

znatelný vliv na činnost ostatních mezinárodních soudních či *quasi* soudních orgánů. Toto omezené působení je dáno zejména tím, že Soudní dvůr vykonává své soudní pravomoci v rámci autonomního právního řádu a některé mezinárodní soudní orgány s jeho judikaturou zacházejí jako s judikaturou národní. Jako příklad absence vlivu judikatury Soudního dvora je rozebrána rozhodovací praxe panelů WTO.

Autoři nicméně vyslovují naději, že by se situace mohla do budoucna změnit a vzájemné ovlivňování soudů by se mohlo rozšířit na oblasti, ve kterých mezinárodní soudní orgány vykonávají obecnější činnost. Tato změna by mohla nastat zejména pod vlivem již zmiňovaných rozsudků Soudního dvora *Front Polisario* a *Western Sahara Campaign UK*, které jsou ve vztahu k mezinárodnímu právu vstřícné a otevřené.

Takový vývoj nicméně předpokládá, že i jiní soudci Soudního dvora budou plnit roli „svědomí“ či zastánce mezinárodního práva. Nelze vyloučit, že ukončení působení *Jiřího Malenovského* na Soudním dvoře může způsobit určité ochlazení nadšení tohoto soudu pro mezinárodní právo, které může vést až k uzavření se do sebe a k nedostatečnému zohledňování mezinárodního práva. Jeho odchod ze Soudního dvora tak není jen odchodem excelentního právníka a vynikajícího soudce. Je ztrátou pro mezinárodněprávní rozměr unijní judikatury, a tím i ztrátou důležitého faktoru sladování jednotlivých systémů práva. Nezbyvá než doufat, že pomyslnou štafetu převezmou jiní a že Soudní dvůr bude moci pokračovat v ovlivňování podoby světového právního řádu.

Jediný nedostatek publikace, který ale nejde na vrub jejích autorů, spatřuji v absenci jejího překladu do českého jazyka. Tento nedostatek by snad mohl být v budoucnu odstraněn, čímž by se toto jedinečné dílo zpřístupnilo široké české právnické obci. Jak ona, tak i profesor *Malenovský* by si to bezesporu zasloužili.

Tomáš Boček\*

## Kysela Jan a kol. Populismus v demokratickém právním státě: hrozba nebo výzva? Praha: Leges, 2019, 248 s.

Kniha<sup>1</sup> nabízí zasvěcený vhled do tématu, které zejména v poslední dekádě nabývá na významu. Jednotliví autoři téma nahlízejí optikou svého zpravidla dlouhodobého profesního zaměření; příspěvky jsou rámovány vztahem populismu k právu a jeho působením v, jak název napovídá, demokratickém právním státě, za který Českou republiku prohlašuje Ústava.<sup>2</sup>

Přesto, anebo právě proto, že je téma uchopováno autory z rozličných hledisek a s odlišnými hodnotícími znaménky, názorově pluralitně a bez shody na konceptualizaci, příčinách, důsledcích a způsobech řešení problémů spjatých s populismem nejen v českém prostředí, přináší kniha unikátní soubor subtematicky laděných příspěvků, z nichž každý nabádá čtenáře k promyšlení vlastních pozic.

\* Mgr. Tomáš Boček, viceguvernér Rozvojové banky Rady Evropy, email: tomas.bocek@coebank.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6395-3824>.

<sup>1</sup> Kniha vznikla v rámci řešení projektu Progres Q18 *Od víceborovosti k meziborovosti*.

<sup>2</sup> Srov. čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

Psát recenzi k takto pojatému dílu není žádný lehký úkol. Nabízí se hned několik variant, jak k úkolu přistoupit. Zvolil jsem si tu, která se snaží v jednotlivých kapitolách (ne nutně vždy ve všech) hledat společné znaky, jejichž soustředění a postavení vedle sebe umožní formulovat obecnější závěry. Podle těchto společných znaků (jejich kategorií) následně dělím tento text. Úvodní část se zabývá pojmem populismu jako takovým, následuje pojednání o technikách populistů ve vládě a mimo ni pro lepší pochopení populismu a populistů. Druhá polovina textu se zaměřuje na hledání příčin populismu a jeho řešení, nebo lépe řečeno řešení krize, ve které se současné liberální demokracie nacházejí; krize, která umožnila, či alespoň usnadnila nástup populismu.

## 1. Co je to populismus?

*Postmodernismus, doba postfaktická, kontrademokracie, iuridizace politiky, síťová struktura společnosti, tekutost, multicentrismus, dekonstrukce.* Těmito a dalšími termíny je v posledních několika letech různými autory označován vývoj společnosti, politiky a práva, který s sebou nese změny, kvalifikovatelné jako paradigmatické, tedy změny vzorců myšlení, zažitých postupů, postojů a chápání lidí, orientovaných na rozličné prvky vnější reality. Spouštěčem těchto paradigmatických změn jsou některé události, mezi nimiž vystupují do popředí např. ekonomická krize z roku 2008, migrační krize z roku 2015, „brexit“ či zvolení *Donalda Trumpa* prezidentem USA. Jde ale i o další, hůře ohraničitelné události, jevy a dlouhodobě působící strukturální faktory (s. 55), jako jsou negativní ekologické vlivy, dlouhodobá ekonomická a sociální situace, politická kultura v různých zemích, role náboženství, rodiny a dalších tradičních institucí ve společnosti aj.

Tyto změny bývají někdy doprovázeny zvýšeným pocitem frustrace na straně některých, různě definovaných skupin obyvatelstva ze ztráty vlivu na rozhodování o významných společenských otázkách a obecněji ztráty vlivu na rozhodování o svém osudu, respektive životním programu a potenciálu jeho sledování. Je otázkou, do jaké míry je tento pocit oprávněný. Stává se nicméně více či méně zřejmým, že politika v posledním období vývoje liberálních demokracií ztrácí na své rezpozivitě, na své schopnosti (ve smyslu vůle i faktické kompetence) naslouchat problémům těchto skupin, ať už v důsledku globalizačních vlivů, anebo příčin majících původ uvnitř jednotlivých států a politických kultur. Jednou z reakcí na tento stav je právě nárůst populismu.

Jako populismus bývá v posledních letech souhrnně označována politická praxe různých vůdčích osobností a čelných představitelů států, ať už jde o *Donalda Trumpa, Borise Johnsona, Viktora Orbána, Recepa Erdoğan, Marine Le Pen, Jaroslawa Kaczyńského, Mattea Salviniho, Tomia Okamuru* či *Alice Weidel* (s. 208). Co je to ale populismus a jaká má specifika?

Existuje veliké množství definic populismu, které se zčásti navzájem protínají a přehledněji jsou mimoběžné. Někteří autoři hovoří o *diskurzivním* pojmu, který ze své podstaty předpokládá spory o svém významu a správném použití. Z nejčastěji uváděných definic lze však extrahovat několik málo znaků, které jsou v zásadě všem definicím společné. Ostatně, pokud by neexistovala ani elementární shoda na tom, co patří do významového jádra pojmu *populismus*, nebylo by možné o něm vést jakýkoliv racionální diskurz. Bylo by složité traktovat téma, které není možné ani rámcově konceptualizovat.

Za všechny nejčastěji uváděné definiční znaky populismu lze zmínit tři, respektive čtyři, které tomuto pojmu přisuzuje *Jan Kysela* v úvodní kapitole knihy (s. 12, 18 a 21); těmi jsou: 1) práce se dvěma antagonistickými tábory – skutečným (homogenním) lidem

a proti němu stojícími elitami, 2) institut vůdce jako někoho, kdo skutečný lid reprezentuje a artikuluje jeho názory, často bez potřeby se jej na ně ptát, a 3) touha po neomezené vládě skutečného lidu, a to jak i) co do rozsahu společenských otázek, o nichž je skutečným lidem rozhodováno, tak ii) co do způsobu výkonu moci. Populismus je tedy antipluralitním, antielitistickým a antidemokratickým – *čím*si. Podle rozličných autorů může jít o *styl, program, strategii, ideologii, techniku vládnutí* či ještě zcela něco jiného. K této základní charakteristice se pak váží i další typické postoje, techniky či názory populistů, např. odpor proti supranacionálním a mezinárodním organizacím, které v jejich očích představují pokus o omezení lidové vůle (s. 181). Jejich podrobný přehled a popis však přesahuje zaměření tohoto textu.

Za zvlášť významné považují vykreslení povahy vztahu mezi populismem a demokracií, které v recenzované publikaci provádí *Michal Kubát*. Na první pohled by se mohlo zdát, že populismus svým apelem na skutečný lid a jeho názory je čistým projevem demokracie, respektive je s ní neproblematicky kompatibilní. *Michal Kubát* však upozorňuje, že budeme-li demokracii chápat spíše procedurálně, jako „systém, v němž platí principy omezené většiny, volebních postupů a zastupitelského předávání moci, je populismus ze své podstaty popřením demokracie a její hrozbou a je neslučitelný s liberálně demokratickými režimy“ (s. 49). Jde tedy vlastně o to, zda populismus má ambici reprezentovat celý lid ve smyslu politického národa žijícího na určitém území a tolerovat menšinové názory, nebo má ambici reprezentovat pouze některé složky lidu a jejich zájmy bezohledně prosazovat, a dále o to, do jaké míry je apel na názory lidu autentický, respektive do jaké míry jde jen o prezentaci názorů a postojů populistických vůdců, kteří tvrdí, že názory a postoje „skutečného lidu“ znají a nepotřebují se jej na ně ptát. Historická zkušenost spíše ukazuje, že jde o posléze uvedené varianty.

Jistá neshoda mezi autory panuje stran otázky ideologického rozměru populismu. Zatímco *Jan Kysela* upozorňuje na ideologickou chudobu populismu (s. 21) a chápe jej jako politický styl, *Michal Kubát* zdůrazňuje (podobně jako např. autoři *Adéla Marešová* a *Matěj Slavík*, vycházejíce přitom z definice populismu *Case Muddeho*, s. 179),<sup>3</sup> že koncepcí chápání populismu jako ideologie je v odborné literatuře velice rozšířenou, ne-li převažující. *Michal Kubát* sám nakonec tomuto závěru nepřisvědčuje, když konstatuje, že by patrně bylo lépe výraz ideologie v souvislosti s populismem nepoužívat a chápat jej jako politickou doktrínu či politický program (s. 45 a 46).

Podobně, ideologicky neutrálně, chápe populismus jako stranickou strategii politického soupeření *Veronika Bílková* (s. 164) a jako způsob dělání politiky *Václav Bělohradský* (s. 66).

Přesvědčivě na mě působí některými autorkami a autory v knize zastávané pojetí *Jana Wernera Müllera*, pro něhož ideový obsah imanentní součástí populismu není. Svěrázně, odkazuje právě na *Jana Wernera Müllera*, komentuje ideologickou dimenzi populismu *Tomislav Potocký*: „[p]opulistické projevy [...] nejsou manifestovány ani tak svými ideovými obsahy či formálními postupy, jako svým tvrdošijně moralizujícím rekursem na domnělou a ze své podstaty neprokazatelnou jednotnou vůli homogenního lidu, polarizujícího a v posledku blokujícího pluralitní demokratický diskurz“ (s. 140). Zdá se mi nicméně, že rozsouzení otázky přítomnosti ideologického rozměru populismu není nezbytné pro

<sup>3</sup> Podobně populismus chápou i *Daniele Albertazzi* a *Duncan McDonnell*, zatímco *Jan-Werner Müller* jej chápe spíše jako techniku vlády (s. 163 a 165).

produktivní polemiku o tom, co populismus může pro demokratický právní stát představovat a jaký je jeho vztah k právním a dalším společenským institucím.

Za velmi osvětlující považují negativní vymezení (co jím není) populismu, na něž upozorňuje např. *Veronika Bílková* s odkazem na *Case Muddeho*, které působí jako vztyčený prst a kontrapunkt k pozitivním vymezením (co jím je) populismu, jež v knize jednoznačně převažují. Osvětlující v tom smyslu, že za populismus bývá v běžné řeči ve veřejném prostoru označováno právě vše to, co jím podle *Veroniky Bílkové* není. „*Navzdory častému použití v těchto významech ze strany médií, politiků či širší veřejnosti [...] [populismem není] ani jakákoliv politika, která by měla za cíl zalíbit se určité části voličů, ani politika, která by stavěla čistě na emocích a (nižších) instinktech*“ (s. 162). Je pak např. otázkou, zda za populistu považovat politika, který podkuřuje „obyčejnému člověku“ a který buď formuluje svá stanoviska až po zjištění názoru veřejnosti, nebo tato svá stanoviska po zveřejnění promptně přizpůsobí, jak o tom píše *Jan Kysela* (s. 28). Domnívám se, že pokud populismus, respektive populisty chápeme takto široce, těžko budeme mezi volenými reprezentacemi (post)moderní doby hledat nějakého nepopulistu. V posledku jde však opět jen o to, jak si pojem populismu vymežíme, tj. zda *stricto sensu*, jak jej pojímá *Veronika Bílková*, nebo *largo sensu*, jak o něm píše *Jan Kysela*.

Za alespoň letmou zmínku stojí také v literatuře se někdy objevující rozlišování levicového a pravicového populismu; rozdíl mezi nimi spočívá „*v odlišném důrazu na socioekonomické, politické a národnostně-kulturní otázky*“ (s. 52). Zatímco levicový populismus (provozovaný např. v chudších jihoevropských státech) se soustředí na otázky sociální spravedlnosti a rovnosti, pravicový populismus (provozovaný např. v bohatších státech severní Evropy) je zaměřen proti institucionálnímu establishmentu a zdůrazňuje otázku národní identity.

Ze zkušeností s tímto jevem ve státech Latinské Ameriky, západní a středovýchodní Evropy i USA se však zdá zřejmé, že sklony k řešení socioekonomických, nebo naopak národnostně-kulturních otázek v žádné větší míře nedeterminují způsob vedení politiky a komunikace s veřejností jeho protagonisty ani dlouhodobější strategii populistů z hlediska jejich zájmu setrvat ve svých pozicích. Naopak, levicovým i pravicovým populistům jsou společné tendence „obsadit“ stát, provozovat masivní klientelismus i zlikvidovat občanskou společnost.<sup>4</sup>

V dosavadním textu jsme si ukázali, co lze populismem nejčastěji rozumět, co jím lze rozumět méně často a co jím rozumět nelze. Je ale nutné se populismu či populismů bát? A pokud ano, kterých z nich? Nebylo by namísto populismus spíše akceptovat jako něco *normálního*, co patří ke kultuře moderních liberálních demokracií? Na tyto otázky se snaží alespoň částečně odpovědět následující část textu.

## 2. Technologie populismu aneb o co populistům jde?

Mezi autory panuje převažující názor, že populismus představuje něco negativního, respektive s negativními konotacemi vnímaného (např. s. 96). Např. *Václav Bělohradský* uvádí, že „*mainstreamové používání slova populismus je z největší části degradační mediální rituál, jehož cílem je delegitimizovat právo většin, zformovaných v mediasféře mimo*

<sup>4</sup> Jde o tři techniky populistické vlády popsané *Janem Wernerem Müllerem*, jež zmiňuje *Veronika Bílková* (s. 165).

kontrolu politických stran, být zdrojem legitimních legislativních iniciativ“ (s. 61).<sup>5</sup> Obdobně Radek Píša si všímá toho, že „populista je v evropské odborné literatuře padouch, co chce společnost podvést nebo zavést na scestí“; dodává, že populismus hrál při srovnáních s Latinskou Amerikou, východní Evropou a Afrikou „rolí antiidealizovaného orientálního barbarství“ (s. 97). Petr Agha zase naznačuje potenciální konzervativní kořeny těch, kteří populismus negativně nálepkují: „[s]oučasný odborný diskurs považuje populismus za negativní jev, který, zejména od hlasování o brexitu a po zvolení Donalda Trumpa, slouží k vysvětlení všech druhů politických událostí; zejména těch, které jsou obvykle spojeny s něčím, co je v rozporu se statutem quo“ (s. 85). Označování odchylných názorů jako populismus pak má sloužit k diskreditaci všech alternativ vyjma těch konvenujících liberálně-demokratickým většinám.

Tu a tam však autoři upozorňují také na pozitivní dopady a vlivy populismu ve smyslu, zjednodušeně řečeno, „nastavení zrcadla“ současné liberálně-demokratické společnosti. Pak bývá populismus vnímán nikoliv jako něco nežádoucího či patologického, nýbrž spíše jako nutný projev politického života, který by neměl být ignorován a vnímán *a priori* jako nebezpečný, a to mj. proto, že lidu (a to nejenom tomu „skutečnému“) umožňuje formulovat požadavky, které z jeho pohledu nejsou většinovou společností řešeny uspokojivě (s. 191 a 192).

Celou věc lze nazírat tak, že populismus je legitimní reakcí na hluboko zakořeněné problémy v liberálně-demokratické společnosti, která má tendenci se jakýmkoliv změněm z principu bránit. Mnozí (zejména levicovní) liberálové poukazují na to, že globalizace má nejenom své vítěze, ale i poražené (nezaměstnané, lidi v dluhové pastí, sociálně vyloučené či obecně sociálně slabé) (s. 106). Otázkou pak je, jak poskytnout „nápravu této patologie moderní demokracie a zachovat nebo obnovit dosud existující politický řád“ (s. 86 a 88).

Bez ohledu na to, zda populismus je, nebo není legitimní reakcí na skutečné (či domnělé?) problémy liberálních demokracií, nezanedbatelné riziko představují poměrně nevybíravé techniky a strategie vládnutí populistů v duchu zásady „účel světi prostředky“.

Jan Kysela již v úvodní kapitole poznamenává, že „pokud populistický vůdce vstupuje do prostředí dosud ovládaného elitami, má tendenci si počínat jako na dobytém území“. Postupuje maximalisticky, nezná kompromisy, nikomu nedůvěřuje. Polarizace společnosti mu vyhovuje, protože vytváří klima paniky, nepřátelství a vzájemné nedůvěry (s. 34). Přestože velice častým argumentem populistů je snaha zajistit větší participaci lidu na rozhodovacích procesech, Václav Bělohradský ukazuje, že pravým cílem populistů je legitimizace nároku být jedinými interprety reálné vůle lidu. „Tendence jako okupace státu, vytváření klientských sítí, totální identifikace s hnutím a odpor k ‚občanské‘ společnosti ve specifickém smyslu ‚akceschopnosti dosažené dohodami přesahujícími identitární loajalitu‘ mají v populistické imaginaci morální ospravedlnění, a jsou proto hájeny otevřeně jako legitimní metody boje proti establishmentu.“ (s. 66). Tyto tendence jdou pak dobře dohromady s tím, na co upozorňuje Jan Kysela: je zde patrná snaha o totální porážku politických soupeřů. Nebo také: zcela chybí *marginalita* výsledků voleb (s. 69 a 70).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Srov. k tomu např. výrok Margaret Canovanové: „V tomto smyslu má populismus nebezpečný nádech zpátečnictví, netolerance k různosti a nepřátelství vůči individualismu, intelektu a kultuře.“ (s. 25).

<sup>6</sup> Pojem marginality výsledků voleb je používán v kontextu předpokladů efektivního fungování kompetitivních polyarchií Roberta Dahla.

Veronika Bílková dokumentuje uvedené poznatky na případech některých zemí střední Evropy (Maďarsko, Polsko), Latinské Ameriky (Bolívie, Ekvádor, Venezuela) i dalších regionů světa (Turecko). Ve všech těchto zemích, uvádí, „populisté po nástupu k moci, k němuž došlo prostřednictvím řádných voleb, přijali opatření, která by jim měla umožnit zůstat vůdčí silou co nejdéle. To se projevilo zásahy do nezávislosti justice, posílením kontroly nad médii, snahami o omezení vlivu a případnou likvidací nevládních organizací zaujmajících k veřejné moci kritický postoj či pokusy posílit prvky přímé demokracie (referenda, veřejné konzultace) a tímto způsobem omezit vliv parlamentu (a parlamentní opozice)“ (zejména s. 167, 171 a 172). To, že k tomuto vývoji dochází po nástupu populistů k moci na základě řádných voleb a samotné „utahování šroubů“ probíhá poněkud a prostřednictvím demokratických procesů, je pro populismus vcelku příznačné a činí jej o to nebezpečnějším, neboť hůře včas rozpoznatelným. S odkazem na Davida Landaua a Kim Lan Scheppele Veronika Bílková doplňuje, že „opatření omezující prvky demokracie a vlády práva jsou stále častěji přijímány cestami, jež na první pohled nepůsobí nijak problematicky (typicky ústavní novely)“ (s. 170).

Další často popisovanou technikou populistů je, že ačkoliv jsou to demokratické procesy, které jim umožnily nástup k moci, tyto demokratické procesy jsou jimi posléze haněny. Volby jsou vykreslovány jako trik, neboť střídání vlád probíhá vždy jen mezi elitami. Demokracie je prezentována jen jako zdánlivá, neboť „systém byl unesen zkorumpovanými a konspirujícími elitami, establishmentem, mj. zabydleným v (nelegitimních, tradičních) politických stranách, také však na soudech a jiných institucích, od nichž je třeba vrátit moc zpět k lidu“ (s. 20).<sup>7</sup> Ústavní pojistky liberální demokracie jsou pak populisty zobrazovány jako zbytečné překážky, které slouží elitám a brání lidu v efektivní participaci (s. 195).

Jedná se tak vlastně o snahu populistů podkopat vertikální dimenzi demokracie (efektivní *leadership*), tzn. racionální selekci vládnoucích menšin podle veřejně vykázaných reálných zásluh, jak o tom hovoří Václav Bělohradský; proti tomu je stavěna na piedestal horizontální dimenze demokracie: rovnost „na vstupu“, tj. v příležitostech, a namnoze i „na výstupu“, tj. ve svých výsledcích (s. 68). Tuto snahu považuje Václav Bělohradský za demagogii podvracející efektivitu demokratického vládnutí, která nadto nemá naději na úspěch, protože nikdo nemůže uniknout „železnému zákonu oligarchizace“ (s. 68 a 69). Vždy je pravděpodobnější, že si ve volbách vyberu nikoliv osobu, o které nic nevím, ale osobu známou, (nějak) vzdělanou a úspěšnou, jak připomíná Jan Kysela (s. 17).

Zajímavostí je, že populisté u moci začasť neusilují o úplnou likvidaci tradičních institucí jako takovou – to by je mohlo postavit do špatného světla vůči té části populace, která s nimi beze zbytku nesympatizuje, která může být stále velice početná, ba většinná, tedy ve volbách rozhodující –, nýbrž spíše o efektivní ovlivňování jejich chodu, např. jejich personálním „přeobsazováním“ loajálními lidmi souzřícími se záměry populistů, mnohdy přímou volbou (a odvoláváním) lidem. K útokům na instituce dochází zpravidla až tehdy, pokud populisté nejsou schopni jejich fungování v rozhodující míře ovlivnit, tedy zejména nachází-li se v roli opozice anebo jde-li o instituce organizačně, funkčně či personálně nezávislé na držitelích moci (např. nezávislé regulační agentury) (s. 180).

Jedná se o další atribut „plíživého“ postupu populistů, jehož skutečné záměry a důsledky s ním spojené je velmi obtížné včas rozpoznat. Proto proti němu nemusí efektivně

<sup>7</sup> S odkazem na S. Levitskyho a D. Ziblatu.

fungovat tradiční pojistky liberálních demokracií, jako jsou koncept obranyschopné demokracie, klauzule věčnosti v ústavách států či rigidita těchto ústav. Mám za to, že je to právě tento způsob subverze moderních liberálních demokracií, využívající legální a mnohdy i *prima facie* legitimní nástroje, jehož je třeba se toho času obávat, když otevřené vojenské převraty a jiné metody násilné uzurpace moci nemají na soudobém horizontu, alespoň pokud jde o státy na Západě, místo. K tomu je nicméně třeba podotknout, že popsané nebezpečí nepříináleží výlučně populismu, nýbrž je spojeno s nástupem jakýchkoliv stran či hnutí neváhajících použít autoritářských praktik k získání a udržení moci.

Domnívám se, že jsme si přesvědčivě ukázali, že populismus může představovat pro liberální demokracii a její instituce skutečnou hrozbu. Jak však této hrozbě efektivně čelit? A je to vůbec možné bez pochopení příčin populismu? Jaké tyto příčiny jsou? Těmto a dalším otázkám se věnuje další část tohoto textu.

### 3. Příčiny populismu jako oprávněné reakce na neresponzivní většiny

Jak bylo zmíněno v úvodu, populismus bývá dáván do souvislosti s četnými paradigmatickými změnami, které ve společnosti probíhají. Konkrétní události a jevy jsou spíše katalyzátorem či urychlovačem nástupu a vlivu populistů nežli jejich spouštěčem. Petr Agha s odkazem na Jana Wernera Müllera například uvádí, že „populismus je důsledkem velké recese roku 2008, že je způsoben negativními důsledky globalizace, de-industrializace a demografických změn – tyto události zapříčinily, že voliči opouštějí liberálně demokratické hodnoty“ (s. 85). Obdobně hovoří o příčinách populismu Tomislav Potocký s odkazem na Dirka Jörkeho, reprezentanta německé politické vědy: jde o „mnohovrstevnou a kontextuálně podmíněnou reagenci na nenaplněné (pří)sliby demokratického projektu, aktuálně uvízlého v deformační zóně postdemokratického (neo)liberalismu a globalizace“ (s. 146).

Zastánci teorie „cultural backlash“ mají za to, že „podpora populistickým hnutím může být vysvětlena jako nostalgická reakce kdysi převládajících částí populace na progresivní změny normativních rámců a na nárůst imigrace“ (s. 85). V podobném duchu, avšak s upozorněním na omyl v takovém chápání, komentuje příčiny Radek Piša: populisté (shodně jako liberálové) „z valné části žijí v imaginární minulosti, která nikdy nebyla“ (s. 109), a vzápětí varuje před pokusy se do této imaginární minulosti vracet.

Mnozí autoři spatřují rozhodující příčinu populismu v ekonomických důvodech, jmenovitě zvýšení nezaměstnanosti, snížení mezd, zpomalení ekonomického růstu a celkové deprivaci určitých částí společnosti (s. 86).

Nastíněná různost a odlišná míra abstraktnosti pojetí příčin populismu dokumentují, že tyto mohou být a patrně jsou multifaktorové a nelze je redukovat na jednu nebo dvě významné geopolitické či sociokulturní události. Mezi všemi tezemi lze však vysledovat jeden faktor, který se jimi vine jako červená nit: snížení či ztráta responzivity politické reprezentace spojené se ztrátou pocitu podílu významné části lidu na rozhodovacích procesech. Jednotlivé sociální, kulturní, ekologické a jiné příčiny, respektive změny, by přitom možná nutně nemusely vést k nárůstu populismu, pokud by dostatečně významný počet lidí neměl současně pocit, že těmto změnám nemůže efektivně čelit.

Ztráta responzivity bývá někdy zasazována do kontextu „postupného nahrazování původních politických ideologií, velkých příběhů o pravici a levici, technokracií a vládou odborníků“ (s. 93). Jan Kysela v této souvislosti zmiňuje pojem nedemokratického liberalismu Yaschy Mounka. Jde o stav, kdy je „významná část veřejné moci vykonávána podle principů omezujících účinek volebního aktu na bázi všeobecného volebního práva (soudy,

nezávislé regulační agentury, expertní tělesa všeho druhu“ (s. 15). Je-li pak tato část nepřiměřeně velká, dochází k vyprázdnění obsahu demokratického vládnutí jako kolektivního sebeurčení a legalita slouží jako nástroj obrany v rukou privilegovaných (s. 15).

Dimenzí ztráty rezponzivity je však také něco, co lze vystihnout pojmem *Francise Fukuyamy* – *vetokracie*, jako schopnost malých skupin vetovat akce většin (v USA např. zablokování reforem zdravotní péče, imigrace či nutné regulace finančního systému po krizi 2008). „*Tato obecně vnímaná slabost demokratických vlád přijmout a prosadit rozhodnutí vytvořila předpoklady pro příchod rádobý silných mužů, kteří by prolomili zatuhlý povrch normální politiky a dosáhli výsledků [...]*“ (s. 81). Nejde tedy jen o vůli liberálně-demokratické většiny naslouchat, ale také o její faktickou (ne)kompetenci, respektive (ne)akceschopnost názor menšin *in eventum* vyslyšet, a to mj. z důvodu její neschopnosti uplatňovat vliv na jednotlivé aspekty globální ekonomiky. Ve výsledku pocit frustrace občanů vychází z toho, že „*příliš mnoho z jejich světa bylo příliš rychle vykázáno na smetiště dějin, na němž se přehrabují jen regresivní patriarchalisté či fašisté*“, upozorňuje Jan Kysela (s. 37).

Bez významu v této souvislosti není ani otázka odlišných „časových režimů“, v nichž funguje tvorba veřejných politik a různé výseky společenské reality, již zmiňuje Tomislav Potocký: „*za vznikem a zbytněním populismu [stojí] časová tíseň [...], jež pro sféru politiky znamená těžko řešitelné dilema: Pokud totiž chce nadále řídit, resp. regulovat a (spolu) vytvářet rámcové podmínky existence společnosti, je nucena uzpůsobovat časový režim svého fungování tak, aby mohla udržet krok s ostatními subsystémovými oblastmi, u nichž se projevuje větší komplexita a vyšší ‚operační‘ rychlost*“ (s. 154).<sup>8</sup>

V tento moment se projevuje jeden z paradoxů populismu. Čím lépe se totiž daří tyto oblasti z hlediska jejich „operační“ rychlosti synchronizovat a zlepšovat efektivitu, faktickou kompetenci a akceschopnost politiky (Václav Bělohradský by použil pojem vertikální dimenze demokracie), tím více se rozhodovací procesy vzdalují „skutečnému“ lidu a stávají se předmětem operabilních nástrojů v rukou mj. zdánlivě hodnotově neutrálních technokratů a soudců. Vzniká tak spirálovitý efekt: znovupovstanuvší poptávka po silných politických vůdcích, kteří rozhodování vrátí lidu, a následně opět po synchronizaci a rychlosti takového rozhodování. Výsledkem je další vlna odcizení, radikalizace a volání po efektivních vůdcích (s. 155).

Pokud jde o otázku faktické facilizace nástupu populismu, nezanedbatelnou roli hrají trendy spočívající v posilování role osob na úkor institucí, posilování vlivu médií a sociálních platform (sítí) a „celebritizace“ politiky, jak připomíná Michal Kubát (s. 54). Jan Wintr zase zmiňuje ztrátu vlivu tzv. *gatekeepers*, zejména masmédií, na úkor sociálních sítí a internetu obecně (s. 210). Jedním z vyústění těchto trendů je opět požadavek na zrychlování procesu tvorby politických rozhodnutí, jehož vyslyšení má za následek pocit odcizení a vytváří se další vlna spirálovitého efektu (viz výše).

Někteří autoři, kteří populismus vnímají spíše jako legitimní reakci na existující problémy ve společnosti, připojují kritiku zpětné reakce liberálně-demokratických většin na populismus, ústící v eskalaci konfliktu a další radikalizaci menšin. Tak např. Václav Bělohradský píše, že populismus „není antipolitikou“, ale reakcí na „antipolitiku“. „*Liberálně-demokratický establishment v reakci na ztrátu většinového konsenzu delegitimizuje*

<sup>8</sup> Jde zde o podmíněnou akceptaci argumentační pozice Hartmuta Rosy.



*majority rule – upírá většinám zformovaným v nové mediasféře právo iniciovat legislativní procesy, protože jejich politické cíle jako nedostatečně „universalistické“ a „racionální“ nejsou kompatibilní s liberálně-demokratickou definicí legitimitnosti demokratické moci; nové většiny stále hůře snášejí omezení politické moci jejich vůdců nezávislou soudní mocí a liberálně-demokratickou legalitou, radikalizují se.“ (s. 59).*

Celou věc lze nasvítit takto: populisté nejsou ze strany liberálně-demokratické většiny bráni jako seriózní partner k diskusi. Jejich problémy jsou trivializovány a jejich názory v lepším případě zlehčovány. V horším případě je této skupině zcela upírán relevantní názor, když jsou považovány jen za „*slepence inklinací, uměle vyvolaných úzkostí, pověr a špatného vkusu*“, jak píše Václav Bělohradský (s. 61). Tento *a priori* odmítavý postoj pak má sloužit obráncům liberální demokracie k maskování pravých příčin krize konsenzu v západních demokraciích, kterými jsou „*technokratická odpolitizovanost klíčových instancí a pád do hodnotového a identitárního chaosu, vyvolaného ekonomickou a technologickou globalizací, rostoucím vědomím ekologické neudržitelnosti fosilní ekonomiky a pohlcením „pomalého“ veřejného prostoru „rychlou“ mediasférou*“ (s. 62).

Podstatou problému zůstává, že pro stav liberální demokracie je rozhodující počet liberálních demokratů v ní žijících. Demokracie, jak známo, je na míře podpory od svých občanů závislá více než jiné (např. autoritářské) režimy a bez důvěry nedokáže přežít příliš dlouho. S jistou mírou zjednodušení se dá říci, že čím více je ve společnosti liberálních demokratů, tím méně tam je populistů. Klíčovou otázkou tedy je, jak zajistit větší počet liberálních demokratů, respektive vyšší míru podpory pro liberální demokracii ze strany občanů určitého státu. Hledání odpovědi na tuto otázku není jednoduché, nicméně její nalezení má potenciál notně přispět k řešení krize liberálních demokracií, a tím i redukovat význam populismu ve společnosti a rizika s ním spojená.

#### **4. Možná řešení populismu jako odpovědi na liberálně-demokratickou krizi**

Ukázali jsme si, že jednou ze základních příčin populismu je snížení míry responzivity politické reprezentace v (post)moderních společnostech. Pokud nechceme tento stav (či spíše vývoj) trpně snášet, nezbyvá než hledat vhodné nástroje řešení. Autoři recenzované publikace v tomto směru nejčastěji zmiňují podporu vyšší míry participace dotčené části lidu na rozhodovacích procesech, respektive posílení jejího vlivu na přijímání a execuci politických rozhodnutí. Domnívám se však, že implementace těchto nástrojů „vyjde naprázdno“, nebude-li doprovázena změnou v přístupu k chápání populismu a reálně existujících problémů „skutečného“ lidu. Na druhou stranu je třeba se vzdát pokusů o návrat do „*imaginární minulosti, která nikdy nebyla*“, jak upozorňuje Radek Píša (s. 109 a 113). Pokud si nepřipustíme, že si určité vývojové etapy společnosti „malujeme narůžovo“, a nesmíříme se s tím, že některé společenské (paradigmatické) změny jsou nevratné, jsme ztraceni.

Klíčové pro úspěch našeho snažení je v prvé řadě důsledně trvat na procedurálních základech demokracie včetně základních politických práv (svobod). Petr Agha radí trvat na pluralitě, rozmanitosti a celospolečenské debatě na širokém základě (s. 85) a snažit se lépe pochopit velké proměny politických systémů mimo rámec tradičních vysvětlení politických událostí (s. 94).

Dále je nezbytné trvat mimo horizontální dimenze demokracie také na její vertikální dimenzi. Jak připomíná Václav Bělohradský, historická zkušenost ukazuje, že demokracie,

stejně jako každý jiný systém kolektivního rozhodování, „*potřebuje ,legitimation through efectivity‘, a tu může zajistit jen demokraticky selektovaná kompetentní leadership, schopná získat stabilní konsenzus mas pro efektivní využití vzácných zdrojů*“ (s. 63). Tato kompetentní *leadership* je pro něj ve věku multipolarizace, radikálních technologických změn a ekologické krize důležitější pro úspěch demokratických systémů vlády než „*legální omezení (nepředvídatelné) politické vůle (postkatechistických) většin*“ (s. 83). Obdobně jako jiní autoři však připouští, že je třeba provést hlubší analýzy důvodů deficitu reprezentativnosti demokratických institucí v zasíťované a fragmentované společnosti – namísto systematické demonizace „*pomocí biologických metafor jako například ,zhoubná infekce‘, kterou je třeba oddělit ,sanitárním kordonem‘ od ,zdravé části‘ společnosti*“ (s. 67). Tomislav Potocký zase s odkazem na *Cornelii Koppetsch* hovoří o „*empaticky afirmativním*“ přístupu: populisté mají být bráni vážně jako rovnocenní političtí oponenti, a to „*[b]ez diskvalifikující moralizace a autoritářské předpojatosti, ale s vážně míněnou snahou o porozumění jejich antiliberalním a antikosmopolitistickým požadavkům*“ (s. 145).

Nejde však jen o to, aby vláda vykazovala znaky vysoké míry responzivity a kompetentnosti, nýbrž i o vážení rychlosti prosazovaných změn se zřetelem k jejich důsaznosti, jakož i pečlivé vysvětlování těchto změn veřejnosti. Responze politiky vůči jedné skupině obyvatel se totiž může jevit vůči jiné jejich skupině jako její absence. Každá skupina obyvatel, či každý jednotlivec, sleduje vlastní životní program, který nemusí být kompatibilní se životními programy jiných skupin obyvatel (jednotlivců).

Jak uvádí *Jan Kysela*, prosazování práv jednotlivců a menšin by mělo být provázeno společenskou osvětou a edukací, přestože to samo o sobě nemusí dostačovat pro to, aby se ze všech spoluobčanů stali nadšení zastánci liberálně-demokratického uspořádání (s. 37 a 38). Je přesvědčen, že pokud by toto prosazování mělo být (dodejme dlouhodobě) úspěšné, musí volit rychlost, která odpovídá schopnosti většinové společnosti se se změnami smířit, přičemž by nemělo jít o cestu čistě právní, nýbrž také o cestu politickou – o práci s voliči a jejich zájmy. Liberální většina by neměla rezignovat na argumentaci, přesvědčování a vyjednávání a neměla by se uchýlovat k pouhému odkazu na to, že něco je objektivně správné – a proto nevyžadující diskusi (s. 37). V krajním případě systém, „*který se zřekne vůle lidu, neboť chce chránit individuální práva, se možná nakonec kvůli potlačení nesouhlasu bude muset uchýlit ke stále očividnějším represím*“ (s. 32).<sup>9</sup>

Zdá se tedy, že se snahy o hledání řešení neseťkají s úspěchem, pokud nedocení význam argumentace, přesvědčování a společenské osvěty, respektive vzdělávání lidu ve prospěch liberálně-demokratických řešení (hodnot). Patrně nejvýznamnějším proponentem občanského vzdělávání mezi autory recenzované publikace je *Michal Urban*. Ve své kapitole přesvědčivě ukazuje, že zdrojem společenské imunity (vůči populismu a jiným demokracii ohrožujícím jevům) je občanská vyspělost záležející na tom, do jaké míry „*lidé rozumí společnosti, ve které žijí, dokáží v ní fungovat a uspokojovat své vlastní i skupinové zájmy, identifikují se s ní, jsou ochotni v ní aktivně působit a cítí za ni spoluodpovědnost*“ (s. 214). Posílení této občanské vyspělosti má pak sloužit právě občanskému vzdělávání, které by podle *Michala Urbana* nemělo být přenecháno jen trhu a mělo by se soustředit na tři

<sup>9</sup> Jde o citaci z díla *Yaschy Mounka Lid versus demokracie...* Obdobně k tomu *Michal Urban* uvádí, že se nelze v případě významných společenských změn spoléhat jen na nástroje právní; legislativní změny a soudní rozhodnutí nemohou zůstat osamoceny. Naopak, pokud na tyto změny není většinová společnost připravena, nepředstavují uvedené formy vůbec vhodný nástroj. Ten je třeba hledat právě v občanském vzdělávání, a to nejenom ve školách (s. 222).

základní složky – 1) znalosti základních pojmů a principů fungování společnosti, 2) dovednosti, respektive schopnosti se aktivně zapojit do fungování společnosti a 3) postoje a hodnoty týkající se významu demokratického právního státu. To vše samozřejmě samo o sobě nemusí vést ke spokojenému životu, pocit frustrace by to ale mělo přinejmenším snížit, myslí si *Michal Urban* (s. 216 a 217).<sup>10</sup>

Mám za to, že význam občanského vzdělávání nelze přecenit. Avšak tak jako nástroje přímé demokracie mohou „vyjít naprázdno“, nebudou-li doprovázeny změnou v přístupu liberálně-demokratických většin, platí to podle mého názoru i opačně: bude-li celá reakce spočívat právě jen v pokusu o implementaci a umocnění občanského vzdělávání, třebaže koncentrovaného a postihujícího i politické elity, může se ukázat, že je to „*too little, too late*“. Za zvážení proto, jak se domnívám, stojí adopce alespoň některých přímodemokratických instrumentů.

Autoři recenzované publikace asi nejčastěji a nijak překvapivě zmiňují referendum, které však málokdy jako řešení bez výhrad doporučují. Např. *Radek Píša* nabízí využití tohoto nástroje (pouze) v případech rozhodování o některých těžko realizovatelných infrastrukturních projektech (typu dráhy na pražské letiště) (s. 113). *Jan Kysela* upozorňuje na úskalí využívání referenda zejména ve státech vyznačujících se polarizovanou společností (typicky může jít o etnickou, respektive národnostní polarizaci); uvádí pro ten případ, že využívání referenda je s cílem zmírnit jeho dopady spojeno s hledáním výjimek z rozhodovací kompetence a častější bývá využití referenda jako nevýlučné formy rozhodování (tj. např. doprovázející rozhodnutí zastupitelského sboru, takové rozhodnutí stvrzující či iniciující) (s. 40).

Na jiném místě *Jan Kysela* s odkazem na *Stephena Tierneyho* nicméně ukazuje, že referendum nemusí být vždy o rozhodování na základě emocí v polarizované společnosti, nýbrž může se přiblížit deliberativnímu modelu rozhodování, pokud mu předchází přípravné debaty, edukace, občanská shromáždění a regulovaná kampaň. „*Diskuze má sloužit ke snášení argumentů a jejich konfrontaci, jejímž výsledkem je odhalování dílčích pravd, modifikace vlastních stanovisek, také však vážení a poměrování zájmů v zájmu spravedlnosti (dát každému, co jeho jest)*.“ (s. 32). Je však otázkou, do jaké míry je reálné tyto předpoklady zajistit, přesněji řečeno očekávat jejich zajištění ze strany populistů u moci.

Určitou „mírnější“ formou občanské participace na rozhodování vyznačující se menšími riziky mohou být např. lidové (občanské) zákonodárné iniciativy, participativní rozpočty obcí (které jsou již dnes v některých českých obcích testovány), občanské konzultace či konzultativní sbory, vzniklé např. na bázi losu.

Za zvlášť pozoruhodný a inspirativní považuji nástroj přímé demokracie, který světu představil *Robert Dahl*, o němž ve své kapitole hovoří *Ondřej Preuss* – tzv. *minipopuli* (s. 127).<sup>11</sup> Jde o relativně malé skupiny sestávající ze zhruba tisíce náhodně (losem) vybraných občanů, které by se zabývaly nastolováním témat nebo přímo řešením konkrétních společenských otázek prostřednictvím slyšení, prošetřování či debat. Výhodou tohoto konceptu je, že na rozdíl od rozhodování v referendu akcentuje proces deliberace, umožňující kvalifikované, informované rozhodnutí, jakkoliv někteří autoři upozorňují, že je to výhoda pouze iluzorní (s. 127).

<sup>10</sup> Autor k tomu uvádí, že stát oblast občanského vzdělávání přenechává neziskovému sektoru, který sice řadu aktivit vyvíjí, nicméně s nejistým financováním je jeho činnost nutně nesystematická a dlouhodobě nestabilní.

<sup>11</sup> K tomu srov. také Rady pro budoucnost a Konzultativní radu budoucnosti, o nichž se zmiňuje *Tomislav Potocký* (s. 151).

Přes tato upozornění se domnívám, že by *minipopuli*, šikovně a v přiměřené míře aplikované, mohly být dobrým komplementárním nástrojem k většinovému rozhodování prostřednictvím volených zástupců. Potenciál snížení celkové frustrace z důvodu rovných příležitostí k aktivní participaci na rozhodovacích procesech vidím nezanedbatelný, přestože v praxi nemusí být jisté, že by tuto formu rozhodování vnímal jako legitimní dostatečný počet občanů. Jistým negativním psychologickým efektem totiž může trpět, trochu paradoxně, právě náhoda při výběru odpovědných zástupců. Někteří autoři přesvědčivě argumentují, že z hlediska potřebného legitimizačního efektu vyhovují lépe volby než losování, neboť ty jsou spojeny s *projevenou vůlí* občanů (s. 137).

Byla-li řeč o losu, jeho využití zdaleka nepřichází v úvahu jen v případě sestavování konzultativních sborů nebo *minipopuli*. Problematikou losu se komplexně v rámci recenzované publikace zabývá Ondřej Preuss. Ve své kapitole si pokládá otázku, zda los může být východiskem z krize liberální demokracie a vhodnou reakcí na populistická hnutí, nebo zda jde naopak o nástroj, který tuto krizi spíše prohloubí. Své závěry shrnuje konstatováním, že „[z]avedení některých aspektů losování může samozřejmě fungovat jako píst doplněný do parního stroje, aby upustil nebezpečně nahromaděnou páru, která by jinak celý systém roztrhala. Nesmí se to však udělat nešikovně a příliš široce, jinak unikne všechna energie, která systému dodává život. Pak by losování demokracii neoživilo, ale naopak ji zahubilo v předpolí nového autoritativního režimu“ (s. 116 a 117).

Přes optimisticky vyznívající úvod Ondřej Preuss posléze dochází k přesvědčivému závěru, že losování nejvhodnějším nástrojem řešení krize není, neboť je spojeno s příliš velkými riziky prohloubení krize (rizika neodpovědnosti a přílišného vlivu podnikatelských uskupení a jiných lobbistických skupin na rozhodovatele, snížení míry racionality rozhodování, prohloubení rozdělení společnosti aj.). Potenciálním řešením by tak mohla být spíše profesionalizace politiky, Janem Kyselou zmíněné konzultativní sbory a občanské konzultace v obcích, a pokud jde o losování, pouze v omezeném rozsahu, např. při sestavování zmiňovaných *minipopuli*, nikoliv však jako nahrazení voleb, které na rozdíl od losu zachovávají nutnost projevení vůle a umožňují soutěž myšlenek, vizí a zejména konkrétních politiků (s. 136 a 138).

## Závěr

Demokracie je na podpoře svých občanů závislá mnohem více než jakýkoliv jiný režim. Bez demokratů nemůže demokracie fungovat a bez liberálních demokratů nemůže fungovat liberální demokracie. Jak uvádí Michal Urban v závěru knihy (s. 224), nelze vyloučit, že se lidstvu podaří v dohledné době vynalézt lepší podobu společenského uspořádání a demokracii dobrovolně opustí; není to však příliš reálné. Je proto potřeba čas a energii soustředit na nástroje, které pomohou dobře fungující demokracii udržet. A to nejenom pokud jde o konkrétní nástroje přímé participace lidu na rozhodování, ale také pokud jde o vzdělávání občanů, které tvoří významnou složku toho, jak smýšlení lidí o demokracii ovlivnit.

Pokud by politické reprezentace, současné i budoucí, zůstaly vůči mnohým společenským problémům a tématům do té míry neresponzivní, jako je tomu dnes, nelze očekávat, že se lidem bude žít v takovém uspořádání dobře a jejich pocit frustrace bude klesat. Každé demokratické zřízení se o svou podporu musí starat, a to ne podbízením se voličům, ale projevováním skutečného zájmu o jejich životní programy s cílem facilitace jejich naplňování. Velice hezky to vystihuje Jan Kysela v úvodní kapitole: pokud se politika

nebude starat o sociálně slabé, nedá se očekávat ani jejich spokojenost se stavem občanských a politických práv. Pokud by se z toho stal chronický problém, „*může dojít právě k onomu pověstnému vylití vaničky i s dítětem: užvaněná a neefektivní liberální demokracie, akcentující „fajnová“ práva všelijakých menšin, namísto saturování potřeb většiny, bude nahrazena*“ (s. 41).

Domnívám se, že recenzovaná publikace přináší vyváženou nabídku receptů, jak této situaci, totiž nahrazení liberální demokracie neliberálním režimem, předejít a učinit politické reprezentace více vnímavými vůči problémům těch, kteří jsou dnes označovány za populisty, a jimi reprezentovaného lidu a více schopnými tyto problémy efektivně řešit. Otázkou jen zůstává, jak dosáhnout toho, aby politické reprezentace braly tyto výzvy vážně v situaci, kdy to, co jim vytýkáme, je právě nízká míra vnímavosti a schopnosti reagovat. Nezbyvá patrně než na popsané problémy upozorňovat opakovaně, hodně o nich psát a hodně o nich mluvit. V tomto směru odvádí recenzovaná publikace obrovský kus práce. Doufejme, že v tom do budoucna nezůstane osamocena.

Jiří Kapras\*

---

\* JUDr. Jiří Kapras. Ředitel Odboru střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti a doktorand na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. E-mail: j.kapras@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0277-5339>.