategie regionálního rozvoje, která jako základní dokument české regionální politiky vymezuje podporované regiony a doporučuje krajům, jakým způsobem mají zaměřit svůj rozvoj (Zákon o podpoře regionálního rozvoje 2000, § 6). Kraje a obce jako i další zástupce organizovaných společenských zájmů zapojuje stát do procesu přípravy strategie regionálního rozvoje tak, aby cíle, prostředky a způsoby řešení regionálního rozvoje byly vyjednávané ve vzájemném participačním procesu.

Přenesení kompetencí v regionální politice z ústřední vlády na kraje však nenásledovalo poskytnutí dostatečných zdrojů. Velká část kompetencí krajů tudíž neodpovídá jejich finančním možnostem, neboť více než polovinu krajských příjmů – na rozdíl od obcí – tvoří účelově vázané státní dotace, kterými kraje nemohou volně disponovat (Ministerstvo financí 2016, str. 11). To fakticky omezuje samostatnost rozhodování krajů,¹⁹ jak již v roce 2003 konstatovala monitorovací zpráva Evropské

¹⁷ Toto členění se řídilo podle územního správního členění socialistického Československa od roku 1949 (Pileček 2011, str. 36), jež bylo tehdejšími režimem zavedeno s cílem roztrždit regionální samosprávu a podřídit ji účinnější kontrole ze strany politického centra (Pernes 2013, str. 36).

¹⁸ Okresní úřady byly zrušeny ke konci roku 2002. Regionální a komunální samospráva působí v Česku podle integrovaného modelu, ve kterém kraje a obce vykonávají vedle své samostatné působnosti také úkoly v přenesené působnosti státní správy.

¹⁹ Vlastní finance krajů tvoří jednu třetinu jejich celkových příjmů (Provazníková 2009, str. 157).

komise (Baun a Marek 2006, str. 412), protože pro realizaci dotačních programů EU je důležité, aby kraje jako příjemci finanční podpory EU spolufinancovaly evropské projekty z vlastních finančních prostředků. Z tohoto důvodu dostávají české regiony od ústřední vlády dotace ze státního rozpočtu na kofinancování dotačních programů (Zákon o podpoře regionálního rozvoje 2000, § 16b). Požadavky krajů na správu dotačních programů EU ve vlastní kompetenci je proto nutné vnímat i v kontextu snahy krajů o zlepšení jejich finanční situace (viz část 6).

Rozhodujícím důvodem, proč navzdory decentralizaci a vytvoření demokraticky volených krajských vlád nemohly být orgány krajů pověřeny prováděním kohezní a regionální politiky EU, byl nakonec nesoulad mezi národními a evropskými územními celky. Kromě dostatečných administrativních kapacit totiž v evropské kohezní a regionální politice platí také územní kritérium přidělování evropských dotací. Regiony způsobilé k podpoře jsou vymezovány podle kritéria počtu obyvatel; podmínkou financování z fondu na podporu hospodářské konvergence jsou „regiony soudržnosti NUTS 2“. Přestože všechny české regiony s výjimkou Prahy splňovaly hospodářské kritérium pro tuto podporu, protože jejich hospodářská výkonnost byla nižší než 75 % hrubého domácího produktu EU, počtem obyvatel podmínkám podpory nevyhověly. Velikost krajů s cca 600 000 obyvateli neodpovídá dotačně způsobilým regionům soudržnosti NUTS 2 s průměrným počtem 2,5 milionu obyvatel. Přestože se česká vláda zabývala vymezením regionů soudržnosti NUTS 2 již v roce 1998 (tedy souběžně s prováděním územně správních reformy, takže územní uspořádání krajů bylo možné přizpůsobit), byly kraje v roce 1998 pro účely evropských dotací seskupeny do osmi počtem obyvatel početnějších regionů soudržnosti, které od té doby tvoří dodatečnou regionální úroveň nad krají.²⁰

Vzhledem k nárokům na administrativní kapacity v regionech pro realizaci dotačních programů EU byly v nových regionech soudržnosti

²⁰ Regiony soudržnosti NUTS 2 zhruba odpovídají osmi krajům, které po reformě krajů v roce 1960 nahradily v české části československé federace 14 krajů z roku 1949 (Pithart 2016, str. 348). Důvodem bylo hospodářské plánování, pro které byly kraje v počtu 14 příliš malé. Územní členění z roku 1960 zůstalo od té doby zachováno a platí např. pro soudnictví a další orgány státní správy, jako je finanční správa a policie. Eurostat původně doporučil vytvořit regiony soudržnosti NUTS 2 na základě těchto osmi krajů.

NUTS 2 zřízeny další institucionální struktury, které kopírují a de facto zdvojují institucionální struktury krajů. V každém regionu soudržnosti tak v roce 2000 vznikla regionální rada regionu soudržnosti s předsedou, výborem a úřadem.²¹ Klíčová role připadá výboru, který utváří obsahy evropských programových dokumentů a vybírá projekty, které mají být podpořeny. Členové výborů se rekrutují z krajských zastupitelstev a jsou jimi také voleni. Často se stává, že výbor za předsedu regionální rady zvolí krajského hejtmána. Tato dvojí struktura existuje i v regionech soudržnosti, které zahrnují pouze územní obvod jednoho kraje a ve kterých by tedy bylo možné využít stávajících krajských institucí.²²

Toto zdvojení se konkrétně projevuje při formulování politiky a tvorbě programových dokumentů pro čerpání dotací EU. V programovém období 2007–2013 působily rady regionů soudržnosti jako správci regionálních operačních programů a připravovaly odpovídající programové dokumenty pro jednotlivé regiony soudržnosti. Kraje pak v rámci svých kompetencí vytvářejí strategie územního rozvoje pro oblast své územní působnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že by oba strategické dokumenty měly být ve vzájemném souladu, vzniká mezi regionálními radami a kraji potřeba dodatečné koordinace (Semorád 2009, str. 13). Na rozdíl od demokraticky volených regionálních vlád, které původně upřednostňovala Evropská komise, nejsou regionální rady regionů soudržnosti voleny občany. To snižuje jejich demokratickou legitimitu při realizaci evropských dotačních programů (Heimpold 2002, str. 174).

6. Znovuzesílení centralizačních tendencí

Jak uvedeno v 5. části, rozhodují vlády členských států EU v souladu s principem partnerství samy, jakým způsobem zapojí regionální aktéry do evropské kohezní a regionální politiky. Evropská komise při tom vystupuje jako partner národní vlády, tím že zejména schvaluje programové dokumenty pro poskytování finančních prostředků EU. Tímto

²¹ Regionální rady regionů soudržnosti nejsou státní ani samosprávné orgány, mají status ostatní veřejné správy (Semorád 2009, str. 13).

²² Výjimkou je hlavní město Praha jako samostatný region soudržnosti, jehož rada a zastupitelstvo vykonávají pravomoci výboru.

způsobem může ovlivnit podobu institucionální struktury, kterou členské státy navrhnou pro implementaci kohezní a regionální politiky EU ve své zemi.

Na rozdíl od předvstupní fáze byly po vstupu Česka do EU regiony zapojeny do celého procesu formulování, rozhodování a realizace kohezní a regionální politiky EU v Česku. Plánování, jakým způsobem budou rozděleny dotační prostředky EU, je předmětem operačních programů. Ty vycházejí z Národního rozvojového plánu (viz část 4) a zpřesňují priority a opatření ke kofinancování z dotačních fondů EU během sedmiletého dotačního období. Prostřednictvím operačních programů se podporují opatření celostátního nebo regionálního rozsahu. Celostátní opatření spravují většinou ústřední orgány státní správy, které nesou celkovou odpovědnost za provádění programů, u regionálních programů jsou to často regionální aktéři; v Česku regionální rady regionů soudržnosti NUTS 2.

O institucionální implementační struktuře a případné účasti českých regionů na realizaci dotačních programů EU rozhoduje v Česku Řídící a koordinační výbor zřízený MMR. Tvoří ho zástupci příslušných ministerstev, krajů, odborů, podnikatelů a nevládních organizací (Zákon o podpoře regionálního rozvoje 2000). Protože zúčastnění partneři činí rozhodnutí ve výboru pokud možno ve vzájemné shodě, získaly kraje možnosti ovlivňovat institucionální implementační strukturu operačních programů. Kraje v zásadě upřednostňovaly vytvoření několika regionálních operačních programů, které by mohly řídit de facto samostatně prostřednictvím regionálních rad (viz část 5).

Po vstupu do EU v květnu 2004 se Česko ještě podílelo na dotačním období kohezní a regionální politiky EU pro roky 2000–2006. Institucionální implementační strukturu pro toto období – osm regionálních a šest národních operačních programů – navrhla vláda v roce 2001, tedy krátce po vzniku krajů a regionálních rad. Kvůli opožděnému zřízení krajů a regionálních rad, jež nebyly až do roku 2006 vybaveny nezbytnou právní subjektivitou,²³ a tedy kvůli nedostatečné administrativní kapa-

²³ Vzhledem k tomu, že regionální rady zpočátku neměly právní subjektivitu, nemohly podle pravidel EU působit jako správci regionálních operačních programů. Právní subjektivitu získaly až novelou Zákona o podpoře regionálního rozvoje z července 2006 (Semorád 2009, str. 12).

citě českých regionů, doporučila Evropská komise ve svém stanovisku k Národnímu rozvojovému plánu ČR snížit počet operačních programů a v nich obsažených priorit.

Vláda toto doporučení následovala a spojila regionální operační programy v jeden, takže realizace dotačních projektů EU na podporu hospodářské konvergence českých regionů v letech 2004–2006 probíhala v rámci Společného regionálního operačního programu, jehož správa podléhala přímo MMR. Evropské komisi záleželo na tom, aby implementační struktura nebyla příliš komplikovaná a realizace programu probíhala efektivně. Soustředění na několik málo priorit patří k hlavním zásadám kohezní a regionální politiky EU. Hodnocení Nejvyššího kontrolního úřadu ČR však prokázalo neefektivitu i při správě Společného regionálního operačního programu ze strany MMR. Schopnost Česka čerpat prostředky ze strukturálních a investičních fondů patřila s 33,35 % v roce 2007 k jedné z nejnižších ve státech střední Evropy (Baun a Marek 2017, str. 10).²⁴

V době rozhodování o implementační struktuře dotačních programů EU v období 2007–2013, tj. v roce 2004, již byly české kraje převážně stabilizované. Ačkoli MMR upřednostňovalo pokračování čerpání prostředků dle dosavadního schématu jednoho regionálního operačního programu, kraje lobbily prostřednictvím Asociace krajů za rozdělení programu a dosáhly toho, že se Řídící a koordinační výbor usnesl na variantě sedmi regionálních operačních programů (Capanda 2009, str. 90). Evropská komise proti tomu nic nenamítala. Ve směrnici o strukturálních fondech z roku 2006 naopak navrhla, aby členské státy decentralizovaly implementační struktury dotačních programů EU (Baun a Marek 2006, str. 417).

Decentralizovanou implementací získaly regionální rady regionů soudržnosti coby správci regionálních operačních programů důležité kompetence a mohly podpořit dotační projekty v celkovém objemu 4,6 miliardy eur (Ministerstvo pro místní rozvoj 2012). I přes dobré tempo čerpání dotačních prostředků EU ze strany regionálních rad, ve srovnání s programovým obdobím 2004–2006, odhalila kontrola Evropské komise a Nejvyššího kontrolního úřadu v roce 2010 značné nedostatky

²⁴ Lhůta pro dočerpání prostředků EU v dotačním období 2004–2006 trvala až do konce roku 2008.

v realizaci dotačních programů v regionech soudržnosti – konkrétně při zadávání veřejných zakázek, při výběru podporovaných projektů i při monitoringu a hodnocení projektů. V roce 2012 proto Evropská komise dočasně pozastavila platby všem regionům soudržnosti v Česku.

V hned několika regionech soudržnosti docházelo k rozsáhlému zneužívání finančních prostředků EU v rámci politicko-podnikatelských klientelistických sítí v průběhu schvalování projektů v regionálních radách. V několika případech byli do korupce a manipulace s evropskými dotacemi zapleteni i krajští hejtmani jako předsedové regionálních rad.²⁵ V roce 2011 označila Evropská komise Česko za jednoho z nejhorších správců evropských dotačních prostředků. Vysloveně slabá byla podle Evropského účetního dvora finanční kontrola a audit prováděný Ministerstvem financí ČR (Baun a Marek 2017, str. 12).

Výrazné komplikace spojené s decentralizovanou správou regionálních operačních programů regionálními radami regionů soudržnosti a zatížení rad korupčními skandály byly podnětem k opětovnému zjednodušení institucionální implementační struktury dotačních programů pro hospodářskou konvergenci a tím k její opětovné centralizaci. Také proto již v roce 2012 rozhodla česká vláda ustavit v programovém období 2014–2020 jeden integrovaný regionální operační program a správu dotačních prostředků pro regiony soudržnosti vrátit pod svou vlastní kontrolu.

²⁵ V regionu soudržnosti Severozápad, který sestává z Ústeckého a Karlovarského kraje, odsoudil Krajský soud v Ústí nad Labem v roce 2012 k nepodmíněnému výkonu trestu odnětí svobody za přijímání úplatků a zneužití pravomoci veřejného činitele ředitele úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad v letech 2009–2011 Petra Kušnierze (Nadační fond proti korupci 2016). Ze stejných trestných činů policie v roce 2014 obvinila krajského hejtmana Libereckého kraje a předsedu Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod Martina Půtu (tamtéž); soudní řízení bylo zahájeno v prosinci 2018 a dosud pokračuje. V roce 2012 vyšel najevo jeden z největších korupčních skandálů v regionu soudržnosti Střední Čechy, který se překrývá se Středočeským krajem. Klientelistická skupina kolem krajského hejtmana ovlivňovala v letech 2008–2012 rozhodování orgánů Regionálního operačního programu Střední Čechy a manipulovala udělování veřejných zakázek (Bold 2013). Bývalý hejtman Středočeského kraje David Rath byl v roce 2015 odsouzen za úplatkářství; nepodmíněný výkon trestu odnětí svobody potvrdil odvolací soud v červnu 2019.

7. Závěr

Cílem této kapitoly bylo popsat vývoj české regionální politiky a objasnit její vztah k EU. Na rozdíl od jiných evropských států nevedl zájem o čerpání z dotačních fondů EU k jednoznačné decentralizaci a regionalizaci. EU sice přispěla v souladu s principem partnerství k zapojení institucí v českých regionech do politiky regionálního rozvoje, vzhledem k nedostatečné schopnosti regionálních institucí realizovat evropské dotační programy se však později sama stala jednou z příčin opětovné centralizace kohezní a regionální politiky EU v zemi. I přes decentralizaci a počínající regionalizaci jedná česká ústřední vláda v regionální politice kooperativně jen do omezené míry. Kondicionalita EU hrála v kohezní a regionální politice v Česku ve srovnání s vnitropolitickými faktory spíše jen doplňkovou a nikoliv rozhodující roli (srov. Brusis 2005; Baun a Marek 2006).

Přestože unitární struktura státu zvýhodňovala v české regionální politice hierarchické formy koordinace, vláda se také díky své liberální programatice zpočátku vzdala aktivního řízení regionálního rozvoje, kterým by vyrovnávala působení trhu. Ve spojení s transformací hospodářství to postupně vedlo k prohlubujícím se rozdílům mezi regiony a k nerovnoměrnému rozdělení transformačních nákladů na území Česka (Maierbrugger 2000, str. 43–44). Vzhledem ke své celkově nízké hospodářské výkonnosti však měly všechny české regiony s výjimkou Prahy vyhlídky na finanční podporu z regionálních a kohezních fondů EU. Díky podpoře z předvstupních programů EU spolupracovali aktéři v regionech ve strukturách na bázi regionálních kooperativních sítí a zapojili se do provádění těchto programů i do formulace programových dokumentů v rámci procesu přípravy na realizaci evropské kohezní a regionální politiky po vstupu země do EU. Vláda však neměla o větší regionalizaci zájem.

Nově zřízené kraje mají celkem široké formální kompetence v regionálním rozvoji a podílejí se na formulaci a naplňování regionální politiky. Vzhledem k omezeným finančním zdrojům však mohou své pravomoci uplatňovat pouze v omezeném rozsahu. Také proto kraje považují realizaci dotačních programů EU ve své vlastní kompetenci za nástroj, jak zlepšit svou finanční situaci a získat prostředky na spolufinancování dotačních programů EU od ústřední vlády. Poté, co Evropská komise v reakci na nesrovnalosti ve správě strukturálních a investičních fondů

vyzvala k zaměření dotačních programů na omezený počet priorit, stalo se vlastní sebeřízení regionů v již tak slabě decentralizovaném systému prakticky nemožným.

Literatura

- Adamčík, Stanislav. 1998. *Zdroje teorie regionální politiky a regionálního rozvoje*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava.
- Baun, Michael, a Dan Marek. 2006. Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic. *Regional and Federal Studies* 16 (04): 409–428.
- Benz, Arthur, Dietrich, Fürst, Heiderose Kilper a Dieter Rehfeld, eds. 1999. *Regionalisierung Theorie – Praxis – Perspektiven*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Blum, Sonja, a Klaus Schubert. 2009. *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Börzel, Tanja. 2008. Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In: *Governance in einer sich wandelnden Welt*, eds. Gunnar Folke Schuppert a Michael Zürn, 118–131. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boháčková, Ivana, a Magdalena Hrabánková. 2009. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C. H. Beck.
- Boud, Petr et al. 2013. Public Money and Corruption Risks. The Risks of system political corruption in the management of EU funds and state-owned enterprises in the Czech Republic, Slovakia and Poland. Frank Bold. https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/public_money_and_corruption_risks.pdf. Citováno: 18. 7. 2019.
- Brenner, Neil. 2000. Building „Euro-Regions“ Locational Politics and the Political Geography of Neoliberalism in Post-Unification Germany. *European Urban and Regional Studies* 7 (04): 319–345.
- Brusis, Martin. 2005. The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia. *East European Politics and Societies* 2005 19: 291–316.
- Capanda, Filip. 2009. Úskalí implementačního systému strukturální politiky Evropské unie v České republice v programovém období 2007–2013. Nepublikovaná magisterská práce. Univerzita Karlova.
- Centrum pro regionální rozvoj. 2016. Centrum pro regionální rozvoj České republiky v období 2014–2020. http://www.crr.cz/Files/Docs/Seminare_prezentace/01_CRR.pdf. Citováno: 18. 7. 2019.
- Evropská komise. 2017. Structural Funds 2014–2020 (ERDF and ESF) eligibility. Regional Policy InfoRegio. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/#1. Citováno: 18. 7. 2019.
- Göhler, Gerhard, ed. 1997. *Institutionenwandel*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grzymala-Busse, Anna. 2006. Informal Institutions and the Post-Communist State. Yale University. https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2004_818-02f_Grzykala-Busse.pdf. Citováno: 18. 7. 2019.

- Heimpold, Gerhard. 2002. Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder – fit für die Aufnahme in die EU? *Wirtschaft im Wandel* 8 (06): 167–175.
- Keating, Michael. 2017. Europe as a multilevel federation. *Journal of European Public Policy*. 24 (04): 615–632.
- Keating, Michael, ed. 1997. *The Political Economy of Regionalism*. London: Routledge.
- Kern, Jiří. 1998. *Teoretická a metodologická báze regionální politiky*. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava.
- Klaphake, Axel. 2000. *Europäische und nationale Regionalpolitik für Ostdeutschland: neuere regionalökonomische Theorien und praktische Erfahrungen*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Kozlová, Michaela et al. 2007. Komprace charakteru regionální politiky před vstupem a po vstupu ČR do EU. Working Paper. http://www.iips.cz/userfiles/file/wp_21_regionalni_politika.pdf. Citováno: 18. 7. 2019.
- Kraus, Michael, a Allison Stanger, eds. 2000. *Irreconcilable Differences? Explaining Czechoslovakia's Dissolution*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Maierbrugger, Gernot. 2000. Dezentrale Regionalpolitik im Transformationsprozess: Das Beispiel der Tschechischen Republik. *Der öffentliche Sektor 2000* 1–2: 43–51.
- Martens, Daniel. 1980. *Grundsätze und Voraussetzungen einer regionalen Regionalpolitik*. Informationen zur Raumentwicklung 5: 263–272.
- McMaster, Irene. 2006. Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape. *Europe-Asia Studies* 58 (03): 347–370.
- Ministerstvo pro místní rozvoj. 2012. Operační programy 2007–2013. <https://www.dotaceeu.cz/cs/Migrate/Fondy-EU/Predchozi-programova-obdobi/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013>. Citováno: 18. 7. 2019.
- Nadační fond proti korupci. 2016. Třicet případů napříč Českem aneb jak se vládně na krajích a v obcích. http://www.nfpk.cz/_userfiles/soubory/aktivity/30_pripadu_napric_ceskem.pdf. Citováno: 18. 7. 2019.
- Pernes, Jakub. 2013. *Snahy o obnovu moravskoslezské samosprávy v roce 1968*. Nepublikovaná magisterská práce. Masarykova univerzita.
- Pick, Otto. 1995. Transformation in Central Europe – The Risk Factor. *Perspectives* 5: 43.
- Pieper, Karin. 2006. *Regionalpolitik in Ungarn und Polen. Zwei Staaten im EU-Beitrittsprozess*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pileček, Jan et al. 2011. Regionální politika, územní disparity a dopady hospodářské krize v České republice. ÚRS PRAHA. <https://www.urspraha.cz/data/upload/file/regionalnipolitika-uzemnidisparityadopadyhospodarskekrizevcr.pdf>. Citováno: 18. 7. 2019.
- Pithart, Petr. 2016. *Po devětaosmdesátém*. Praha: Academia.
- Provazníková, Romana. 2009. *Financování měst, obcí a regionů*. Praha: Grada Publishing.
- Rovná, Lenka Anna. 2001. The Enlargement of the European Union: The Case of the Czech Republic. *Perspectives on European Politics and Society* 2 (01): 105–126.
- Rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti. 2016. Ministerstvo financí.
- Ryšlavý, Ivo. 2008. Deset let Centra pro regionální rozvoj. Deník veřejné správy. <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6306098>. Citováno: 18. 7. 2019.

- Sedláková, Petra. 2005. *Programy pomoci Evropských společenství s důrazem na jejich využití v České republice*. Nepublikovaná bakalářská práce, Karlova Univerzita.
- Semorád, Zdeněk. 2009. Činnost Regionálních rad regionů soudržnosti. *Urbanismus a územní rozvoj* 12 (05): 12–14.
- Skokan, Karel. 2004. *Konkurenceschopnost, inovace a klastry v regionálním rozvoji*. Ostrava: Repronis.
- Stejskal, Jan, a Jaroslav Kovárník. 2009. *Regionální politika a její nástroje*. Praha: Portál.
- Usnesení vlády České republiky č. 759 ze dne 30. 12. 1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády.
- Zákon ze dne 29. června 2000 o podpoře regionálního rozvoje. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2015-298>. Citováno: 18. 7. 2019.

PŘEDNOSTI A PROBLÉMY LIBERÁLNĚ DEMOKRATICKÉHO MEDIÁLNÍHO MODELU

Média a politika v České republice

JAN JIRÁK A BARBARA KÖPPLOVÁ

1. Úvod

Český mediální diskurs silně ovlivňuje mentalita ekonomického přežití a úspěchu. Projevuje se to postojovou, obsahovou i estetickou fádností, eklekticismem a vzájemným přizpůsobováním například televizních zpráv, televizní seriálové produkce nebo hudební dramaturgie komerčních rozhlasových stanic. Politické zpravodajství má sklon ke konfrontační agresivitě a k účelovému směšování soukromých a veřejných záležitostí politiků. Vzhledem ke koncentraci médií a změnám vlastnictví se poslední dobou diskutuje o hranicích redakční nezávislosti. Jak k tomu mohlo dojít? Nevyšli lidé v roce 1989 do ulic, aby požadovali svobodu tisku a pluralitní média?

Tuto otázku si klade tato kapitola. Ukazuje, že média v České republice tvoří na jedné straně plně rozvinutý komunikační systém, který se podílí na utváření a transformaci veřejného prostoru a formuje komunikační procesy, které v něm probíhají – počínaje politickou komunikací přes zábavu až po komunikaci spotřebitelskou. Politika na tom má důležitý podíl skrze klíčová legislativní rozhodnutí. Na druhé straně se však ukazuje, že liberálně demokratický model neuspěje bezpodmínečně a že jeho působení silně ovlivňují rámcové podmínky. Český mediální systém tak nejen těžil ze svobod získaných v roce 1989, je ale také vystaven novým rizikům, jež výrazně ohrožují svobodu médií a projevu.

Pro názornost text nejprve nastíní, jaká zadání předkládá česká politika médiím a které funkce mají média plnit. Poté představí systém tištěných médií, duálního rozhlasového a televizního vysílání a internetu. Třetí část popisuje dědictví socialismu, jejichž vliv přetrvál po roce 1989,

a faktory, které ovlivnily transformaci a posttransformační fázi. Resumé shrnuje nejdůležitější zjištění.

2. Komplexní politická zadání v duchu liberálně demokratického modelu s osvětovými a evropsky protekcionistickými tendencemi

Česká legislativa v zásadě poskytuje masovým a internetovým sdělovacím prostředkům postavení nezávislé na státu nebo politické moci v duchu liberálně demokratického modelu. Ústava, konkrétně Listina základních práv a svobod, definuje v oddíle 2, článku 17, politická práva. Stanoví, že „svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny“ (čl. 1) a že „každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a šířit myšlenky a informace bez ohledu na hranice státu“ (čl. 2). V článku 3 listina dodává, že „cenzura je nepřípustná“ (Usnesení předsednictva ČNR 1993, str. 7).

Vzhledem k tomu, že mediální legislativa je založena na principu oddělení médií od státu, stát média neprovozuje ani přímo nefinancuje jejich činnost. Žádný státní právní subjekt, tj. ani fyzická či právnická osoba ani organizace (např. politická strana), nejsou zbaveny možnosti vlastnit média; v praxi výrazně převažují právnické osoby. Média se nacházejí převážně v soukromém vlastnictví a jsou primárně financována prodejem datových toků, vysílacího času nebo tiskové plochy inzertním pro reklamní sdělení. V sektoru rozhlasového a televizního vysílání však zákonodárce zřídil poskytovatele „veřejnoprávních“ služeb pro produkci a vysílání rozhlasových a televizních programů, kteří jsou primárně financováni z veřejných prostředků (tzv. koncesionářských poplatků).

Propojení médií a politických subjektů je z velké části nepřímé a neformální. Subjekty provozující média se například mohou účastnit grantových soutěží, které vypisuje stát, jednotlivá ministerstva nebo jiné orgány státní správy. Jestliže ze státního rozpočtu plynou finanční prostředky do médií, děje se to formou tendrů na realizaci konkrétních projektů. Ty zahrnují např. společenskou osvětu ve formě kampaní za bezpečnost silničního provozu nebo ochranu zdraví a také politickou osvětu, jakou byla informační kampaň o Evropské unii, zahájená v roce 1997.

Klíčová zadání pro média formuloval zákonodárce v Zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání (zákon č. 231/2001 Sb.) a Zákoně o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku (46/2000 Sb.). Prvně jmenovaný audiovizuální zákon předpokládá existenci duálního vysílacího systému, tj. paralelní existenci soukromých a veřejnoprávních stanic poskytujících (v zákoně definovanou) službu veřejnosti. V návaznosti na to ustavují a vymezují specifické zákony existenci tří subjektů českých veřejnoprávních médií: Zákon o Českém rozhlasu (zákon č. 484/1991 Sb.), Zákon o České televizi (zákon č. 483/1991 Sb.) a Zákon o České tiskové kanceláři (zákon č. 517/1992 Sb.). Tiskový zákon definuje základní pojmy jako periodika, práva a povinnosti vydavatelů periodik a některé další principy, které podstatně ovlivňují výkon žurnalistické profese. Jedná se zejména o právo na ochranu zdroje (zákon č. 46/2000 Sb., § 16, odst. 1). Podobnou formulaci lze nalézt i v § 41 audiovizuálního zákona.

Fungování médií je dále nepřímě ovlivňováno celou řadou dalších právních norem, které se dotýkají vybraných aspektů mediální komunikace. Zákony upravují publikaci reklamních sdělení (zejména Zákon o regulaci reklamy) a úlohu médií ve volebních kampaních: Zákon o volbách do Parlamentu České republiky například zakazuje zveřejňování volebních prognóz a výsledků ve volbách během tří dnů před parlamentními volbami a před uzavřením volebních místností (§ 16, odst. 7). Odstavec 8 stanoví, že politickým subjektům musí být „vyhrazeno v Českém rozhlase celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin bezplatného vysílacího času v rámci jejich vysílacích okruhů, který se rozdělí rovným dílem mezi kandidující politické strany, politická hnutí a koalice“ (zákon č. 247/1995 Sb.).

Jako součást standardizace chodu státní správy a územních samosprávných celků v demokratických podmínkách byl přijat Zákon o svobodném přístupu k informacím. Upravuje v zásadě vztah médií k politické sféře, konkrétně k orgánům státní správy a samosprávy. Definuje rovněž způsob informování a jeho vynutitelnost státními orgány, územními samosprávnými celky a jejich orgány a veřejnými institucemi (zákon č. 106/1999 Sb.).

Ačkoli legislativní rámec vychází v deklaratorní rovině z liberálně demokratických principů s důrazem na oddělení médií od exekutivy, jednotlivé právní normy přesto obsahují celou řadu normativně preskrip-

tivních prvků zaměřených na zvláštní odpovědnost médií (resp. politiky za regulaci médií) a odpovídajících doporučením evropských institucí. Zejména na právních normách upravujících chování vysílacích médií je vidět, že zákonodárce předpokládá možné negativní vlivy médií na jednotlivce a společnost a chce je korigovat či zmírňovat.

Například audiovizuální zákon vyžaduje, aby provozovatelé vysílání poskytovali „objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné utváření názorů. „Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od zpravodajství“ (zákon č. 231/2001 Sb., § 31, odst. 2). Tento požadavek tak formuluje etický princip novinářské profese. Obsahovou rozmanitost ale zároveň i určitý protekcionismus se právo snaží zajistit podporou nezávislé (tj. mimo vlastní mediální subjekt vzniklé) a evropské produkce. Audiovizuální zákon ukládá provozovatelům televizního vysílání „tam, kde je to proveditelné, vyhradit nadpoloviční podíl celkového vysílacího času každého programu evropské produkci“ (231/2001, § 42). Ochranný přístup je rozpoznatelný v pokynu pro provozovatele vysílání „nezařazovat v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých“ (231/2001, § 32, odst. 1g).

Zvláštní podmínky platí pro veřejnoprávní média. Na rozdíl od jiných médií se od nich očekává, že budou plnit seriózní politicky osvětovou a názorotvornou funkci. Zákon o Českém rozhlasu i zákon o České televizi proto při popisu „hlavních úkolů“ a způsobu jejich plnění kladou důraz na a) kvalitu zpravodajství („poskytování objektivních, ověřených, celkově vyvážených a všestranných informací pro svobodné utváření názorů“), b) posilování právního vědomí, c) vytváření nabídky pořadů pro různé skupiny obyvatel se zřetelem na rozmanitost víry, kultury, etnický a národnostní původ, věk atd. a d) rozvíjení kulturní identity.

Celkově vzato podléhá mediální systém České republiky komplexní a stabilní regulaci v souladu s principy liberálně demokratického modelu. Jeho činnost je upravena přiměřeným a obvyklým způsobem s ohledem na jeho společenskou odpovědnost a ochranu osobnosti a práv jednotlivce, aniž by byla omezena základní činnost médií, a to zejména informační a názorotvorná.

3. Struktura mediálního systému: rozmanitost nabídky

V praxi má Česká republika technologicky i strukturálně plně rozvinutý a diferencovaný systém masových a internetových médií, který tvoří televize, rozhlas, periodika (noviny a časopisy) a jejich ekvivalenty či nástupci v prostředí internetu. Ekonomicky funguje mediální prostředí České republiky v rámci strukturovaného reklamního trhu, kterému trvale dominuje televize. V roce 2016 plynulo například z celkových 68,5 mil. Kč na financování tisku, rozhlasu a televize 42,4 mil. Kč na televizní reklamu (Mediaguru 2017). Všichni významní provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání se na trhu orientují podle hodnocení úrovně sledovanosti.¹

3.1 Tisk

Klíčovými představiteli českého denního tisku jsou deníky s celostátní působností a jejich webové verze a regionální novinové řetězce. Čistě bulvárními celostátními deníky jsou *Blesk* a *Aha!* s průměrným prodaným nákladem v dubnu 2019 ve výši 189 tisíc neboli 43 tisíc výtisků za den.² Dalším typem deníku jsou „pop noviny“ kombinující prvky bulvární žurnalistiky, infotainmentu a soft news s politickým zpravodajstvím, komentáři a rozhovory, případně i s analytickou a esejistickou žurnalistikou ve vybraných přílohách. Patří k nim *Mladá fronta Dnes*, *Lidové noviny* a *Právo* s průměrnými náklady 111 tisíc, 33 tisíc a téměř 67 tisíc. Zaznamenat lze i pokus o seriózní, konzervativně laděný deník: *Hospodářské noviny* (v průměru 32 tisíc prodaných výtisků denně). Důležitým doplňkem nabídky jsou přílohy deníků *Právo (Salon)* a *Lidových novin*

¹ V případě tištěných médií se jedná o monitoring ověřených (auditovaných) a prodaných výtisků ze strany Kanceláře ověřování nákladu tisku (www.abccr.cz). U vysílacích médií probíhá měření sledovanosti (rating) a podílů na trhu (share), které pro televizi zajišťuje Asociace televizních organizací (www.ato.cz) a pro rozhlasové stanice společnosti STEM/MARK a MEDIAN (<http://www.stemmark.cz/radioprojekt-2-ctvrtleti-2017/>). Všeobecně uznávaným zdrojem informací o návštěvnosti webových stránek je výzkumný projekt NetMonitor, který provozuje Sdružení pro internetový rozvoj a realizuje společnost Gemius, S.A. (www.netmonitor.cz).

² Tyto a následující údaje v textu o prodaných nákladech novin a časopisů jsou k dispozici na adrese <http://www.abccr.cz/overovana-data/periodicky-tisk/>.

(*Orientace*). Vedle nich existuje ekonomicky zaměřený tabloid *E15* (přes 32 tisíc), bezplatný deník *Metro* (téměř 300 tisíc výtisků) a sportovní noviny *Sport* (31 tisíc výtisků).

Regionálnímu tisku dominuje řetězec hlavičkových novin, které mají v názvu slovo *Deník* doplněné geografickým vymezením (například *Olomoucký deník*). Celkem 72 oblastních variant těchto novin je rozděleno podle územního správního uspořádání České republiky; vycházejí ve všech krajských a bývalých okresních městech (celkový průměrný prodaný náklad přes 103 tisíc výtisků). Tento řetězec založila v roce 1990 německá vydavatelská skupina Verlagsgruppe Passau na půdorysu regionálního a místního tisku, který v Československu vycházel před rokem 1989. Původní deníky zůstaly většinou zachovány, ale doznaly změn. Z týdeníků se například staly deníky, které změnilly názvy. V roce 2015 je získala investiční společnost Penta Investments (Mediaguru 2016). Většina českých deníků vychází šestkrát týdně (od pondělí do soboty).

V souladu s trendy v ostatních evropských zemích dochází i v České republice u denního tisku k postupnému poklesu prodaného nákladu: v letech 2016 až 2017 téměř o 9 %. Největší propad přitom zaznamenaly bulvární deníky *Aha!* a *Blesk* (od roku 2015 do 2017 o 15 %) a regionální *Deník* (o 11 %). S poklesem prodaného nákladu sílí snahy vydavatelů prosadit se ve světě internetu jednak marketingovou komunikací s uživateli prostřednictvím sociálních sítí Facebook a Twitter, jednak (a to zejména) vytvořením webových verzí původně tištěných titulů. Webové portály hlavních deníků představují významnou a stále rostoucí složku zpravodajské a publicistické produkce největších vydavatelů.³

Produkce časopisů je zaměřena převážně spotřebitelsky a nabízí velmi široký sortiment. V roce 2017 existovalo celkem 127 titulů, z toho 27 týdeníků, 17 čtrnáctideníků a 83 titulů s měsíční a delší periodicitou. Nabídka zahrnovala tituly pro vybrané skupiny obyvatel, např. lifestyleové časopisy pro čtenářky (původní jako *Vlasta*, *Svět ženy*, *Žena a život* i převzaté jako

³ Vydavatel deníků *Mladá fronta Dnes* a *Lidové noviny*, společnost Mafra a.s. ovládaná potravinářským koncernem Agrofert, provozuje portál *iDnes.cz* propojený s *Mladou frontou Dnes* a portál *Lidovky.cz* odvozený od *Lidových novin*. Vydavatel *Hospodářských novin* provozuje internetový projekt *iHned.cz*. Méně běžnou internetovou strategií zvolil vydavatel deníku *Právo*: spolu s největším českým vyhledávačem *Seznam.cz* vybudoval zpravodajsko-publicistický web *Novinky.cz*.

Marie Claire, Tina, Burda atd.), časopisy pro děti a mládež a speciální zájmové tituly (zaměřené např. na vaření, zahrádkářství nebo historii). Největší počet čtenářů měly v roce 2017 tituly odvozené od bulvárních listů např. týdeník *Nedělní Blesk* (téměř 100 tisíc), *Blesk pro ženy* (přes 90 tisíc prodaných výtisků) nebo čtrnáctideník *Blesk Vaše recepty* (105 tisíc), televizní programové časopisy (*TV Max* s 254 tisíci, *TV Mini* se 192 tisíci výtisky) a bulvární časopisy o showbusinessu a místních hvězdách (např. *Rytmus života* se 124 tisíci nebo *Sedmička* se 105 tisíci výtisků).

Důležité pro utváření veřejné sféry a spoluurčování veřejných témat jsou zejména zpravodajsky a společensky zaměřené týdeníky, které lze považovat za „názorotvorné“. Vedle komentářů a analýz aktuálního dění v politice nebo ekonomice vycházejí v těchto listech rozhovory, recenze a kulturně kritické texty (zaměřující se především na mainstreamovou kulturní produkci) a někdy i rozsáhlejší tematicky uzavřené, analyticko-osvětové texty. V tomto segmentu má nejvyšší prodaný náklad titul *Téma* (v roce 2019 přes 53 tisíc). Vydává ho společnost Mafra, a. s. kontrolovaná společností Agrofert, která, jak bylo uvedeno výše, vydává také deník *Mladá fronta Dnes* a *Lidové noviny*. Podobně laděným časopisem je *Týden* (prodaný náklad téměř 43 tisíc) založený v roce 1994. Větší důraz na komentáře a názorovou žurnalistiku klade týdeník *Respekt*, který vychází od roku 1990. Ke skupině zpravodajských a společenských titulů patří také *Reflex* (vydavatelem je Czech News Center, prodaný náklad téměř 34 tisíc). Kromě toho vycházejí tituly s větším lifestyleovým podílem, především *Týdeník Květy*, který vydává skupina Vltava Labe Media (33 tisíc výtisků), a *Instinkt*, jehož vydavatelem je Empresa Media (přes 16 tisíc prodaných výtisků v první čtvrtině roku 2019).

3.2 Rozhlas, televize a související digitální nabídky

Jak již bylo zmíněno, je český vysílací sektor organizován jako duální, což znamená, že zde souběžně existují média veřejné služby (tzv. veřejnoprávní) a soukromé (převážně komerční) stanice, a to jak v rozhlasovém, tak televizním vysílání.

Veřejnoprávní službu v oblasti rozhlasového vysílání zajišťuje *Český rozhlas*, a to prostřednictvím celostátních i regionálních stanic, které vysílají pomocí pozemního analogového signálu a internetu, resp. pomocí digitálních vysílačů. Mezi celostátní rozhlasové stanice Českého rozhlasu

patří zpravodajsko-publicistický *Radiožurnál* vysílající převážně zprávy, rozhovory, komentáře a mainstreamovou populární hudbu, plnoformátová rodinná stanice *Dvojka* s tradičním vysílacím schématem sestávajícím ze zábavních pořadů, zpravodajství, rozhlasových her, magazínů atd., kulturní kanál *Vltava* a zpravodajsko-publicistická stanice *Plus*, přinářející především aktuální publicistiku (bez vložené hudby).

K tomu je třeba přičíst 14 regionálních rozhlasových stanic v každém krajském městě s výjimkou Prahy, které nabízejí regionální zpravodajství, publicistiku, magazíny a hudbu. Ke stanicím Českého rozhlasu vysílajícím přes internet a digitálně patří *Radio Wave*, publicistický a hudební kanál zaměřený na mladé publikum, *Rádío Junior* pro děti a hudební kanály *D-dur* a *Jazz*. Speciální internetový projekt je *Rádío Retro* využívající archiv Českého rozhlasu. Pod názvem *Radio Praha* zajišťuje Český rozhlas rozhlasové vysílání do zahraničí v pěti cizích jazycích.

Veřejnoprávní *Česká televize* vysílá na šesti kanálech, které jsou k dispozici v digitálním formátu a v HD rozlišení. *ČT 1* a *ČT 2* jsou tradiční plnoformátové televizní kanály pro většinového diváka, *ČT 24* je stanice zpravodajsko-publicistická, *ČT Sport* zajišťuje sportovní vysílání. Program *ČT :D* pro děti a *ČT art* pro diváky se zájmem o hodnotnější kulturní obsahy z oblasti hudební, dramatické, filmové i dokumentární tvorby vysílají v různých časech na společném kmitočtu. Česká televize udržuje síť domácích i zahraničních reportérů a kromě svého sídla v Praze provozuje také dvě plnohodnotná studia v Brně a v Ostravě, která mohou vyrábět všechny zavedené televizní formáty.

Soukromé komerční rozhlasové vysílání reprezentují celostátní stanice s velkým podílem hudby a zábavy a silně omezeným zpravodajským servisem, jež nahrazují na zpravodajství zaměřenými webovými stránkami. Rozvětvené nadregionální a regionální stanice jsou často provázány do obchodních řetězců společně prodávajících reklamu. Ze šesti celostátních soukromých stanic má nekomerční charakter pouze *Radio Proglas*. Z nadregionálních stanic je nejdůležitější hudební *Country Radio* a *Radio Blaník*. Nejvíce posluchačů má *Rádío Impuls*, jež je součástí majetkového portfolia kontrolovaného skupinou Agrofert (téměř 1 milion posluchačů denně), a *Evropa 2*, kterou do roku 2018 vlastnil Lagardère Active Radio a kterou v tomto roce získala skupina Czech Media Invest, kontrolovaná Danielem Křetínským (téměř 850 tisíc posluchačů denně). Třetí největší celostátní soukromou stanicí *Frekvence 1* (od roku 2018 také Czech Me-

dia Invest) denně poslouchá přes 810 tisíc posluchačů (což je srovnatelné s posluchačsky nejsilnější stanicí *Českého rozhlasu, Radiožurnálem*, jež se pohybuje kolem 808 tisíc).

Zatímco strukturu soukromých rozhlasových stanic České republiky tvoří velké množství regionálních kanálů, vykazují soukromí televizní provozovatelé citelně silnější tendenci ke koncentraci. Nejdůležitější z nich jsou *TV Nova*, *TV Prima* a *TV Barrandov* – tyto stanice mohly díky přechodu na digitální vysílání rozšířit svou diváckou nabídku tak, že každý z nich může kromě základního plnoformátového kanálu nabízet několik tematických, resp. na specifické diváky zaměřených kanálů. Z hlediska podílu na trhu je leaderem *TV Nova* s průměrem téměř 18 procent; spolu se stanicemi *Nova Cinema*, *Nova Action*, *Nova 2* a *Nova Gold* má dokonce kumulovaný podíl na trhu přes 30 %. Celkový tržní podíl *TV Prima* (celkem pět stanic) činí necelých 20 % a u skupiny *Barrandov* přes 10 % (údaje: viz <http://www.ato.cz/>).

Další televizní programy dostupné v českém jazyce a nabízené v rámci digitálního přenosu jsou zpravidla české verze zahraničních kanálů, především filmových (např. skupina *HBO* nebo *Cinemax*), sportovních (např. *Eurosport 1* a *2*), dětských (*Nickelodeon*, *Jim-Jam*, *Disney Channel*), dokumentárních (např. skupina *National Geography*, *Viasat* nebo *Discovery*), volnočasových (*Fishing and Hunting*, *TV Paprika* atd.) nebo hudebních (*MTV*). V nabídce jsou obvykle také celosvětové zpravodajské kanály v původním znění (*BBC World News*, *CNN*, *Bloomberg*, *Al Jazeera*, *CH1 Russia* apod.). Původních českých digitálních kanálů (jako např. *CSFilm* zaměřený na starší české filmy a televizní inscenace) je minimum.

Hlavní přenosovou technologií pro televizní signál je pozemní digitální přenos DVB-T, který přijímá téměř 60 procent domácností, doplněný IPTV a kabelovou televizí (téměř 25 %, nejsilnějším poskytovatelem IPTV je telefonní společnost O2) a satelitním vysíláním (přes 26 %). Nejběžnější platformou pro sledování televizního programu je televizní přijímač. Počítače, tablety nebo smartphony jsou zatím spíše okrajovou záležitostí, ale zájem o čistě internetovou streamovou televizi postupně roste (Asociace televizních organizací 2019).

Podle údajů projektu NetMonitor bylo v roce 2017 v ČR téměř sedm milionů uživatelů internetu, z nichž řada vyhledává obsahy typické pro masová média. Nejnavštěvovanějšími webovými portály jsou vyhledávače *Seznam.cz* (téměř 3 miliony návštěvníků denně) a *idnes.cz*, propojený

s deníkem *Mladá fronta Dnes* (téměř 400 tisíc denně). Oba vyhledávače mají i vlastní zpravodajskou stránku: jak uvedeno výše, provozuje *Seznam.cz* spolu s nakladatelstvím Borgis (deník *Právo*) nejnavštěvovanější zpravodajské stránky v České republice zpravodajsko-publicistický web *novinky.cz* (téměř 1 milion návštěv denně). Zpravodajský portál *idnes/zpravy* je na druhém místě (téměř půl milionu návštěvníků). K nejnavštěvovanějším zpravodajským webům patří i internetové noviny *aktuálně.cz*, vydávané od roku 2005 společností *Economia* (NetMonitor 2019).

4. Faktory vývoje českého mediálního systému

Přestože je struktura českých médií rozmanitá a mnohočetná, nebyl její vývoj zdaleka automatický, jak ukazují různé fáze po roce 1989. V následující části jsou představeny relevantní faktory ovlivňující průběh jejího vývoje, jejichž význam se v průběhu času měnil. Například přetrvávající dopady socialismu se projeví v oblastech: infrastruktury médií a jejich vnímání jako nástroje, sebechápání žurnalistů a zájmu veřejnosti o neideologická média. Následně byly zvláště relevantní určité problémy spojené s transformací a digitalizací, později přesuny vlastnictví. Pro vysvětlení českého mediálního prostředí je tedy nutné zohlednit různé faktory.

4.1 Dědictví socialismu

V době socialismu byl mediální systém masivně transformován. Od svého vzniku na podzim 1918 až do podpisu Mnichovské dohody v září 1938 a následné anexe pohraničních území Hitlerovým Německem a dalšími státy bylo Československo státem s demokratickými prvky – i když se sklonem politických představitelů k obcházení demokratických postupů zákulisními dohodami a se systémem cenzurních opatření, jež sílila pod vlivem rostoucího vnějšího ohrožení republiky. V této době se vyvinul systém denního tisku spojeného s politickými stranami a politizujícího, agresivního bulváru. V roce 1918 byla založena Československá tisková kancelář a existoval zde trh s nejrůznějšími typy časopisů. Roku 1923 bylo zahájeno – jako ve druhé evropské zemi po Velké Británii – pravidelné rozhlasové vysílání. Zvláště ve třicátých letech získávala na důležitosti filmová produkce.

Vývoj po roce 1945 byl poznamenán postupným odklonem od této tradice. V prvním poválečném vládním programu byl na jedné straně formulován požadavek očistit média a žurnalistiku od osob, které v době německé okupace aktivně spolupracovaly s okupační mocí, a na druhé straně vyjádřena vůle zabránit tomu, aby v poválečném Československu převážily soukromé zájmy nad společenskými (Košický vládní program 1945). V důsledku toho došlo k výrazným zásahům do struktury a provozu médií: byl znárodněn filmový průmysl, nebyl obnoven bulvární tisk, bylo zastaveno vydávání některých listů, zatímco jiné byly přejmenovány. Vznikala nová periodika, jejichž vydavatelé mohli být pouze politické strany, státní instituce a společenské organizace (i když se v letech 1945 až 1948 prosadily některé výjimky z tohoto pravidla). Celá řada novinářů a dalších pracovníků v médiích dostala dočasný nebo celoživotní zákaz výkonu své profese; sedm prominentních kolaborantských novinářů bylo odsouzeno k smrti.

Komunistická strana Československa dokázala využít poválečné změny mediálního systému a navázat na ně. Ačkoli Československo po roce 1948 bylo formálně stále ještě parlamentní demokracií s četnými politickými stranami, zaručovala ústava svým příklonem k „socialistické lidové demokracii“ nadvládu komunistické strany. V tomto kontextu byla média chápána a využívána jako potenciálně efektivní prostředek k formování pozitivních postojů veřejnosti vůči politickému režimu. Jako dozorní orgán zřídila vláda roku 1953 *Hlavní správu tiskového dohledu*, jež byla ve stejném roce podřízena Ministerstvu vnitra.

V 60. letech 20. století sehrála média důležitou informační, osvětovou a mobilizační roli při postupném uvolňování poměrů ve společnosti i ve veřejném a politickém životě. Jedním z požadavků formulovaných v této době bylo vyvázání médií ze státní kontroly a právní záruka jejich existence bez cenzurních zásahů. Po potlačení Pražského jara tento krátce předtím započatý vývoj skončil. Komunistická strana Československa médiím připisovala spoluvinu na událostech roku 1968: klamala prý veřejnost (Poučení z krizového vývoje 1972). Zmizela celá řada periodik; mnoho pracovníků média opustilo a nesměli již vykonávat svou profesi. Část z nich emigrovala. Během fáze „normalizace“ do roku 1989 média obsahově, technologicky i morálně stagnovala.

Do převratného roku 1989 tak Československo vstoupilo s rozvinutou infrastrukturou celostátních deníků a časopisů, které byly ovšem

vydávané politickými stranami, společenskými organizacemi a ministerstvy. Regionální (krajský) a lokální (okresní) tisk byl společně řízen odpovědnými orgány státní správy a komunistické strany. V největších městských aglomeracích vycházely také večerníky. Státní Československá televize vysílala denně na dvou programech, třetí se připravoval a byl spuštěn v květnu 1990. Československý rozhlas měl k dispozici tři celostátní okruhy *Praha*, *Hvězda* a *Vltava* a síť regionálních studií v krajských městech. Agenturní zpravodajství poskytovala státem kontrolovaná Československá tisková kancelář se sítí domácích a zahraničních zpravodajů, ale v zahraničním zpravodajství její činnost závisela na zdrojích a autoritě sovětské agentury TASS.

Takto strukturovaná média představovala v nedemokratických podmínkách Československa před rokem 1989 oficiální, důsledně regulovanou (pseudo)veřejnou sféru, jejíž tematická a hodnotová struktura byla v mnoha ohledech silně odcizená každodennímu životu občanů, pro které byla média do značné míry vzdálená a účelová. Alternativní sféra ve formě samizdatu, občanských iniciativ apod. byla roztržštěná, relativně slabá a spíše využívala trhliny v systému oficiální veřejné kontroly. To se někdy projevovalo prosakováním témat, jež odporovala oficiálnímu výkladu (například Zeman 1989) a kolovala pak v opisech.

Navzdory veškeré podřízenosti politické moci se tištěná i vysílací média těšila velkému zájmu veřejnosti – pravidelná četba novin a časopisů patřila k běžnému životu (velmi rozšířené bylo každodenní čtení dokonce i několika novinových titulů), stejně jako sledování rádia a televize. O některá periodika byl zájem veřejnosti tak velký, že patřila k nedostatkovému zboží a jejich získání vyžadovalo známosti a přízeň prodávačů novin (například týdeník *Mladý svět* nebo deníky *Lidová demokracie* a *Svobodné slovo*).

4.2 „Výprodej na Západ“, ekonomizace a bulvarizace po roce 1989

Účastníci listopadových demonstrací v roce 1989 požadovali svobodná média a radikální omezení státních zásahů do jejich obsahu. V představách veřejnosti to patřilo mezi nejzákladnější prvky demokratizace poměrů. Svoboda projevu byla proto zakotvena jako základní hodnota, na jejímž podkladu se začal formovat nový veřejný prostor založený na demokratických ideálech. Nejdůležitějšími znaky transformace „starého“

systemu bylo odstátnění médií, tj. zpřetrhání dosavadních formálních i materiálních vazeb mezi médii a politickou mocí, a vytvoření základů nového mediálního systému. Ten měl být vybudován na principu hospodářské soutěže v podmínkách tržního hospodářství a na zákonem zaručené nezávislosti na státu.

Proto byl v letech 1990 až 1992 nejprve z ústavy vypuštěn článek zakotvující hegemonii Komunistické strany Československa a následně parlament přijal základní mediální legislativu. Tím byly vytvořeny podmínky pro rozmach vydavatelské činnosti jako formy podnikání a pro vznik duálního systému veřejných a soukromých vysílacích stanic.

V průběhu transformace vládl velký zájem o zakládání nových deníků a obnovení titulů z meziválečného období nebo z druhé poloviny šedesátých let, jež předtím nesměly vycházet, stejně jako o privatizaci titulů již existujících. Ty byly zčásti privatizovány z podnětu vlastních zaměstnanců, a to s využitím obecné legislativy pro privatizaci výrobních podniků. Například deník Socialistického svazu mládeže *Mladá fronta* přešel do vlastnictví svých zaměstnanců formou zaměstnaneckých akcií, podobně proběhla privatizace některých regionálních novin vycházejících v okresních městech. Stranický list komunistické strany *Rudé právo* přešel do vlastnictví soukromé společnosti Borgis, již založil jeho tehdejší šéfredaktor. Obě periodika vycházejí dodnes pod názvy *Mladá fronta Dnes* a *Právo*. U jiných titulů se privatizace nezdařila a zanikly; dotklo se to i médií, která se ještě na počátku transformace těšila velké oblibě, např. stranických novin *Lidová demokracie* nebo *Svobodné slovo*.

Přetrvávající dopady socialistické transformace a vlastnických poměrů se mimo jiné projevily tím, že pokus o znovuoživení titulů se nakonec podařil jen u deníku *Lidové noviny*, který začal fakticky znovu vycházet jako nepravidelný samizdat již koncem osmdesátých let. Nově vznikající deníky se snažily odlišit od existující nabídky výraznými politickými komentáři – převážně s vyhraněnou neoliberální, pravicovou orientací – nebo obsazováním mezer na trhu, například nově vytvořenou bulvární žurnalistikou. V letech 1991 až 1996 tak krátce vycházel *Telegraf*, deník *Metropolitan* nebo *Noviny, Prostor* a *Občanský* (později *Český*) *deník*. Z těchto nově vzniklých titulů se však jako životaschopná prosadila pouze bulvární periodika. *Blesk* byl založen v roce 1992 a dodnes jsou to noviny s nejvyšším počtem čtenářů.

Poměrně rychle proběhla transformace na trhu časopisů: již na počátku 90. let se na trhu objevily české verze zahraničních lifestylových magazínů (*Bravo, Bravo Girl, Elle, Cosmopolitan* atd.). Jejich expanze byla předznamenáním postupného úpadku mnoha tradičních titulů nebo jejich transformace na publicisticko-spoločenské tituly. Například *Květy*, jeden z nejstarších časopisů v českém jazyce, nyní vychází pod názvem *Týdeník Květy*. Z titulů nově založených po roce 1989 přežil zpravodajsko-spoločenský *Reflex* (od dubna 1990), zpravodajský *Týden* (založený v roce 1994), komentující *Respekt* (vznikl v listopadu 1989 jako aktivita skupiny českých disidentů) a některé bulvární a lifestylové časopisy, např. *Xantypa* (od roku 1995).

V oblasti rozhlasového a televizního vysílání byly v transformační fázi vytvořeny existenční podmínky pro duální systém a původně státní organizace Československý rozhlas a Československá televize se přeměnily na veřejnoprávní instituce téhož jména (a s rozdělením Československa se staly Českým rozhlasem a Českou televizí). V privátní sféře stejně jako v tisku rychle vznikaly soukromé stanice zaměřené na zábavu, zejména hudební rádia (mezi nimi se největšího úspěchu dočkalo *Country Rádio*). Do roku 1994 se etablovaly také celostátní komerční televizní kanály, zejména *TV Nova*, provozovaná společností CET 21 a kontrolovaná společností Central European Media Enterprises (CME), již založil Ronald Lauder.

Změny prodělaly i zpravodajské agentury. Československá tisková kancelář (ČTK) jako monopolní dodavatel zpravodajství se stala veřejnoprávní institucí a v 90. letech byla poprvé konfrontovaná s konkurencí. Počátkem 90. let byla založena *Česká tisková agentura* (ČTA), která se následně přeměnila na *Českou tiskovou společnost* (ČTI). Žádný z těchto pokusů však postavení ČTK vážně neohrozil.

Ve všech českých médiích se během transformace dramaticky změnilo podmínky produkce. Na jedné straně bylo nutné modernizovat technologie, které byly zastaralé (zejména v tištěných médiích, protože řada českých novin ještě počátkem 90. let používala linoštinovou sazbu), nebo jejichž vývoj byl podporován v zemích východního bloku a jež za nových podmínek ztratily ospravedlnění své další existence (to se projevilo hlavně v oblasti televizní výroby). Na druhé straně byly na výměnu a další rozvoj technologií k dispozici pouze omezené finanční zdroje, což podpořilo otevírání médií vůči zahraničním investorům. Podpurným argu-

mentem pro příliv zahraničního, tedy „západního“, kapitálu byla nejasně formulovaná představa, že podíl cizího kapitálu by mohl představovat ochranu před případným návratem k nedemokratickým poměrům panujícím před rokem 1989.

V devadesátých letech se tedy ve všech odvětvích mediální produkce výrazně prosazovaly zahraniční firmy. V oblasti periodik dominovaly mimo jiné Ringier Taurus (dceřiná společnost nakladatelství Ringier), Rheinisch-Bergische Verlagsgesellschaft (RBVG), skupina Verlagsgruppe Passau, která ovládala celou síť regionálního tisku, a skupina Verlagsgruppe Handelsblatt. Z deníků zůstalo v rukou českých vydavatelů pouze *Právo* (nakladatelství Borgis). V oblasti soukromého rozhlasu hrála tehdy rozhodující roli nadnárodní mediální skupina Lagardère Group, do níž patří i Lagardère Active CR, která v České republice provozovala mimo jiné populární hudební kanály *Frekvence 1* nebo *Evropa 2*; dnes patří do mediální skupiny Czech Media Invest Daniela Křetínského. V televizním vysílání se prosadil Ronald Lauder, výše zmiňován kvůli svému angažmá v *TV Nova*. Podpořil vybudování stanice, jež byla čistě zábavním kanálem a současně důležitým „názorotvorným“ prvkem českého veřejného života.

Jedním z hlavních výsledků transformace českých médií byla vedle bulvarizace a vlastnických převodů také politizace a ekonomizace chování médií. Převažující tendencí bylo neoliberální, zřetelně pravicové politické ladění médií a české žurnalistické komunity vůbec. Ekonomizace se projevila tím, že se česká média stala komoditou, jež střídala vlastníky, a také komercializací jejich produkce. Komercializace, neoliberální rétorika a faktická bezradnost vytlačila na dlouhou dobu na okraj veřejného zájmu veřejnoprávní vysílací média a zabránila vzniku prestižního „názorotvorného“ deníku. Koncepční bezradnost byla patrná na způsobu řízení veřejnoprávních médií, ale i na jejich obsahu. Konstituovala se sice celá řada zajímavých kulturně zaměřených periodik na literaturu, výtvarné umění, moderní společnost či historii, která jsou určena široké veřejnosti, přžívají však jen v malých nákladech především díky různým grantovým soutěžím nebo sponzorství a ve veřejném prostoru nenacházejí žádnou zvláštní odezvu.

4.3 Digitalizace a konflikty mezi politikou a médií v posttransformační fázi

Posttransformační fáze spadala přibližně do druhé poloviny devadesátých let a skončila po roce 2006. Vyznačovala se tím, že se v mediálním prostředí již relativně stabilizovaném v rámci transformačního procesu odehrály změny vyvolané především technickým vývojem: nástupem internetu a postupnou digitalizací všech fází mediální produkce bez ohledu na typ média. Současně se vyostřovalo napětí mezi politickými představiteli na jedné straně a veřejností a médií na straně druhé.

Digitalizace se projevila postupným sblížením výrobních procesů tištěných a vysílacích médií, znamenala zrychlení výroby a přechod z pozemního analogového televizního signálu na digitální. To vedlo po roce 2012 k velkému nárůstu počtu televizních programů. Od roku 1990 se v prostředí technických vysokých škol prosazovalo připojení České republiky na internet, oficiálně k němu došlo v únoru 1992. Překážkou rozvoje internetu však bylo monopolní postavení jediného operátora ve správě sítí. Od roku 1995 mohli zahájit činnost i další operátoři, což bylo předpokladem pro komerční využití. V roce 1996 byl založen vyhledávač *Seznam.cz*.

Koncem devadesátých let začaly „tradiční“ hromadné sdělovací prostředky intenzivně rozvíjet a nabízet vlastní internetové projekty, po nichž následovaly samostatné internetové projekty. Například vydavatel *Hospodářských novin* *Economia* začal v roce 2005 vydávat čistě internetové zpravodajské noviny *aktuálně.cz*. První zpravodajský projekt byl ale *iDnes.cz* – ten vznikl už na začátku roku 1998. Technologická konvergence masových a webových médií v České republice je typická pro vývoj médií ve vysoce rozvinutých tržně orientovaných zemích (Fortunati 2005). Stejně jako tam nebyla ani v České republice „nová“ internetová média často tak úplně nová: vydavatelé periodik určených široké veřejnosti a provozovatelé rozhlasových a televizních stanic rozvíjeli „tradiční“ masmédiá a multimediální webové portály *paralelně*, aby využili synergický efekt technologické konvergence a zefektivnili produkci mediálních obsahů. V řadě případů zůstávají tyto portály nadále jen doplňkovým produktem, případně nástrojem podpory a propagace „tradičních“ médií (to platí zejména v případě provozovatelů televizního vysílání).

Na začátku nultých let, v době velké on-linové euforie, byla patrná snaha o vznik samostatných internetových projektů. Ponenáhlou proto sílí tendence provozovat webové stránky jako autonomní multimediální platformu s vlastní agendou, např. se zpravodajským prvkem (to platí zejména pro vydavatele denního tisku, ale i pro některé časopisy) a s možností rozšířit nabídku pro inzerenty. Kromě toho přibývá pokusů o rozšiřování čistě internetových médií zejména zpravodajského charakteru a streamovaných televizních kanálů. Vysílání televizních stanic bylo plně digitalizováno ve všech typech distribuce signálu včetně pozemního přenosu. Poslední dva kanály přestaly vysílat analogově 12. února 2012. Terestrické rádio zůstalo analogové až do současnosti, ale řada operátorů nabízí vysílání přes internet.

Napětí mezi politickými představiteli a veřejností vyvrcholilo v době „vánoční televizní krize“: snahy politické reprezentace o větší kontrolu nad Českou televizí jako médiem veřejné služby vyvolaly během vánočních a novoročních svátků na přelomu let 2000/2001 masové demonstrace. Politici chtěli především ovlivňovat složení a činnost vysílacích rad jako kontrolních orgánů těchto médií. Stávka skončila přijetím legislativních změn, jež však spíše ještě dále oslabily postavení České televize vůči zásahům politiky (viz Novotný v tomto sborníku).

4.4 Změny ve vlastnických poměrech, koncentrace médií a nové konflikty po roce 2008

Zásadní změna v celém mediálním prostředí nastala v roce 2008 a v letech následujících: v té době v návaznosti na ekonomickou krizi a prudce klesající příjmy z prodeje reklamy se zahraniční vlastníci začali stahovat z České republiky a prodávat své mediální domy českým podnikatelům. Často takovým, jejichž hlavní obchodní aktivity neměly s mediální produkcí dosud nic společného. V roce 2008 se podnikatel Zdeněk Bakala stal většinovým vlastníkem nakladatelství *Economia, a. s.*, v červnu 2013 následovalo odkoupení vydavatelské společnosti *Maфра, a. s.* skupinou *Agrofert* patřící Andreji Babišovi. V roce 2014 převzala společnost České zpravodajské centrum (CNC), kontrolovaná Danielem Křetínským a Patrikem Tkáčem, celé portfolio titulů, které do té doby vydávala společnost *Ringier Axel Springer CZ* (jde o bulvární noviny *Blesk* a *Aha!* a všechny příbuzné tiskoviny, což z CNC učinilo jednoho z největších subjektů na

trhu). V následujícím roce převzala skupina Penta Investments Marka Dospivy od německého koncernu Verlagsgruppe Passau regionální vydavatelství Vltava-Labe-Press, dále časopisy vycházející v nakladatelství Astrosat Media a hlavní majetkový podíl v distribučních společnostech Česká distribuční a PNS.

Přestože se změny vlastnictví týkaly především tištěných médií, čeští majitelé se prosadili i v sektoru vysílání (Jaromír Soukup v *TV Barrandov* nebo Ivan Zach v *TV Prima*). Současně v celém mediálním sektoru zesílila koncentrace vlastnictví na několik málo zástupců české ekonomiky. Vznikly velké mediální domy, které charakterizuje multimediální portfolio (kombinace tištěných titulů, televizních nebo rozhlasových kanálů a internetových portálů, případně i dalších mediálních aktivit) a částečně i kombinace mediálních a nemediálních akvizic.

To zvrátilo vývoj z devadesátých let. Dnes je zahraniční vlastnictví českých médií spíše vzácné. Na trhu s časopisy zde působí němečtí vydavatelé Hubert Burda Media, v televizi to jsou Central European Media Enterprises (CME), které kontroluje společnost Warner Media, dříve TimeWarner, nebo čínská CEFC.⁴

Nárůst podílu domácích českých podnikatelů jako vlastníků médií probudil veřejnou diskusi o směřování médií, vztahu vlastníků a redakcí, o limitech redakční nezávislosti a žurnalistice jako takové a vyvolal také masivní odchod redakčních pracovníků, kteří zakládali nové mediální projekty. Paradoxně tak vlastně tištěná média zažívala jeden z největších nárůstů nových projektů v novodobých dějinách. Již ovládnutí nakladatelství Economia českým vlastníkem podnítilo tuto debatu (zvláště v souvislosti s rozhodnutím redakce časopisu *Respekt*, že o aktivitách majitele nebude psát, „a to kvůli čtenářům, kteří každý text o majiteli čtou s podezřením a nedůvěrou. Ani oni, ale ani my sami bychom při nejlepší vůli neměli stoprocentní jistotu, jestli naše psaní podvědomě neovlivňuje vztah k vlastníkovi“ (Tabery 2013).

Velmi bouřlivé reakce pak vyvolalo převzetí mediálního domu Mafra Agroferem: řada redaktorů odešla, někteří z nich v roce 2014 založili zpravodajský server *Echo 24*, další skupina začala ve stejném roce vydávat investigativní reportážní měsíčník *Reportér*. Ve stejné době se majitel

⁴ K vlastnické struktuře médií viz Mediaguru. 2016. Aktualizovaná mapa vlastníků médií.

firmy Agrofert Andrej Babiš dostal se svým politickým hnutím ANO 2011 do Poslanecké sněmovny. Ve funkci ministra financí se stal členem koaliční vlády a vicepremiérem, což dále posílilo veřejnou diskusi o postavení českých médií. Rozjitřená nálada kolem těchto změn vlastnictví nastolila zhruba od roku 2015, kdy začala posilovat online média a sociální sítě, znovu otázky týkající se role a postavení „tradičních“ médií ve společnosti a kontroly a ovlivňování veřejného mínění, respektive míry ohrožení svobody projevu.

Současný český mediální diskurs neprobíhá podle jasně vymezených pravidel s přesně definovaným vztahem mezi hlavními aktéry, tj. médií, veřejností, inzerenty a politickou reprezentací, ale jde o nekoherentní výsledek více spolupůsobících faktorů, kterým dominují dopady hluboké komercializace mediální produkce, dlouhotrvající polarizace a tržní orientace veřejného prostoru a politické komunikace a také propojení masové a internetové komunikace. Specifická situace českého mediálního prostředí spočívá v tom, že oligarchové zde vlastní celý vertikální řetězec ve sféře tištěných médií. Tři mediální domy, respektive jejich vlastníci, tak mohou ovládat celý výrobní proces – od redakcí přes tiskárny po distribuci tisku. Velmi účinně tak mohou blokovat vznik nových tištěných mediálních projektů.

V důsledku toho je český mediální diskurs – jak popsáno výše – silně ovlivňován mentalitou ekonomického přežití a úspěchu, která nebere ohled na žádné jiné cíle než návratnost investic a zisk. Přes rozmanitost stanic a tištěných titulů převažují komerční, navzájem si velmi podobné a masově orientované „mediální produkty“. V politickém zpravodajství projevují sklon ke konfrontační agresivitě a k účelovému prolínání soukromých a veřejných záležitostí politiků.

Vzhledem k rychlé změně čtenářských, posluchačských a diváckých návyků, podněcované rozvojem sociálních sítí, zejména Facebooku a Twitteru, a z toho plynoucí nejisté budoucnosti jsou média stále agresivnější. Pozornost uživatelů se čím dál více obrací k internetu a média se je tam snaží následovat. Tím však vstupují na roztržité, prchavé, emocionálně vypjaté, kampaňovité a ekonomicky obtížně předvídatelné území. Média přebírají tyto prvky síťové komunikace, vnášejí je do světa masové komunikace a dále tím zesilují jejich agresivitu. Ve výsledku se hlávají v roli tvůrců veřejné agendy: médiím se sice daří ve veřejném prostoru kampaňovitě nadhazovat různá (někdy i významná) témata,

ale už je dále nerozvádějí, nedokážou je stavět do relevantního kontextu, a tak je vzápětí bezradně opouštějí.

Emocionalita a polarizace postojů jsou nástroje, s nimiž politický marketing pracuje odedávna. Již od 90. let se významně podílí na utváření mediálního diskursu: v kampaních, v krizové a politické komunikaci se marketing pokouší využívat média jako nástroje k dosažení zadaných cílů. Ta se proto často stávají součástí realizace komunikačních strategií, které využívají jejich potenciální pozici v liberálně demokratické společnosti, ale zároveň jim brání v tom, aby této pozici dostala.

5. Závěr

Kapitola ukázala, že česká politika po roce 1989 zavedla svobodu projevu a svobodu sdělovacích prostředků i duální systém vysílání. Mediální model je liberálně demokratický, plní však také poslání, které médiím připisuje zvláštní odpovědnost za utváření politického názoru. V důsledku toho se média v České republice navzdory nepříznivým finančním vlivům etablovala jako instituce svobody projevu a klíčový faktor při formování a ovlivňování veřejného mínění.

Po roce 1989 se však jako problematický projevil silný konkurenční tlak, jemuž podlehl mnoho tradičních médií. Z nových médií přežila převážně jen ta bulvární. Tržní tlaky při omezené finanční síle často vedly k tomu, že soukromá média jednají jako obchodní podniky, jež prodávají informace i zábavu jako pouhé zboží a podporují zájmy svých vlastníků. V této souvislosti nelze pozorovaný zpětný přechod médií do českého vlastnictví po roce 2008 hodnotit jednoznačně, neboť jej doprovázela koncentrace médií. Dominují mediální konglomeráty s kombinací tištěných titulů, televizních či rozhlasových stanic a internetových portálů, které ovládá hrstka českých podnikatelů. To může ohrozit nezávislost médií navzdory právním úpravám, zejména když vlastníci mají specifické, spíše instrumentální chápání médií a sledují především své ekonomické nebo politické zájmy.

Některé z těchto faktorů jsou specifické pro Českou republiku, avšak ne všechny. V této souvislosti lze z případu České republiky vyvodit také pro jiné mediální systémy, v čem spočívají příležitosti a rizika liberálně demokratických mediálních modelů.

Literatura

- Fortunati, Leopoldina. 2005. Mediatization of the Net and Internetization of the Mass Media. *International Communication Gazette* 67 (01): 27–44.
- Mediaguru. 2016. Aktualizovaná mapa vlastníků médií. <https://www.mediaguru.cz/2016/03/infografika-aktualizovana-mapa-vlastniku-medii/>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Mediaguru. 2017. Mediální investice v roce 2016 táhla TV reklama. <https://www.mediaguru.cz/2017/01/medialni-investice-v-roce-2016-tahla-tv-reklama/>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ*. 1972. Praha: SPN.
- Program československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků přijatý na prvé schůzi vlády dne 5. dubna 1945 v Košicích. 1945.
- Tabery, Erik. 2013: Editorial: Bakala, OKD a Respekt. *Respekt* 39.
- Unie vydavatelů. 2017. Ověřování nákladů tisku. http://www.unievydavatelu.cz/cs/unie_vydavatelu/medialni_data/overovani_nakladu_tisku. Citováno: 12. 2. 2018.
- Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. 1993. <http://zakony.centrum.cz/listina-zakladnich-prav-a-svobod/>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zákon o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů. 1995. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-40>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zákon České národní rady o České televizi. 1991. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-483>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zákon České národní rady o Českém rozhlasu. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-484>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zákon České národní rady o České tiskové kanceláři. 1992. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-517>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zákon o volbách do Parlamentu České republiky. 1995. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247#cast1>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1999. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-106>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. 2001. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-231>. Citováno: 12. 2. 2018.
- Zeman, Miloš. 1989. Prognostika a přestavba. *Technický magazín*.

SEZNAM AUTOREK A AUTORŮ

Prof. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D. je vedoucím Katedry politologie a děkanem Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

Kontakt: balik@fss.muni.cz

Paula Beger M.A. je doktorandkou Ústavu politologie na Univerzitě Lipsko, stipendistkou Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund a členkou Copernicus Graduate School.

Kontakt: paula.beger@uni-leipzig.de

Prof. Dr. Frank Bönker vyučuje národohospodářství a veřejný management na Saské profesní akademii a Státní studijní akademii v Riese a je regionálním koordinátorem Sustainable Governance Indicators Bertelsmannovy nadace pro střední a východní Evropu.

Kontakt: frank.boenker@ba-riesa.de

Mgr. Hana Formánková je vědeckou pracovnící a doktorandkou Ústavu politologie na Univerzitě Lipsko a členkou Research Academy Leipzig v postgraduálním centru Global and Area Studies.

Kontakt: hana.formankova@uni-leipzig.de

Dr. Petra Guasti je vědeckou pracovnící Ústavu politologie na Univerzitě Johanna Wolfganga Goetheho ve Frankfurtu a Sociologického ústavu Akademie věd České republiky.

Kontakt: guasti@soz.uni-frankfurt.de

Prof. PhDr. Vít Hlousek, Ph.D. je vedoucím Mezinárodního politologického ústavu a členem Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

Kontakt: hlousek@fss.muni.cz

Prof. PhDr. Jan Jiráček, Ph.D. je vedoucím Katedry mediálních studií Metropolitaní univerzity Praha, členem Katedry mediálních studií na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a překladatelem.

Kontakt: jan.jirak@mup.cz

Doc. PhDr. Barbara Köpplová, CSc. je členkou Katedry mediálních studií Metropolitní univerzity Praha.

Kontakt: barbara.kopplova@mup.cz

Ing. Hana Lipovská je doktorandkou na Katedře ekonomie na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně a pracovnící Institutu Václava Klause.

Kontakt: hana.lipovska@econ.muni.cz

Prof. Dr. Astrid Lorenz je ředitelkou Ústavu politologie a prodělkankou Fakulty společenských věd a filozofie na Univerzitě Lipsko a držitelkou profesury Politický systém Spolkové republiky Německo/Politika v Evropě, podporované Evropskou komisí jako katedra Jeana Monneta.

Kontakt: astrid.lorenz@uni-leipzig.de

Doc. Dr.phil. Mgr. Lukáš Novotný, M.A. je vědeckým pracovníkem Masarykova ústavu vyšších studií Českého vyššího učení technického a odborným asistentem Katedry politologie a filozofie na Filozofické fakultě Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem.

Kontakt: lukas.novotny@cvut.cz

JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D. je soudcem Nejvyššího správního soudu a odborným asistentem Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně.

Kontakt: ivo.pospisil@nssoud.cz

Prof. Ing. Antonín Slaný, CSc. je děkanem Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně a profesorem v oboru hospodářská politika.

Kontakt: dekan@econ.muni.cz

Dr. Stephanie Weiss je promovanou politoložkou a vědeckou pracovnící Collegia Carolina v Mnichově.

Kontakt: stephanie.weiss@collegium-carolinum.de

Doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D. je zástupcem ředitele pro výzkum Institutu mezinárodních studií na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a držitelem titulu Jean Monnet Chair ve studiu mezinárodních vztahů a diplomacie Evropské unie.

Kontakt: weiss@fsv.cuni.cz

SUMMARY

Chapter 1

The puzzling crisis of democratisation. Politics in Czechia as a research subject

Astrid Lorenz

Based on empirical data, this chapter first describes the Czechia's change from a poster child to a problem child. This came as a surprise for most scholars and makes Czechia an important test case for the usefulness of social-science theories and methods. The second part surveys scholarly literature regarding Czechia. It shows that many problems are far from new while their interpretation has changed from de-emphasising them as transitional deficits to building a new crisis narrative. It discusses the reasons for this change and specifies the need for further research.

Keywords: Czechia, system change, democracy, democratisation, liberalisation, Europeanisation, Europe

Chapter 2

The Czech political system in light of international democracy and governance indices

Frank Bönker

This chapter provides a systematic overview of Czechia's rating in major democracy indices (e.g. Polity Index, Freedom House Index, Sustainable Governance Indicators, EIU Democracy Index, V-Dem e.g.). While its quality of democracy scores mostly high (despite deficits in media freedom, party financing and fighting corruption), the assessments of governance are worse (especially due to deficits in strategic planning, inter-ministerial coordination, implementation of government programmes and monitoring). The performance of Czech politics in most policy fields is also moderate. As the various democracy indices arrive at quite different assessments, they should be used carefully.

Keywords: Czechia, democracy, quality of democracy, democratisation, governance, indexes, Europe

Chapter 3

Swerving towards deconsolidation? Democratic consolidation and civil society in the Czech Republic

Petra Guasti

This chapter takes a deeper look at the consolidation of democracy in the Czech Republic and contrasts the picture of Czech Republic as a poster child for economic transition in the early 1990s with the decreasing quality of the Czech democracy in recent years. This paradox, it argues, makes the Czech Republic a compelling case for democratisation research. The term "swerving towards consolidation" is advocated. There are no attempts to renegotiate the rules of the democratic game, even though the political system has become polarised, governance has become more difficult and new actors have emerged. At the same time, civic engagement is growing. The findings show that democratic consolidation is not a linear process. Instead, the quality of democracy is dynamic – reacting to domestic and external factors. A more nuanced approach is needed in order to understand the dynamics of democratic consolidation in Central and Eastern Europe.

Keywords: consolidation, democratisation, political system, civil society, citizen participation, mobilisation, Czechia

Chapter 4

Small and fragmented: civil society in the Czech Republic as a clash of liberal and state-centric ideas

Stephanie Weiss

This chapter explores what came out of the broad mobilisation for democracy and active civil society after 1989. It depicts a differentiated and ramified network of organised civil society (particularly in the environmental and social spheres), although the political setting has not always been conducive. Unions and umbrella associations of the non-governmental sector enjoy political privileges in many public policy areas. A characteristic repeating pattern is the protest against or the search for alternatives to mainstream political parties in favour of various forms and organisations of civil society that, however, also strive for political positions despite formally rejecting established structures. Although there exist numerous civic organisations with a rather strong influence, overall participation remains low.

Keywords: Czechia, civil society, NGOs, associations, participation, democracy, Europe

Chapter 5

Permanent campaigning and pitfalls of proportional representation with fragile parties. Elections and party system in Czechia

Stanislav Balík and Vít Hloušek

This chapter shows that under the conditions of fragile parties, proportional representation makes it easier to enter the parliament but more difficult to form and sustain governments. Czech parties are still not consolidated. Although people have the chance to take part in frequent elections for different constitutional bodies, the linkages between voters and their representatives remain loose and characterised by distrust. The party system was marked by extreme and polarised pluralism; only from 1996/1998 until 2010/2013 was it a limited pluralism with bipolar functionality. However, its features do not adequately fit into the concepts of comparative party studies. The party competition includes a recent struggle over the interpretation of the past as well as the socioeconomic cleavage. In addition, a new occurrence involves the rise of business parties that break boundaries between economic and political interests.

Keywords: Czechia, elections, election systems, representation, parties, party systems, cleavages, Europe

Chapter 6

Power structure in motion? Parliament, government and the president in the Czech Republic

Lukáš Novotný

By asking whether the direct presidential election makes a difference to a parliamentary democracy, this chapter compares the Czech political practice before and after the first direct presidential election in 2013. It is shown that Czech presidents actively intervene in day-to-day politics and despite their formal representative function have tended to interpret their competences rather extensively under the conditions of fragile parliament majorities and unstable governments. The direct presidential election effectively led to a power shift in favour of the presidency. The upper parliament chamber fulfils an important moderating and controlling function despite its relative institutional weakness. This chapter makes clear that besides remarkable effects of constitutional engineering, context has a great relevance for the functioning of institutions.

Keywords: Czechia, government system, parliament, government, president, direct election, senate, democracy, Europe

Chapter 7

Activist constitutional court as utility tool for correcting politics: structure, composition and case-law

Ivo Pospišil

This chapter reveals that the new Czech constitutional court is endowed with strong powers and has influenced the political system substantially. Examples of influential decisions refer to the transformation, politics in general and the constitutional limits of the Czech accession to the European Union. It is assumed that the court's role and activities were influenced through its personnel who were more proactive in the first years after its establishment. Although its case-law was criticised by politicians, its corrective functions and decision-making are largely respected. Thus far, the Czech constitutional court has evolved into "a safe island in the stormy Central European sea".

Keywords: Czechia, constitutional court, constitutionalism, democracy, Europe

Chapter 8

Foreign, security and defence policy: Europeanised at the bottom, neglected at the top

Tomáš Weiss

This chapter reviews the main characteristics of and milestones for the Czech foreign, security and defence policy since 1993. The Czech foreign and security policy is a relatively stable and Europeanised endeavour. It is firmly embedded in the European institutions, but is dependent on a very immature political debate. While foreign and security policy considerations guided Czech politics in the beginning, they have moved from the foreground as of late and have given way to domestic issues. The foreign policy ended with the accession to NATO and the EU for the Czech public debate, and there is insufficient understanding of external relations among the politicians. Czech political parties, as a result, lack expertise on foreign policy. Domestic considerations trump foreign policy thinking and Czech behaviour on the international scene is often trapped by domestic politicking. The resulting incoherent policy does not provide Czechs with much leverage in European negotiations, which in turn feeds the populist and isolationist voices at home.

Keywords: foreign, security and defence policy, state administration, European Union, NATO, Visegrád, Czech Republic

Chapter 9

Economic and social policy in the Czech Republic as a response to economic crises and growth

Antonín Slaný and Hana Lipovská

This chapter analyses the interplay between Czech economy and economic policy. It focuses on economic development, fiscal and social policy (especially relating to the financial crisis), the central bank's role as well as stances towards euro. The Czech economy is characterised by low unemployment. The missing cooperation between the national bank and government proves to be problematic. Also, the adoption or rejection of the euro continues to be the key question, together with the need to reconcile social interests of an aging population with rising demands for social transfers. According to the authors, Czech economic policy succeeded in preserving social stability and managing the transformation of the centrally planned economy towards a European market economy.

Keywords: economic policy, fiscal policy, social policy, transformation, financial crisis, euro, national bank, Czech Republic

Chapter 10

A product of Europeanisation or national handwriting? Formation and development of the Czech migration policy

Paula Beger

This chapter explores the extent to which external factors, policy measures of the Czech ministry of interior and domestic political actors influenced the emergence of migration policy as a new policy field. It inspects whether or not EU incentives for adaptation and compliance disappeared after the EU accession. It finds that the adoption of the EU legal framework impacted on national policy-making but was too general to serve as a policy template. Similarly, the impact of domestic political factors was limited due to government instability. A stronger programmatic focus has only developed since 2011. Czech migration policy was politicised during the European refugee crisis 2015/16 which expedited its emergence as an autonomous policy field. Keywords: migration policy, interior policy, policy field emergence, Europeanisation, EU conditionality, immigration, Schengen, Czechia

Chapter 11

Czech regional policy. Trapped in the mode of centralisation

Hana Formánková

This chapter analyses how regionalisation has developed as a consequence of EU conditionality in Czechia. Applying two models of hierarchical and cooperative governance, it shows that the Czech central government acted cooperatively only to a limited extent. Therefore, the access to structural funds was not followed by clear regionalisation. The EU induced cooperative forms of regional policy, but they were not developed systematically. The decentralisation was also inconsequential, as the regions' financial autonomy remains limited. Hence, the Czech regions seek to use EU structural funds to compensate for their financial weakness. The limited performance of regional institutions boosted tendencies towards re-centralisation.

Keywords: EU regional policy, EU cohesion policy, regionalisation, decentralisation, centralisation, EU conditionality, performance, institutions, governance, regions, Czechia

Chapter 12

Advantages and problems of a liberal-democratic media model. Media and politics in the Czech Republic

Jan Jiráček and Barbara Köpplová

The Czech media system followed a liberal-democratic model after 1989. Economisation of the media began in the transformation phase, accompanied by a great influx of western capital. Boulevard media and the mentality of economic survival emerged. The relatively stable media landscape of the post-transformation phase faced enhanced political influence. A fundamental shift began in 2008 when media ownership changed dramatically. Their concentration in a few companies stimulated a public debate on the limits of editorial independence, the role of media and the relationship between owners and journalism.

Keywords: media, media discourse, liberal-democratic model, transformation, post-transformation, economisation, Czech Republic

ZUSAMMENFASSUNG

Kapitel 1

Die rätselhafte Krise der Demokratisierung. Politik in Tschechien als Gegenstand der Forschung

Astrid Lorenz

Der Beitrag beschreibt zunächst anhand empirischer Daten die scheinbar überraschende Entwicklung Tschechiens von einem Land mit hervorragenden Indikatoren der Demokratisierung hin zu Phänomenen, die es als Problemkind erscheinen lassen. Deutschlands Nachbar erweist sich somit als wichtiger Testfall für die Brauchbarkeit sozialwissenschaftlicher Theorien und Methoden. Der zweite Abschnitt gibt einen Überblick über die Thematisierung Tschechiens in der politikwissenschaftlichen Forschung. Er zeigt zum einen, dass die scheinbar neuen Probleme weder im historischen Längsschnitt noch im internationalen Vergleich komplette Ausreißer sind und zum anderen, dass sich die eigentlichen Problemwahrnehmungen unterhalb des neuen Krisennarrativs deutlich unterscheiden. Davon ausgehend, benennt der letzte Teil Forschungsbedarfe, die künftig gedeckt werden sollten.

Keywords: Tschechien, Systemwechsel, Demokratie, Demokratisierung, Liberalisierung, Europäisierung, Europa

Kapitel 2

Das politische System Tschechiens im Lichte internationaler Demokratie- und Governance-Indizes

Frank Bönker

Der Beitrag gibt einen systematischen Überblick über die Bewertung der tschechischen Politik im internationalen Vergleich und stellt dabei zugleich die wichtigsten zur Verfügung stehenden Indizes vor (Polity, Freedom House Index, Sustainable Governance Indicators, Democracy Index, V-Dem u.a.). Während Tschechien hinsichtlich der Demokratiequalität überwiegend sehr gut abschneidet (trotz erhobener Defizite bei Medienfreiheit, Parteienfinanzierung und Korruptionsbekämpfung), wird das Regierungshandeln schlechter bewertet (v.a. aufgrund beobachteter Mängel bei strategischer Planung, interministerieller Koordination, Umsetzung von Regierungsprogrammen und Monitoring). Auch die Leistungsfähigkeit der tschechischen Politik wird in den meisten Politikfeldern nur mittelmäßig bewertet. Da jedoch verschiedene Indizes durchaus zu unterschiedlichen Bewertungen kommen und gerade zu Governance-Aspekten nur begrenzt Vergleichsdaten vorliegen, wird ein sensibler Umgang mit Indizes angeraten.

Keywords: Tschechien, Demokratie, Demokratiequalität, Demokratisierung, Governance, Indizes, Europa

Kapitel 3

Swerving towards deconsolidation? Democratic consolidation and civil society in the Czech Republic

Petra Guasti

The chapter takes a deeper look at the consolidation of democracy in the Czech Republic and contrasts the picture of Czech Republic as a poster child for economic transition in the early 1990s with the decreasing quality of the Czech democracy in the past years. This paradox, it argues, makes the Czech Republic a compelling case for democratization research. The term swerving towards consolidation is advocated. There are no attempts to renegotiate the rules of the democratic game, even though the political system has become polarized, governance has become more difficult and new actors have emerged. At the same time civic engagement is growing. The findings show that democratic consolidation is not a linear process. Instead, the quality of democracy is dynamic – reacting to domestic and external factors. A more nuanced approach is needed to understand the dynamics of democratic consolidation in Central and Eastern Europe.

Keywords: consolidation, democratisation, political system, civil society, citizen participation, mobilisation, Czechia

Kapitel 4

Klein und fragmentiert: Die Zivilgesellschaft in Tschechien im Widerstreit liberaler und staatszentrierter Ideen

Stephanie Weiss

Der Beitrag fragt danach, was aus der breiten Mobilisierung 1989 für Demokratie und eine aktive Bürgergesellschaft in Tschechien geworden ist. Er zeigt, dass heute ein differenziertes und verzweigtes Netz der organisierten Zivilgesellschaft existiert (insbesondere im Umwelt- und Sozialbereich), obgleich das politische Umfeld nicht immer förderlich dafür war. Gewerkschaften und Dachverbände des nichtstaatlichen Sektors verfügen über Partizipationsprivilegien in manchen Bereichen der öffentlichen Politik. Ein wiederkehrendes Muster ist der Protest bzw. die Suche nach Alternativen zu den etablierten Parteien über zivilgesellschaftliche Formen oder Organisationen, die sich einen solchen Anstrich geben, aber doch politische Ämter anstreben. Obwohl zivilgesellschaftliche Organisationen zahlreich existieren und teilweise großen Einfluss entfalten, ist der Partizipationsgrad insgesamt gering.

Keywords: Tschechien, Zivilgesellschaft, NGOs, Verbände, Partizipation, Demokratie, Europa

Kapitel 5

Dauerwahlkampf und die Tücken der Verhältniswahl bei fragilen Parteien.

Wahlen und Parteiensystem in Tschechien

Stanislav Balík und Vít Hloušek

Der Beitrag verdeutlicht, dass die Verhältniswahl zwar die Repräsentation politischer Interessen fördert, dies jedoch unter der Bedingung eines in Tschechien instabilen Parteiengefüges hinderlich für die Regierungsbildung und –stabilität sein kann. Trotz häufiger Wahlen zu verschiedenen Vertretungsorganen ist die Verbindung von Wählern zu Repräsentanten nicht eng, sondern durch ein großes Misstrauen und einen geringen Anteil an Mitgliedschaften geprägt. Je tiefer die Ebene, desto schwächer ist die Rolle von Parteien. Das Parteiensystem entspricht dem extremen und polarisierten Pluralismus; nur 1996/1998 bis 2010/2013 gab es einen limitierten Pluralismus mit bipolarer Funktionslogik. Der Parteienwettbewerb umfasst neben dem sozioökonomischen cleavage auch einen Streit über die Beschaffenheit des Regimes und die Interpretation der Vergangenheit. Neu ist der Aufstieg von Unternehmerparteien, welche die Grenze zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen durchbrechen.

Keywords: Tschechien, Wahlen, Wahlsystem, Repräsentation, Parteien, Parteiensystem, cleavages, Europa

Kapitel 6

Ein Machtgefüge in Bewegung? Parlament, Regierung und Präsident in der Tschechischen Republik

Lukáš Novotný

Unter der Leitfrage, ob die Direktwahl des Staatspräsidenten einen Unterschied für die politische Praxis in einer parlamentarischen Demokratie macht, stellt der Beitrag die institutionelle Struktur des tschechischen Regierungssystems vor und beleuchtet danach die politische Praxis vor und nach der ersten Direktwahl des Präsidenten 2013. Dabei zeigt sich, dass die tschechischen Präsidenten angesichts fragiler politischer Mehrheitsverhältnisse in der unteren Parlamentskammer und instabiler Regierungen nicht mehr nur die ihnen formal zugeschriebene, eher repräsentative Funktion ausüben, sondern sich aktiv in die Tagespolitik einmischen und unklare Kompetenzformulierungen zum eigenen Vorteil zu nutzen suchten. Die Direktwahl hat eine Machtverschiebung im System befördert. Zugleich erfüllt der institutionell eher schwache Senat in der Praxis eine durchaus bedeutsame Sicherungs- und Mäßigungsfunktion. Der Kontext ist für die Wirkung der Institutionen mithin sehr relevant.

Keywords: Tschechien, Regierungssystem, Parlament, Regierung, Präsident, Direktwahl, Senat, Demokratie, Europa

Kapitel 7

Ein aktivistisches Verfassungsgericht als Korrektiv der Politik: Struktur, Besetzung und Rechtsprechung

Ivo Pospíšil

In dem Beitrag wird die Rolle des Verfassungsgerichts untersucht und festgestellt, dass es mit starken Befugnissen ausgestattet ist und das politische System bedeutsam mitgestaltet. Es beeinflusste die Richtung der Transformation, mischte sich aktiv (für manche sogar aktivistisch) in das politische Geschehen ein und definierte die verfassungsmäßigen Grenzen der Einbindung Tschechiens in die Europäische Union. Die Tätigkeit des Gerichts wurde durch seine personelle Besetzung beeinflusst. Obwohl seine Spruchpraxis durchaus Kritik von Politikern hervorrief, werden die Korrektivfunktion des Gerichts und seine Beschlüsse von der Politik respektiert. Damit ist das Verfassungsgericht in gewisser Weise zu einer Insel der Stabilität in der sonst so aufgewühlten mitteleuropäischen See geworden.

Keywords: Tschechien, Verfassungsgericht, Judzialisierung, Konstitutionalismus, Rechtsprechung, Demokratie, Europa

Kapitel 8

Foreign, security and defence policy: Europeanized at the bottom, neglected at the top

Tomáš Weiss

The chapter reviews the main characteristics of and milestones for the Czech foreign, security and defence policy since 1993. The Czech foreign and security policy is a relatively stable and Europeanised endeavour. It is firmly embedded in the European institutions, but is dependent on a very immature political debate. While foreign and security policy considerations guided Czech politics in the beginning, they have moved from the foreground lately and have given way to domestic issues. The foreign policy ended with the accession to NATO and the EU for the Czech public debate, and there is insufficient understanding of external relations among the politicians. Czech political parties, as a result, lack expertise on foreign policy. Domestic considerations trump foreign policy thinking and Czech behaviour on the international scene is often trapped by domestic politicking. The resulting incoherent policy does not provide Czechs with much leverage in European negotiations, which in turn feeds the populist and isolationist voices at home.

Keywords: foreign, security and defence policy, state administration, European Union, NATO, Visegrád, Czech Republic

Kapitel 9

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Tschechischen Republik als Reaktion auf ökonomische Krisen und Aufschwung

Antonín Slaný und Hana Lipovská

Der Beitrag widmet sich den Wechselwirkungen zwischen der tschechischen Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik. Es wird auf die Wirtschaftsentwicklung, die Fiskalpolitik (besonders im Kontext von Währungskrise), die Rolle der Zentralbank, die Haltung zum Euro und die Sozialpolitik eingegangen. Die Wirtschaft zeichnet sich vor allem durch niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Beschäftigungsquoten aus. In der Fiskalpolitik wird als Problem die fehlende Zusammenarbeit zwischen der Regierung und der Tschechischen Nationalbank identifiziert. Die Annahme oder Ablehnung des Euro ist eine Schlüsselfrage für die Zukunft, ebenso der soziale Interessenausgleich bei einer alternden Bevölkerung und einer steigenden Nachfrage nach Sozialtransfers. Insgesamt konnte die Wirtschaftspolitik den Wandel von der Planwirtschaft zur europäischen Marktwirtschaft bewältigen und die gesellschaftliche Stabilität bewahren.

Keywords: Wirtschaftspolitik, Fiskalpolitik, Geldpolitik, Sozialpolitik, Transformation, Währungskrise, Finanz- und Wirtschaftskrise, Euro, Nationalbank, Tschechische Republik

Kapitel 10

Europäisierungsprodukt oder eigenständige Handschrift? Entstehung und Entwicklung der tschechischen Migrationspolitik

Paula Beger

Der Beitrag untersucht, inwieweit externe Faktoren der Europäisierung bzw. interne Maßnahmen des tschechischen Innenministeriums und innenpolitischer Akteure als Treiber der Politikfeldentstehung wirkten. Er prüft die verbreitete These, dass mit dem EU-Beitritt die Anreize für EU-angepasstes Verhalten wegfielen. Empirisch zeigt sich, dass die Übernahme des EU-Rechts vor dem EU-Beitritt Tschechiens 2004 die Politikgestaltung prägte, der EU-Rechtsrahmen jedoch zu allgemein war, um *policy*-Schablone zu werden. Dass die Politikformulierung nach dem Wegfall der EU-Beitrittskonditionalität durch innenpolitische Faktoren geprägt war, wurde ebenfalls nicht vollständig bestätigt. Zu einer programmatischen Ausrichtung der Migrationspolitik kam es erst ab 2011, vermutlich wegen der instabilen Regierungen und schnellen Regierungswechsel in der Zeit davor. Eine Politisierung setzte erst seit der europäischen Flüchtlingskrise 2015/16 ein und trieb die Herausbildung eines eigenständigen Politikfelds weiter voran.

Keywords: Migrationspolitik, Innenpolitik, Politikfeldentstehung, Europäisierung, EU-Konditionalität, Immigration, Schengen, Tschechien

Kapitel 11

Die tschechische Regionalpolitik – gefangen im Zentralisierungsmodus

Hana Formánková

Im Fokus des Beitrags steht die Frage, ob es in Tschechien infolge der EU-Konditionalität zu einer Regionalisierung kam. Die Regionalpolitik wird anhand von zwei Modellen der Regionalpolitik interpretiert, die sich hinsichtlich der hierarchischen oder kooperativen Steuerung unterscheiden. Die empirische Analyse ergibt, dass die tschechische Zentralregierung in der Regionalpolitik nur begrenzt kooperativ handelte und das Interesse am Zugriff auf die EU-Fördermittel nicht eindeutig eine Regionalisierung bewirkte. Die EU führte zwar kooperative Formen der Regionalpolitik ein, diese wurden aber nicht systematisch ausgebaut. Auch die Dezentralisierung war nicht konsequent, denn die Regionen genießen eine begrenzte Finanzautonomie, die sie über die EU-Fördermittel kompensieren suchen. Die geringe Leistungsfähigkeit der regionalen Institutionen stärkte schließlich die Re-Zentralisierungstendenzen.

Keywords: EU-Regionalpolitik, EU-Kohäsionspolitik, Regionalisierung, Dezentralisierung, Zentralisierung, EU-Konditionalität, Leistungsfähigkeit, Institutionen, Steuerung, Regionen, Tschechien

Kapitel 12

Vorzüge und Probleme eines liberal-demokratischen Medienmodells. Medien und Politik in der Tschechischen Republik

Jan Jirák und Barbara Köpplová

Der Beitrag verdeutlicht, dass das tschechische Mediensystem nach 1989 einem liberal-demokratischen Medienmodell folgte, seit 2008 aber wieder die Grenzen der redaktionellen Unabhängigkeit diskutiert werden. Er stellt die Struktur des Mediensystems und die Determinanten seiner Entwicklung dar. In der Transformationsphase kam es zu einer Ökonomisierung der Medien mit einem hohen Zustrom westlichen Kapitals. Dies führte zu einer Boulevardisierung und einer Mentalität des wirtschaftlichen Überlebens. Die relativ stabilisierte Medienlandschaft der Post-Transformationsphase verzeichnete verstärkte Einflussnahmen der Politik auf die Medien. Ein grundsätzlicher Umschwung begann 2008 mit der Rückübernahme der Medien in tschechische Eigentümerschaft und ihrer Konzentration auf nur wenige Unternehmen. Dies motivierte eine öffentliche Debatte über die Ausrichtung der Medien sowie die Beziehung zwischen Eigentümern und Journalismus.

Keywords: Medien, Mediendiskurs, liberal-demokratisches Modell, Transformation, Post-Transformation, Ökonomisierung, Tschechische Republik

OBSAH

ASTRID LORENZ

Záhadná krize demokratizace 5

Politika v Česku jako předmět výzkumu

1. Úvod. 5
2. Politický vývoj v Česku jako případ
pro testování teorií a metod 6
3. Fáze výzkumu mezi optimismem a narativem krize 8
4. Úkoly pro budoucí výzkum 12
5. Struktura sborníku a hlavní poznatky 14
6. Závěr 17

FRANK BÖNKER

Politický systém Česka ve světle

mezinárodních indexů demokracie a vládnutí. 21

1. Úvod. 21
2. Kvalita české demokracie v mezinárodním srovnání. 22
3. Kvalita vládnutí v mezinárodním srovnání 28
4. Kvalita politik v mezinárodním srovnání 32
5. Závěr 34

PETRA GUASTI

Stáčení k dekonsolidaci? 39

Konsolidace demokracie a občanská společnost v České republice

1. Úvod. 39
2. Mezi demokratickou konsolidací
a návratem ke starým poměrům 40
3. Nic není, jak bývalo: Mění se struktura štěpících linií 49
4. Determinanty demokratického stáčení
a role občanské participace 54
5. Závěr 60

STEPHANIE WEISS

Malá a fragmentovaná 65

Občanská společnost v Česku

jako střet liberálních a státocentrických idejí

1. Úvod. 65
2. Výchozí situace a rámcové podmínky. 66
3. Organizované zájmy a občanská společnost mimo formální struktury 71
4. Konkurenční představy o vztahu mezi politikou a občanskou společností 80
5. Závěr 83

STANISLAV BALÍK A VÍT HLOUŠEK

Nepřetržitá volební kampaň a úskalí poměrného volebního systému v podmínkách nestabilních stran 87

Volby a stranický systém v Česku

1. Úvod. 87
2. Vysoce komplexní napříč unitární povaze státu: volební systémy v Česku 88
3. Paradoxní a dynamický vývoj českého stranického systému . . 96
4. Namísto závěru: vývojové etapy a současné problémy českého stranického systému 104

LUKÁŠ NOVOTNÝ

Mocenská struktura v pohybu? 109

Parlament, vláda a prezident v České republice

1. Úvod. 109
2. Institucionální struktura systému vlády. 110
3. Vládnutí jako hra na kočku a na myš. Praxe politického procesu v mocenském trojúhelníku parlament – prezident – vláda. . . 116
4. Shrnutí a výhled 126

Ivo POSPÍŠIL

Aktivistický ústavní soud jako korektiv politiky 129

Struktura, obsazení a judikatura

1. Úvod. 129
2. Pravomoci, účastníci řízení a postavení soudu v ústavním systému. 130

- 3. Výběr soudců a vnitřní struktura soudu 134
- 4. Vlivný a aktivistický – judikatura Ústavního soudu. 136
- 5. Závěr 145

TOMÁŠ WEISS

Zahraniční, bezpečnostní a obranná politika 149

Evropeizované základy a nezájem na vrcholu

- 1. Úvod. 149
- 2. Tři fáze české zahraniční a bezpečnostní politiky. 150
- 3. Priority zahraniční politiky – skrytá neurčitost 153
- 4. Tvorba zahraniční a bezpečnostní politiky – propast mezi úředníky a politiky 157
- 5. Obranná politika – ukotvena v NATO a přibližující se EU 162
- 6. Omezená odborná reflexe české zahraniční a bezpečnostní politiky. 166
- 6. Závěr 168

ANTONÍN SLANÝ A HANA LIPOVSKÁ

Hospodářská a sociální politika v České republice

jako reakce na hospodářské krize a růst 173

- 1. Úvod. 173
- 2. Trendy hospodářské politiky 174
- 3. Fiskální politika 177
- 4. Monetární politika 181
- 5. Společná evropská měna. 186
- 6. Sociální politika. 188
- 7. Závěr 190

PAULA BEGER

Výsledek evropeizace, nebo vlastní rukopis? 195

Vznik a vývoj české migrační politiky

- 1. Úvod. 195
- 2. Teoretický rámec: Změna politiky v důsledku evropeizace? . . 196
- 3. Právní rámec a kompetence v migrační politice 198
- 4. Podle evropské předlohy?
Migrační politika Česka v letech 1990 až 2003. 199
- 5. Projev národní koncepční svobody?
Česká migrační politika po vstupu do EU. 204
- 6. Závěr 210

HANA FORMÁNKOVÁ

Česká regionální politika 217

Vzvětí centralizace

1. Úvod. 217
2. Politické instituce a modely regionální politiky 218
3. Hierarchické řízení ve službách trhu 219
4. Závan kooperativní regionální politiky 222
5. Decentralizace a zdvojení regionálních struktur 226
6. Znovuzesílení centralizačních tendencí. 229
7. Závěr 233

JAN JIRÁK A BARBARA KÖPPLOVÁ

**Přednosti a problémy liberálně demokratického
mediálního modelu. 237**

Média a politika v České republice

1. Úvod. 237
2. Komplexní politická zadání v duchu
liberálně demokratického modelu s osvětovými
a evropsky protekcionistickými tendencemi 238
3. Struktura mediálního systému: rozmanitost nabídky 241
4. Faktory vývoje českého mediálního systému 246
5. Závěr 256

Seznam autorek a autorů 258

Summary 260

Zusammenfassung 264

ASTRID LORENZ, HANA FORMÁNKOVÁ (EDS.)

POLITICKÝ SYSTÉM ČESKA

Odpovědný redaktor Zdeněk Granát

Odborná redaktorka Hana Formánková

Grafická úprava Lenka Váchová

V roce 2019 vydalo jako svou 599. publikaci
Centrum pro studium demokracie a kultury, o.p.s. (CDK),
Venhudova 17, 614 00 Brno,
tel.: 545 213 862, e-mail: cdk@cdk.cz

1. vydání

ISBN 978-80-7325-486-5

Kompletní přehled publikací CDK a internetové knihkupectví
s 15–25% slevou najdete na adrese: www.cdk.cz

Kniha poskytuje ucelený přehled o systému vlády v Česku, společnosti, politických stranách, médiích i vybraných politikách – zahraniční, hospodářské, migrační a regionální. Přitom se soustředí na hlavní znaky politiky a společnosti a ukazuje jejich souvislost s Evropskou unií. Popisuje proměnu vnímání demokracie v Česku v posledních letech a s ní související narativ krize, sleduje důležité vývojové trajektorie a třídí poznatky také na pozadí srovnání s ostatními státy. Kniha analyticky zkoumá, zda se země odklání od demokratizace započaté po roce 1989 nebo zda dosavadní interpretace politického vývoje spočívaly na nesprávných předpokladech a teoretických konceptech. Publikace je určena především odborníkům z oblasti společenských věd, studentům, osobám působícím v politice i státní správě a všem čtenářkám/čtenářům se zájmem o politicko-společenské dění v Česku. Autoři jsou uznávaní zahraniční a čeští vědci, kteří přinášejí vysokou míru odbornosti ve vztahu k Česku a Evropě. Kniha vyšla poprvé v roce 2018 v německé verzi a aktuálně se připravuje její anglické vydání.

Vydavatelky

Dr. Astrid Lorenz je Jean Monnet profesorkou v oboru politologie na Univerzitě Lipsko a akademickou ředitelkou mezinárodního magisterského studijního programu „Evropská integrace ve střední a východní Evropě“.

Hana Formánková je vědeckou pracovnící a členkou Research Academy Leipzig na Univerzitě Lipsko. Předtím působila jako diplomatka na Ministerstvu zahraničních věcí České republiky.

