

- výtka je způsobilá zasáhnout do sféry postižené osoby, zejména její důstojnosti, vážnosti a cti a dobré pověsti, a postižená osoba má právo se proti takovému úkonu orgánu vykonávajícího veřejnou správu bránit ve správním soudnictví,
- uložená výtka vytváří překážku *ne bis in idem* pro kárné řízení pro týž skutek,
- okolnost, že byla kárně obviněná osobě v minulosti uložena výtka za jiný skutek, může být přitěžující okolností v případě, že orgán rozhodující v kárném řízení shledá důvodnost uložené výtky a souvislost mezi jednáním, za které byla výtka uložena, a kárným obviněním,
- uložená výtka není výsledkem správního řízení, není rozhodnutím splňujícím formální náležitosti rozhodnutí správního orgánu podle § 67 spr. ř.,
- výtka je individuálním správním aktem v materiálním pojetí napadnutelným žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Zavedení možnosti vyřídit drobné nedostatky v činnosti a chování osob, které podléhají kárné odpovědnosti, uložením neformální výtky ze strany orgánu, který vykonává dohled, mělo odbřemenit kárná řízení, vedená příslušnými orgány, od projednávání bagatelních případů, které nedosahují intenzity kárných obvinění. Mají-li však ukládané výtky povahu individuálního správního aktu zasahujícího do sféry subjektivních veřejných práv dotčených osob, podléhajících samostatné ochraně ve správním soudnictví, je legislativně sporné, proč má vedle regulárního systému kárné odpovědnosti existovat jiný systém faktického trestání ve formě ukládání výtek osobami vykonávajícími veřejnou správu, které jinak pravomoc projednávat kárná obvinění nemají. Nejde-li však v tomto směru k nějaké legislativní změně, je dobré, aby si jak ti, kdo výtky ukládají, tak i postihované osoby byli vědomi významu tohoto institutu a problémů s tím spojených.

## O vnitřních limitech ústavních demokracií<sup>1</sup>

JIRÍ BAROŠ,  
ÚSTAVNÍ SOUD ČR A FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ MU

### *On Inherent Limits of Constitutional Democracy*

**Summary:** *The article looks at the inherent limits of constitutional democracy, i. e. the topic which should be discussed first when dealing with real or putative crisis of Central European democracies. After a brief introductory discussion of the very concept of constitutional democracy, it starts with the presentation of democratic and constitutionalist accounts of difficulties of constitutional democracy. Further, it discusses constitutional failure during the creation and maintenance of constitutional democracy. Finally, this exploratory article ends with a typology of internal and external limits of constitutional democracy.*

**Keywords:** *constitutional democracy—constitutionalism—democratic education—emergency*

Jako demokratický právní stát je Česká republika definována v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Tento článek pojí v jeden celek princip demokratický a státněprávní. Jinak řečeno, naše Ústava v sobě subtilně mísí demokratické principy s požadavky konstitucionalismu; přijetí koncepce materiálního právního státu, v němž

kromě vázanosti státní moci pravidly musí mít tato pravidla i určitý (spravedlivý) obsah, představuje konstitucionalistický prvek naší ústavní

<sup>1</sup> Článek vznikl v rámci grantu *Liberální demokracie v době krize* (GA16-13980S).

demokracie.<sup>2</sup> Každopádně platí, že „žádný jiný režim nemůže být dnes legitimní než režim demokratický“<sup>3</sup> a zároveň je třeba vycházet „z priority občana před státem, a tím i z priority základních občanských a lidských práv a svobod.“<sup>4</sup> Již na základě konstrukce samotné naší ústavy lze náš politický systém označit za ústavní demokracii.<sup>5</sup> Pro popis moderních demokratických režimů nelze již používat slovo jediné (jako demokracie či republika), ale slovní spojení, v nichž adjektivum (liberální, ústavní) slouží k naznačení rozdílu mezi současnými politickými režimy a jejich předchůdci.<sup>6</sup> Současné demokracie jsou totiž intimně spjaty s pojmem reprezentace a také s všeobecným volebním právem, a proto je zde pádný důvod k jejich odlišení od antických a raně moderních demokracií. Oproti starověké polis se změnilo celé pojetí politiky: jednotlivec již nemusí být oddán své obci, ale má naopak obrovský prostor pro uplatňování svých soukromých zájmů a individuálních práv. Právě ta jsou hlavními konstitucionalistickými hodnotami a k jejich ochraně je tu pak celá řada konstitucionalistických institucí.

Než se začnu věnovat samotnému tématu tohoto článku, kterým je otázka vnitřních limitů ústavních demokracií, dovolil bych si nejprve několik slov k samotnému pojmu ústavní demokracie, resp. k ospravedlnění jeho užití. Koncept ústavní demokracie totiž považuji za vhodnější než hlavní alternativu, která se nabízí (tj. liberální demokracie), neboť liberalismus (ve své odlišnosti např. od konzervatismu či socialismu) je až příliš často spojován s určitou specifickou ideologickou tradicí. I kdybychom považovali liberalismus za dominantní politickou filozofii novověku (tj. za matici moderního politického myšlení), nelze říct, že by moderní konstitucionalismus čerpal jen z liberální tradice, avšak do určité míry se na jeho utváření podílela též tradice středověkého konstitucionalismu. Moderní konstitucionalismus totiž nebyl toliko produktem teoretického díla liberálních filozofů, ale spíše plodem dlouhého vývoje právních institucí, prosazovaných právníky nadanými živým praktickým smyslem pro to, co je přiměřené okolnostem.<sup>7</sup> Podle Martina Rhonheimera lze říci, že konstitucionalismus byl svým způsobem objevem dlouhé před-absolutistické tradice a pokusem o její institucionalizaci tváří v tvář negativní zkušenosti s absolutistickým státem s jeho neomezenou a svévolnou mocí. Mohl k tomu využít konceptu přirozených práv, který se objevil již v literatuře církevních právníků 12. a 13. století a později se transformoval do našeho pojmu lidských práv.<sup>8</sup> Dalšími zdroji byly středověké tradice reprezentativní vlády, *rule of law*, práva na odpor nebo konciliarismu. Na

druhou stranu je třeba připustit, že rozhodující vliv na formulaci myšlenek současného konstitucionalismu měli přece jen liberální autoři 19. století, z nichž nicméně ne všichni byli nadšenými příznivci demokracie.<sup>9</sup> Tím, že liberální konstitucionalisté postupně přijali za svou demokracii, dali jí též určitou, prakticky realizovatelnou formu. Moderní demokracie je nutně omezenou demokracií, a to základními právy, svobodami a s jejich ochranou spjatými konstitucionalistickými institucemi.<sup>10</sup>

<sup>2</sup> Konstitucionalismus je nutno považovat v jednom ohledu za pojem širší než právní stát, protože se obecně týká ideálů a technik právního omezení moci (tj. jde o pojem právní stát zahrnující, ovšem překračující, kdy právnímu státu jde především o náležitou povahu právních pravidel); v jiném ohledu je zase pojem užším, protože naplnění požadavků formálně právního státu ještě nemusí znamenat naplnění konstitucionalistických hodnot, v jejichž centru je respekt k lidské důstojnosti a z ní vyplývajících (základních) práv. Srov. BARBERIS, M. *Ideologies de la Constitution – Histoire du constitutionnalisme*. In: TROPER, M. – CHAGNOLLAUD, D. *Traité international de droit constitutionnel I. Théorie de la Constitution*, Paris, 2012, s. 116 a MURPHY, W. F. *Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a Just Political Order*, Baltimore, 2008, s. 11 a násl.

<sup>3</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.).

<sup>4</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 43/93 ze dne 12. 4. 1994 (N 16/1 SbNU 113; 91/1994 Sb.).

<sup>5</sup> Srov. podrobnější argumentace v těchto mých příspěvcích: Politická moc a ústavní demokracie. Za konzervatismu ústavních forem. *Kontexty*, 2012, č. 3, s. 8–12, Od ústavní demokracie k ústavnímu soudnictví. In: Smekal, H. – Pospíšil, I. *Soudcovství, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*, Brno, 2013, s. 34–51 a Soužití demokracie a konstitucionalismu: teoretická východiska a česká praxe. In: Holá, M. *Demokracie jako hodnota a problém II.*, Liberec, 2014, s. 29–39. K tomu, že naši demokracii je třeba chápat materiálním způsobem, mne dovedly z českých zdrojů hlavně statě Elišky Wagnerové. Srov. především WAGNEROVÁ, E. *Koncept právního státu*. In: WAGNEROVÁ, E. – POSPÍŠIL, I. *Vladimír Klokočka Liber Amicorum. In memoriam emeritního ústavního soudce*. Praha, 2009, s. 248. Byť se s pojmem ústavní demokracie samozřejmě v našem prostředí často operuje, snahy o vymezení specifčnosti tohoto politického režimu už jsou vzácnější; spíše se jeho obsah považoval za samozřejmý. Pojmu (reprezentativní, konkurenční, konsenzuální atd.) demokracie byla naopak věnována značná pozornost, teoreticky sofistikovanější rozbor konstitucionalismu, navazující na určité přední světové autory či školy současného ústavněprávního myšlení, byly ovšem už vzácnější. Srov. ale ze starších prací např. KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*, Praha, 1996, s. 26 a násl., HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*, Plzeň, 2009, s. 261 a násl., či pak vůbec první naše ucelenější pojednání o ústavní teorii KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*, Praha, 2014, s. 247 a násl., 271 a násl.

<sup>6</sup> K tomu viz přehlednou debatu v CEASER, J. W. *Liberal Democracy and Political Science*. Baltimore, 1992, s. 6 a násl., z něhož zde dále vycházím.

<sup>7</sup> Srov. RHONHEIMER, M. *The Common Good of Constitutional Democracy*. Washington, 2013, s. 12.

<sup>8</sup> Pro shrnutí těchto debat viz můj článek Právo nebo lidská práva? Ke kořenům lidských práv. *Jurisprudence*, 2010, č. 2, s. 24–31. Viz též BAROŠ, J. – DUFEK, P. *Teorie lidských práv*. In: HOLZER, J. – MOLEK, P. *Demokratizace a lidská práva. Středoevropské pohledy*, Brno – Praha, 2013, s. 75–103 a BAROŠ, J. – DUFEK, P. *Filosofické prameny lidských práv*. In: DUFEK, P. – SMEKAL, H. *Lidská práva v mezinárodní politice*, Praha, 2014, s. 27–56.

<sup>9</sup> Srov. Rhonheimer, *op. cit.*, s. 193 a násl., jehož myšlenky jsem v tomto odstavci především sledoval.

<sup>10</sup> Fakt, že konstitucionalismus není jen geneticky liberální, lze dobře ilustrovat na příkladu německého *Základního zákona*, jenž se stal vzorem mnoha dalších ústavních textů. Rozhodující událostí při jeho přijetí byla shoda zástupců tří hlavních tradic německého politického myšlení, tj. liberální, socialistické a křesťanské tradice přirozeného práva. Všechny tyto tradice hrály významnou roli v německé historii a zástupci všech těchto duchovních proudů byli také zastoupeni v ústavodárném shromáždění v roce 1949, kdy v reakci na hrůzy nacismu byli schopni překonat svůj dávný antagonismus a shodnout se na určitých základních hodnotách, jež byly posléze ztělesněny v textu Základního zákona. Ač tyto tradice reprezentují odlišné představy obecného dobra, shodují se na určitém společném

Předcházející odstavce měly hlavně za cíl ospravedlnit koncept, kterým budu označovat západní demokratické režimy dneška. Téměř všechny patří do rodiny ústavních demokracií, tj. politických režimů, které ve své politické struktuře kombinují (1.) vládu lidem (z)volebných reprezentantů s (2.) komplexním institucionálním uspořádáním, jehož hlavním cílem je (a.) omezit a (b.) zlepšit vládnutí.<sup>11</sup> Cílem tohoto článku bude konceptualizace hlavních *limitů* těchto politických režimů, což je téma, kterému (především americká) ústavní teorie v poslední době věnuje značnou pozornost.<sup>12</sup> Půjde mi přitom o limity, které se týkají toho, čeho je ústavní demokracie schopna, i za příznivých podmínek, dosáhnout, co je od ní možno realisticky vůbec očekávat. Vzhledem k tomu, že se v souvislosti s vývojem střeoevropských demokracií hovoří o jejich krizi,<sup>13</sup> má toto téma svou velkou důležitost i v našem akademickém a veřejném diskursu.

Již na začátku je ovšem třeba upozornit na dvě omezení předkládaného článku: zaprvé, předmětem tohoto článku je obecné vymezení limitů ústavních demokracií, přičemž se nesnaží diskutovat limity konkrétních ústavních demokracií (jako Česká republika či Maďarsko). To by mělo být předmětem až dalších studií; tato práce se jen snaží narýsovat terén, na němž by se další studie mohly pohybovat. Za druhé, jak bude jasnější v návaznosti na další diskusi, tato práce se chce zabývat toliko takovými limity, které vyplývají z povahy politického režimu (ústavní demokracie) jako takového, a to i když pro jeho vzkvétání existují příznivé podmínky. Ústavní demokracie totiž není schopna sama od sebe dosáhnout všech možných substantivních pozitivních cílů, které si lze představit; jako každý politický režim má své teoretické hranice.<sup>14</sup>

Svůj článek strukturuji do dvou částí: první se bude týkat odlišných perspektiv, jak na limity ústavní demokracie nahlízejí demokraté a (především pak) konstitucionalisté. Vzniká-li ústavní demokracie na základě kombinace demokratických a konstitucionalistických teorií, pak se bude také odlišovat pohled na limity ústavních demokracií těch teoretiků, kterým jsou bližší (a.) demokratické a kterým zase (b.) konstitucionalistické principy a hodnoty. Ty se totiž nemusí nutně překrývat, ba naopak mezi nimi vznikají různé konflikty, protože často směřují ve svých normativních implikacích dosti odlišným směrem.<sup>15</sup> V druhé části se podívám na limity z časové perspektivy: po (a.) ustavení ústavní demokracie následuje další, důležitější fáze, v níž jde o její (b.) udržení. Budu zde tedy rozebírat vnitřní limity ústavní demokracie (jakožto partikulárního politického režimu), které se mohou ukázat již při jejím vzniku, nebo pak

ohrožují její přetrvání v čase. Tyto limity se přitom netýkají jen řádného fungování politických institucí, nýbrž ústavní demokracie potřebuje ke svému udržení i určitý „lidský materiál“. Existují tak mnohé faktory, které tuto snahu o její udržení (permanentně) komplikují a právě na ně se pokusí tento článek poukázat. O naznačení toho, o jakých dalších limitech (kromě těch vnitřních) ústavních demokracií lze hovořit, se pak pokusím v samotném závěru.

## Demokraté a konstitucionalisté<sup>16</sup>

Již v tom, že republikánské, resp. demokratické teorie vycházejí z jiných zdrojů, a proto se spolu mohou dostat do konfliktu, lze spatřovat jeden z limitů ústavních demokracií. Napětí mezi nimi se přitom projevuje jak v chodu institucí ústavních demokracií, tak hlouběji v typech lidí a ctností, které jednotlivé teorie zdůrazňují a preferují. Zatímco konstitucionalisté se bojí příliš ambiciózních politiků, které je třeba zkrotit před neuváženými činy, jichž by se při honbě za slávou a uznáním své výjimečnosti mohli dopustit, republikáni vyčítají konstitucionalistům to, že jejich jednostranné zdůrazňování (buržoazních) svobod jde často na úkor veřejným ctnostem, kterých je potřeba pro zdraví republiky, jelikož se jinak vnitřně korumpuje, tj. ničí.<sup>17</sup> Není však pravdou, že by liberálové neměli žádné pojetí ctností. Tak např. Alexis de Tocqueville u liberálů

presvědčení stran povahy konstitucionalismu a důstojnosti lidské bytosti. Základní jádro těchto společných přesvědčení potom vytváří skrze Základní zákon „ideologickou jednotu substantivních hodnot“, „objektivní hodnotový řád liberální, reprezentativní, federální a parlamentní demokracie, podepřené a posílené základními právy a svobodami.“ Srov. KOMMERS, D. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, 1997, s. 31–47.

<sup>11</sup> MURPHY, W. F. – FLEMING, J. E. – BARBER, S. A. – MACEDO, S. *American Constitutional Interpretation*. New York, 2008, s. 45.

<sup>12</sup> Srov. TULIS, J. K. – MACEDO, S. (eds.) *The Limits of Constitutional Democracy*. Princeton, 2010 a literatura tam uvedená.

<sup>13</sup> BLOKKER, P. *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Romania*. London, 2014.

<sup>14</sup> TULIS, J. K. – MACEDO, S. *Constitutional Boundaries*. In: TULIS, J. K. – MACEDO, S. *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton, 2010, s. 2.

<sup>15</sup> Murphy, *op. cit.*, s. IX.

<sup>16</sup> Mnozí američtí ústavní teoretici pracují s odlišením mezi demokraty a konstitucionalisty. Někteří autoři (tj. demokraté) totiž považují za ideální politický režim reprezentativní demokracii založenou na suverenitě parlamentu, jiní (konstitucionalisté) zase pozitivně vnímají roli ústavních soudů a dalších konstitucionalistických institucí. Každý zastánce ústavní demokracie může být charakterizován tím, že se více blíží demokratickému či konstitucionalistickému pólu kontinua. Zatímco demokraté zdůrazňují, že by (si) lidé měli vládnout pouze skrze reprezentanty, které si zvolili, konstitucionalisté upozorňují na existenci zásadních omezení toho, co vláda může oprávněně činit a jak může vykonávat své zákonné kompetence. Rozdílu mezi demokraty a konstitucionalisty jsem se již v návaznosti na práce Waltera F. Murphya věnoval v několika svých příspěvcích: srov. např. BAROŠ, J. *Od ústavní demokracie k ústavnímu soudnictví*, s. 38–43 a BAROŠ, J. *Soužití demokracie a konstitucionalismu*, s. 31–34.

<sup>17</sup> Ceaser, *op. cit.*, s. 10.

zdůrazňoval jejich žárlivý duch nezávislosti, velké mínění o sobě a pocit vlastní hrdosti.<sup>18</sup>

Jednotliví *demokraté* se od sebe odlišují v tom, jak dramaticky na omezení ústavních demokracií dneška nahlíží. Zatímco mocný proud zastánců deliberativní demokracie vstřebal do sebe liberální konstitucionalismus,<sup>19</sup> existuje silný spodní proud radikálních demokratů, který si stěžuje na to, jak se kvůli převaze liberalismu, konstitucionalismu a ústavních forem nedostává lidem demokratické zkušenosti.<sup>20</sup> Důsledkem je proto postupné mizení demokracie, resp. politiky vůbec.<sup>21</sup> K omezení ústavních demokracií dochází kvůli nerovnovážnému stavu mezi jejich zakládajícími principy; jednotliví demokraté se potom liší v tom, kolik (a zda vůbec) koncesí konstitucionalismu připouštějí. Radikální tradice ovlivnila i různé konstitucionalistické teorie, jako např. demokratický konstitucionalismus Joela Colón-Ríose a Jamese Tullyho,<sup>22</sup> kteří chtějí demokratický deficit moderního konstitucionalismu řešit za pomoci co nejvíce participačních metod a hledat tak otevřenější demokratická uspořádání. Do jaké míry chce tato tradice překročit rámec současných *ústavních* demokracií, nás ale nemusí v tomto článku zajímat. Podnětější pohled na limity ústavních demokracií nabízejí konstitucionalisté, kteří jsou na rozdíl od demokratů svázáni s rámcem aktuálních ústavních demokracií; nikdy si totiž demokratické principy nedovolí jakkoliv (teoreticky) zpochybňovat (samozřejmě až na přímou demokracii, tj. jsou ztotožnění s principy reprezentativní demokracie), ať už je potom (prakticky) konstitucionalistickými instituty a institucemi omezují sebevíc.

Je samozřejmě možno rozlišovat mezi různými druhy *konstitucionalistů*: první rovina se týká *substantivních hodnot*, které by měl konstitucionalismus podporovat. Proti sobě pak stojí především konzervativní (resp. komunitarističtí) konstitucionalisté a liberální (progresivní) konstitucionalisté. Podobně jako u radikálních demokratů zde limity ústavní demokracie vyplývají již z toho, že určitá dobra (tj. např. u radikálních demokratů politická participace, u konstitucionalistů potom dobra typu rodiny, místního společenství nebo naopak rovnosti a distributivní spravedlnosti) jí nejsou naplňována nikdy zcela uspokojivým způsobem. Ústavní demokracie lék na vztahy nadvlády, podřízení a útlaku ne našly, ba naopak tato negativa v nich mohou v důsledku nástupu moderních technologií působit ještě daleko subtilnějším způsobem. Druhá rovina je formálnější, týká se obecně *role ústavy* (tj. mechanismu, který je zvolen pro ochranu daných hodnot), a v tomto smyslu je pak možno od sebe odlišit negativní, pozitivní

a procesuální konstitucionalismus. S tímto rozčleněním také pracuje ve své nejnovější knize věnované ústavnímu selhání (*constitutional failure*) americký ústavní teoretik Sotirios A. Barber.<sup>23</sup> Protože se právě tato monografie věnuje explicitně limitům ústavní demokracie, dovolil bych si některé myšlenky z této knihy rozebrat.

Podle *negativních* konstitucionalistů (1.) ústava selhává tehdy, jestliže dlouhodobě a nevratně dochází k porušování soukromých práv jednotlivců ze strany vlády.<sup>24</sup> V tomto smyslu může být příkladem ústavního selhání i institucionizace státu blahobytu. Pohled negativních konstitucionalistů na ústavu ale podle Barbera není přesvědčivý: cílem ustavení moci nemůže být její omezování. Nedává žádný smysl ustavit vládu, přinášelo-li by to více škod než užtku. Navíc důvodem ustavení vlády není (logicky) ochrana práv jednotlivců proti vládě, ale proti jiným soukromým osobám. Negativní konstitucionalismus se nejeví jako zvlášť atraktivní varianta i vzhledem k tomu, co dnes většina z nás od státu očekává (k čemuž je potřeba dostatečné množství zdrojů); současný stát je nutně redistributivní stát. Přesto si negativní konstitucionalismus mnohé stoupence zachovává, a to dokonce, jak Barber upozorňuje, na americkém Nejvyšším soudu (samozřejmě kromě mnoha akademiků).

Podle *procesuálních* konstitucionalistů (2.) ústavní demokracie selhávají, pokud dochází k výrazným defektům ve fungování ústavních procedur (tj. k „institucionálnímu zhroucení“), které mají zajišťovat férovou soutěž mezi různými soupeřícími skupinami snažícími se o naplnění svých zájmů.<sup>25</sup> Ústava má pak za cíl tuto

<sup>18</sup> *Ibid.*, s. 18.

<sup>19</sup> DRYZEK, J. S. Democratic Political Theory. In: GAUS, G. F. – KUKATHAS, CH. *Handbook of Political Theory*, London, 2004, s. 145.

<sup>20</sup> BARBER, B. *Strong Democracy*. Berkeley, 2003, WOLIN, S. *Fugitive Democracy. Constellations*, 1994. č. 1, s. 11–25.

<sup>21</sup> Je třeba říci, že i z perspektivy demokratických minimalistů mohou být mnohé konstitucionalistické instituce zbytečné či přinejmenším kontraproduktivní, protože narušují demokratickou soutěž.

<sup>22</sup> COLÓN-RÍOS, J. *Weak Constitutionalism: Democratic Legitimacy and the Question of Constituent Power*. London, 2012, TULLY, J. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge, 1995, TULLY, J. The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy. *The Modern Law Review*, 2002, č. 2, s. 204–228, TULLY, J. *Public Philosophy in a New Key: Volume 1, Democracy and Civic Freedom*. Cambridge, 2009.

<sup>23</sup> BARBER, S. A. *Constitutional Failure*. Lawrence, 2014. Viz též již dřívější příspěvek BARBER, S. A. Constitutional Failure: Ultimately Attitudinal. In: TULLIS, J. K. – MACEDO, S. *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton, 2010, s. 13–28. Pojem ústavního selhání odkazuje k vnitřním, inherentním omezením ústavních demokracií, které nenastávají v důsledku vnějších okolností (válka, globalizace). Ústavní demokracie prostě nejsou vždy schopny naplňovat cíle, které si ve své ústavě zakotvují. Různé typy konstitucionalistů se od sebe liší v tom, jak pojmají, kdy dochází k ústavnímu selhání. Dále sleduji Barberovu diskuzi jednotlivých typů konstitucionalismu v obou jeho studiích.

<sup>24</sup> BARBER, *Constitutional Failure*, s. 31–36, BARBER, *The Limits*, s. 14 a násl., s. 22 a násl.

<sup>25</sup> BARBER, *Constitutional Failure*, s. 36–40, BARBER, *The Limits*, s. 14 a násl., s. 22 a násl.

soutěž soukromých zájmů koordinovat. Pokud se jí to nedaří, tak selhává, resp. selhává tehdy, když političtí aktéři neuspokojují své (soukromé) cíle. Za takových okolností nemají političtí aktéři žádný důvod být loajální k řádu vytvořené ústavou. Koncept ústavního selhání je tak logickým důsledkem teorie, která má ve svém jádru takovýto obraz politického aktéra, jenž není schopen usilovat o žádné veřejné zájmy a není schopen deliberovat o veřejných cílech. Každá ústava nicméně předpokládá jednotlivce, kteří jsou dostatečným způsobem oddáni veřejným cílům. Aktér, který by byl orientován jen na své zájmy, se nikdy nemůže zcela podřídit obecným normativním principům, které v ústavě najdeme. Stejně tak nemůže akceptovat ústavu jako „vyšší právo“, protože to je vždy podmíněno tím, zda se uspokojují jeho (soukromé) tužby. Nemůže pro něj existovat žádné pojetí právního závazku. Procesualisté proto nenabízejí podle Barbera žádnou normativní teorii konstitucionalismu.

Pozitivní konstitucionalisté (3.) konečně vnímají ústavu jako prostředek k cílům, jež ve své preambuli stanovuje.<sup>26</sup> V nejobecnějším slova smyslu je pak takovým cílem všeobecný blahobyt či obecné dobro. Normativní procesy existují vždy za určitým účelem; tímto účelem může být jen naplňování určitých substantivních veřejných dober. Díky vypracování určitého pojetí substantivních ústavních cílů se zároveň objevuje jistá představa o tom, co znamená úspěch ústavy. Ten pak slouží jako standard pro posouzení toho, zda a jakým způsobem ústava selhává. Roste-li ve společnosti představa, že se těchto cílů nedosahuje, dochází k ústavnímu selhání. Barberova definice ústavních selhání tak v sobě obsahuje jak objektivní, tak subjektivní prvek. Barber přitom nevyžaduje, aby existovala široká společenská shoda na tom, co tyto cíle konkrétně znamenají a jaké jsou nejlepší prostředky k jejich dosažení; postačí jen to, že političtí aktéři považují obecně tyto cíle za skutečné a dosažitelné. Barber dokonce uvádí, že konsensus o cílech a prostředcích může být ke škodě kritické debatě, která jako jediná může napomoci odhalení omylů a dosažení pokroku. Diverzita názorů a veřejný nesouhlas mají svou pozitivní roli. Některé instituce a svobody jsou integrální částí hledání a dosahování ústavních cílů. Dochází-li k jistému pokroku v rámci procesu dosahování rozumných koncepcí ústavních cílů, jsme svědky ústavního úspěchu. Jeho symptomem je tak kvalita a živost debaty, tj. zdravá politika. Koncept ústavního úspěchu se částečně týká fungování ústavních institucí (ty totiž zdravou politiku umožňují), ovšem ještě důležitější jsou sociální praktiky občanů. I když může být symptomem ústavního selhání zhrou-

cení ústavních institucí, není to podle Barbera ještě dostatečným důvodem pro to, abychom mohli říci, že došlo k ústavnímu selhání. Hlavní otázkou je totiž to, zda ve společnosti přetrvávají mravy, které podporují uchování ústavní demokracie. Barber upozorňuje na to, že i James Madison v závěru svého života došel k tomu, že instituce nepředstavují adekvátní náhražku za nedostatek takové motivační struktury lidí („*better motives*“), která by umožňovala uchování ústavní demokracie.<sup>27</sup> Právě otázce limitů při uchování ústavní demokracie bych se chtěl věnovat v další části svého článku.

## Vytvoření a udržení ústavních demokracií

Přední americký ústavní teoretik Walter F. Murphy považuje ve své synoptické knize o ústavní demokracii ústavu nikoliv za něco, co funguje samo o sobě, nepovažuje ji ani za statický systém ústavních omezení a uspořádání vztahů mezi jednotlivými ústavními institucemi. Je-li ústavní demokracie ustavena, není vůbec snadné ji uchovat. Po přijetí ústavy následuje problém jejího udržení; vůdcové musí ústavní demokracii přivést k její zralosti. Je přitom nutné získat loajalitu a náklonnost občanů. Jak občané, tak státní aparát musí interpretovat ústavu tím způsobem, že budou zachovávat její hlavní principy a podporováno efektivní vládnutí. Ústava musí být schopna i jisté adaptace (změny), aniž by ztratila ústavně-demokra-

<sup>26</sup> BARBER, *Constitutional Failure*, s. 8 a násl., 43 a násl., 53 a násl., 66 a násl., 98 a násl., BARBER, *The Limits*, s. 16–28.

<sup>27</sup> Jak na to upozornil William A. Galston, liberální teorie, instituce a společnost vyžaduje určité liberální ctnosti. Galston proto rozebírá obecné ctnosti nutné pro udržení liberální společnosti (např. odvaha, poslušnost vůči zákonům, loajalita k politickému režimu) a následně na to konkrétní ctnosti liberální společnosti (nezávislost, ale i sebeomezení a další ctnosti rodinné solidarity), ekonomiky (podnikatelské a zaměstnanecké ctnosti) a politiky (občanské ctnosti a ctnosti vůdcovství). Srov. GALSTON, W. A. *Liberal Purposes*. Cambridge, 1991, s. 191–237. Galston patří do velkého proudu autorů, kteří na začátku 90. let začali zdůrazňovat fakt, že ústavní demokracie závisí na kvalitách a postojích svých občanů. K této debatě viz KYMLICKA, W. *Contemporary Political Philosophy*. Oxford, 2002, s. 284–326. Lze říci, že intelektuálním předchůdcem tohoto proudu byl Alexis de Tocqueville, který se rozsáhle zabýval místními institucemi a občanským právem, protože tyto nabízejí daleko lepší důvod než analýza centrální vlády pro původ a rozvoj mravů Američanů. V tomto kontextu Tocqueville vyzdvihl význam politické vědy, důležité pro konstrukci politických a sociálních institucí, které by podporovaly zdravé mravy a praktiky (ty se totiž neobjevují samy od sebe a bez nich také žádné politické instituce nemohou dost dobře fungovat). V tomto smyslu se přístup příznivců ústavní demokracie navazujících na Tocquevilla liší od přístupu čistých liberálů, kteří zdůrazňují toliko omezenou roli státu ve společnosti. Proč by však stát nemohl (subsidiárně) podporovat zdravou sebeorganizaci společnosti, je-li potřebná k udržení ústavní demokracie? Jinak hrozí, že ústavní demokracie snadněji zmutuje do režimu umírněného despotismu (či Wolinova „převráceného totalitarismu“), neboť uvnitř ní existují mocné síly, které se pokoušejí podkopat dosaženou úroveň civilizace a uvést společnost do stavu průměrnosti, duchovní prázdnoty a reduktivního chápání lidské velikosti. Viz CEASER, *op. cit.*, s. 16 a násl. K nezbytnosti zúšlechťovat demokracii viz PANGLE, T. L. *The Ennobling of Democracy: The Challenge of the Postmodern Age*. Baltimore, 1993.

tickou identitu.<sup>28</sup> Musí být též schopna vytvořit u lidí jisté „návyky srdce“, tj. přesvědčení, že jejich ústavní pořádek je tím nejefektivnějším z dostupných alternativ pro uskutečnění ideálů dané země i specifických funkcí, které od ústavního pořádku očekáváme. Žádáme totiž po vládě, aby nás ochránila před zahraničními hrozbami, zajistila vnitřní pořádek, maximalizovala ekonomický rozvoj a zároveň dosahovala těchto cílů s ohledem na požadavek základní férovosti, zajištění základních práv a integrity občanů.<sup>29</sup> Politické společenství vyžaduje neustálý boj za naplňování těchto cílů; o vhodných prostředcích panuje nicméně vždy velká nejistota. Z neschopnosti plně dosahovat těchto cílů nutně vyplývá jisté omezení ústavních demokracií.

Murphyho žák James E. Fleming se pokusil spojit rozlišení mezi ustavením a udržením ústavní demokracie s otázkou jejich limitů. Podle Fleminga může dojít k ústavním selháním jak (1.) při vytváření, tak (2.) při udržování ústavy.<sup>30</sup> Selháním při *utváření* ústavní demokracie je pak už jen to, že se tento politický režim nepodaří vůbec ustavit. Nově přijatá ústava se svou architekturou politických institucí nemusí vůbec odpovídat mravům lidu (jeho názorům, citům a způsobu myšlení). V nepřejícné politické kultuře nelze ústavní demokracii uchovat, ledaže by se jí vládě rychle podařilo změnit, resp. okamžitě přesvědčit občany, aby přijali za vlastní normy nového politického režimu. To je ovšem v případě ústavní demokracie docela obtížné, protože její zásadní charakteristikou je to, že ponechává velkou míru svobody svým občanům. Zajímavější je potom sledovat, jaká selhání hrozí při snaze o *udržení* ústavní demokracie. K jejímu selhání může podle Fleminga dojít již z toho důvodu, že si občané nejsou vůbec vědomi toho, že je třeba o udržení ústavy usilovat. Mylně se totiž domnívají, že je to čistě jen věcí ústavních soudů. Platí ale, že ústavněprávní interpretaci vykonává v ústavní demokracii vlastně vždy jakýkoliv státní orgán. Ústavní soudy se pohybují vždy v komplexním institucionálním rámci, v němž má každý orgán státu povinnost interpretovat ústavu tak, aby byl udržán ústavní systém. Podle Fleminga je tak ústavněprávní interpretace operací, kterou provádí celý politický systém.

Platí-li tedy, že všechny orgány státu se mají zasazovat o to, aby byl udržán ústavně-demokratický režim, potom selhání v dílčích úkolech, které jsou jim svěřeny, může napomoci selhání ústavní demokracie jako celku. Kromě (nutně nedokonalých) politických institucí ale ústavní demokracie potřebují i odpovídající „lidský materiál“; je však velice těžké najít ideální občany, kteří by si byli (dobře) vědomi svých občan-

ských a dalších povinností. Navzdory svým odlišnostem se tito občané musí zároveň cítit částí jednoho celku (národa).<sup>31</sup> Ideálním občanem ústavní demokracie by měl být politicky dobře vzdělaný a aktivní jednatel, který je připraven plnit občanské závazky. Tohoto ideálu ale dosahuje málokdo; občanům se nabízí v soukromém životě sledování mnoha různých dober, a proto účast na politice (politický život) nepředstavuje již výlučný ideál. Přesto ústavní demokracie vyžaduje občany, kteří příležitostně vnímají to, co se odehrává v politice, a nemají zcela iracionální politické preference.<sup>32</sup> Musí být také ochotni učinit jisté oběti ve prospěch veřejného pořádku. Každopádně demokracie nebývá univerzální aristokracií. Naopak se musí potýkat s určitým procentem nespojených lidí, kteří jí nejsou příznivě nakloněni, ať už to bude plynout ze sebe-zájmu, osobnostních rysů, ideologických přesvědčení nebo ze zklamání s politickým vývojem. Aby se ústavní demokracie mohla udržet, procento těchto lidí musí být malé. Zvláště veřejní činitelé se pak musí blížit modelu ideálních občanů. Ideální občané mohou získat tuto svou kvalitu pouze skrze odpovídající výchovu.

Krucialní otázkou pro ústavní demokracie je tudíž politické *vzdělávání* následujících generací, resp. problém jejich výchovy,<sup>33</sup> protože udržení ústavních demokracií si vyžaduje občany s jistými charakterovými vlastnostmi. Tyto vlastnosti musí napomáhat udržení hodnot tohoto politického systému. Státní vzdělávání může jít ovšem proti přáním rodičů, především pokud jsou členy náboženských či etnických menšin. Těm bývá často umožňováno zřizovat si soukromé školy či dokonce vychovávat své děti do-

<sup>28</sup> K problému ústavní identity srov. asi doposud nejkomplexnější práci Murphyho žáka G. J. JACOBSONA *Constitutional Identity*. Cambridge, Mass. 2010.

<sup>29</sup> MURPHY, *op. cit.*, s. 332. Murphy ve své knize dále konkrétně sleduje několik důležitých oblastí udržování ústavní demokracie: všimá si jednak „vytváření“ občanů (s. 342–377), kompetentní veřejné služby (s. 378–424), institucionálních mechanismů, jak se vyrovnat s faktem nesouhlasu ve společnosti (s. 460–496); podle Murphyho můžeme chápat ústavněprávní interpretaci jako způsob udržení ústavní demokracie. Tento úkol je ovšem značně nejistý – jaké konkrétní prostředky napomohou tomuto úkolu? – (a nevyhnutelně naráží na své limity) a konečně nezbytností ústavních změn (s. 497–529). Kromě toho Murphy zmiňuje nezbytnost udržení dobrých vztahů s ostatními státy a vytváření prosperity společnosti.

<sup>30</sup> FLEMING, J. E. *Successful Failures of the American Constitution*. In: TULIS, J. K. – MACEDO, S. *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton, 2010, s. 29–46. Fleming sice ještě přidává (3.) možná selhání při změně ústavních demokracií, zde ale budu respektovat původní Murphyho rámec, který hovoří jen o jejich vytváření a udržování. Selháním ústavní demokracie při změně je např. přijímání neústavních dodatků ústavy, což je téma, k němuž existuje v našem prostředí (možná až příliš) velké množství literatury.

<sup>31</sup> MURPHY, *op. cit.*, s. 351–356. Z Murphyho práce dále v následujících dvou odstavcích vycházím.

<sup>32</sup> MURPHY, *op. cit.*, s. 348 a násl.

<sup>33</sup> Srov. např. GUTMANN, A. *Democratic Education*. Princeton, 1999. MACEDO, S. *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy*. Cambridge, Mass. 2003.

ma. To ovšem může snížit vědomí dětí, že spolu s ostatními vytváří jednu politickou obec, v níž má každý určitá práva a povinnosti. V těchto složitých, a někdy i soudně řešených otázkách se objevuje fundamentální vnitřní limit ústavní demokracie: přestože musí učit své občany základním politickým hodnotám, aby u nich vytvořila určitý pocit příslušnosti k politickému společenství, které překračuje náboženské a etnické rozdíly, zároveň musí respektovat velkou míru svobody lidí, kteří se obávají politické indoktrinace ze strany (nikdy zcela neutrálního) státu.<sup>34</sup> Navíc schopnost předávat hodnoty je v současné době komplikována dvěma dalšími faktory. Technologické změny, které činí pro studenty stále atraktivnější možností být připojeni k obrazovkám svých počítačů, a navíc také kulturní změny, kdy relativismus a skepticismus berou studentům veškeré důvody k učení se,<sup>35</sup> nepředstavují dobré vyhlídky pro demokratické vzdělávání. Každopádně platí, že politické vzdělávání nesmí být politickou indoktrinací, a proto musí být výchovou ke kritickému myšlení.

Stejně jako se ústavním demokraciím mnohdy nedostává odpovídajících občanů, trápí je i nedostatek státníků. Jedny z nejobtížnějších úkolů pro ústavní demokracie přitom vznikají při řešení *výjimečných stavů*, tj. v situacích, kdy je osud samotných ústavních demokracií ve hře.<sup>36</sup> Krize kladou velké nároky na státníky, jejichž reputace se odvíjí právě od toho, jak se byli schopni během nich zachovat. Někteří konstitucionalisté zdůrazňují, že za výjimečných stavů se politici musí držet co nejméně ústavních principů, nikoliv ovšem nutně ústavního textu.<sup>37</sup> Většina konstitucionalistů si ale nemyslí, že se ústava nejlépe uchová tím, že výkonná moc bude vykonávána mimo ústavní rámec. Naopak výjimečné stavy by měly být ústavně zakotveny. Někteří konstitucionalisté ovšem připouštějí, že sama ústava již v sobě obsahuje prerogativu exekutivy čelit výjimečným okolnostem.<sup>38</sup> Ne všichni autoři však chtějí delegovat autoritu na exekutivu: spíše by mělo být úkolem legislativy deklarovat, že došlo k výjimečnému stavu, a narýsovat, jak nejlépe na něj odpovědět.<sup>39</sup> Poskytnutí silných pravomocí exekutivě totiž vytváří nové napětí, protože výkonná moc může být zneužita a široce zasahovat do svobod občanů. Jde přitom o delikátní otázku, neboť výjimečné stavy obvykle nechávají značné šrámy v politickém životě země. Pokud se vláda přepne do režimu výjimečného stavu, je pak obtížné se navrátit do starého modu: instituce vytvořené pro čas krize se lehce stávají trvalými.<sup>40</sup> Ať už je odpověď na tyto výzvy jakákoliv, problém výjimečných stavů odkazuje na druhý limit ústavních demokracií.

## Závěrem: k vnitřním a vnějším limitům ústavních demokracií

Zatímco první limit ústavních demokracií (1.) vyplývá již z toho, že ústavy mohou jen omezeným způsobem utvářet názory, morálku a návyky občanů, protože uznávají velkou míru jejich svobody při rozhodování o různých životních volbách, druhý limit (2.) plyne z nutně omezené schopnosti ústavních demokracií zajišťovat bezpečnost před násilím.<sup>41</sup> Předchozí dvě části této práce se mj. pokusily ilustrovat, jak často nedokonalé jsou možnosti ústavních demokracií při vytváření politické kultury, která by byla příhodná pro naplňování různých demokratických a konstitucionalistických hodnot a vůbec přetrvání ústavní demokracie v čase. Přesto nelze říci, že by ústavní demokracie

<sup>34</sup> MURPHY, *op. cit.*, s. 373 a násl.

<sup>35</sup> Viz klasická práce BLOOM, A. *The Closing of the American Mind: How Higher Education Has Failed Democracy and Impoverished the Souls of Today's Students*. New York, 1987.

<sup>36</sup> V české literatuře ústavního práva se objevilo několik kolektivních monografií, které se po 11. září věnovaly problematice bezpečnosti státu. Srov. např. DANČÁK, B. – ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Bezpečnost České republiky*, Brno, 2002, PAVLÍČEK, V. (ed.) *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, Praha, 2004. Perspektiva ústavní teorie ovšem zatím v této oblasti víceméně absentuje; snad přinese nějaké nové zásadní podněty kolektivní monografie autorů shromážděných kolem Vojtěcha Bellinga, z nichž někteří se v návaznosti na Carla Schmitta a jeho žáky věnují především německé doktríně. I s ohledem na tuto připravovanou monografii bude pojednání o výjimečných stavech v této práci velice stručné.

<sup>37</sup> BARBER, *The Limits*, s. 22, KLEINERMAN, B. A. In the Name of National Security. Executive Discretion and Congressional Legislation in the Civil War and World War I. In: TULLIS, J. K. – MACEDO, S. *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton, 2010, s. 91–111, KLEINERMAN, B. A. *The Discretionary President: The Promise and Peril of Executive Power*. Lawrence, 2009. Nejznámějším představitelem tohoto přístupu je ovšem Oren Gross, podle něhož žádná právní norma není schopna efektivně regulovat výkon moc v rámci výjimečného stavu. Srov. GROSS, O. Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional? *The Yale Law Journal*, 2003, č. 5, s. 1011–1134.

<sup>38</sup> V tomto kontextu mnozí autoři navazují na Johna Locka. Srov. TULLIS, J. K. The Possibility of Constitutional Statesmanship. In: TULLIS, J. K. – MACEDO, S. *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton, 2010, s. 112–123. John Ferejohn a Pasquale Pasquino tento model nazývají *novorímský*: zatímco ve starověkém Římě výjimečné pravomoci byly vykonávány speciálně vytvořeným orgánem mimo ústavní strukturu, v novorímském modelu jsou výjimečné pravomoci vykonávány jednou ze složek vlády, konkrétně pak exekutivou. Tento model je ovšem nahrazován novým, soudním modelem, v němž soudci hrají stále větší roli při kontrole výkonu moci při výjimečných stavech. Srov. FERREJOHN, J. – PASQUINO, P., Emergency Powers. In: DRYZEK, J. – HONNIG, B. – PHILLIPS, A. *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, 2006, s. 333–348. Sofistikovaným způsobem pak novorímský model revitalizoval B. ACKERMAN v článku The Emergency Constitution. *The Yale Law Journal*, č. 5, 2004, s. 1029–1091.

<sup>39</sup> David Dyzenhaus proto rozlišuje model legislativní a exekutivní a potenciálně ještě soudní, pokud existuje soudní dohled nad touto situací. Srov. DYZENHAUS, D. States of Emergency. In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A., *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, s. 442. Podle mnoha právníků je totiž nejlepším způsobem, jak se vyhnout zneužití moci v době krize, bdělé soudnictví. Srov. SCHEURMAN, W. E. Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11. *The Journal of Political Philosophy*, 2006, č. 1, s. 78.

<sup>40</sup> Srov. rozbor typického scénáře výjimečných stavů v SCHEPPELE, K. L. Exceptions That Prove the Rule. In: TULLIS, J. K. – MACEDO, S. *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton, 2010, s. 124–154.

<sup>41</sup> Dále vycházím z typologie limitů provedené Ch. EISGRUBEREM. Viz Constitutional Engagement and Its Limits. In: TULLIS, J. K. – MACEDO, S. *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton, 2010, s. 317–328.

žádné schopnosti v tomto smyslu neměla; je spíše otázkou míry, jak se ústavní demokracii daří, jakkoliv částečně, utvářet lidi, kterým vládne (tj. jakési „ústavní demokraty“), nicméně zaručit odpovídající „návyky srdce“ jejich občanů nikdy zcela nelze. Ideál občanské angažovanosti bude totiž v ústavní demokracii vždy v určitém napětí s ideálem individuální svobody. Menší pozornost jsem potom věnoval druhému limitu ústavních demokracií, který souvisí s tzv. „první politickou otázkou“, tj. se „zabezpečením pořádku, bezpečnosti, důvěry a podmínek pro spolupráci.“<sup>42</sup> Urgentním se stává hlavně v době vyhlášení výjimečného stavu. Není vlastní pouze ústavním demokraciím, avšak v právě v nich zvláštním způsobem vyrůstá napětí mezi požadavkem (rychlého) rozhodnutí a zajištěním respektu k základním hodnotám, na nichž jsou ústavní demokracie postaveny a bez jejichž dodržování by přestalo vůbec jít o politický režim tohoto typu. Toto druhé omezení ústavních demokracií podstatným způsobem souvisí s tím prvním: je to totiž nakonec jen zdravá občanská kultura, která zaručuje, že ústavní demokracie při řešení výjimečných stavů neselže.

Kromě těchto vnitřních limitů – ústavy mají jen omezenou schopnost utvářet politickou kulturu v režimu, který ustavují – existují i *vnější* limity.<sup>43</sup> Ty vyplývají ze skutečnosti, že ústavní demokracie mají své geografické hranice a nacházejí se v komplexním mezinárodním prostředí; interakce jak s ostatními státy, tak s jinými mezinárodními aktéry (3.) pak výrazně ovlivňuje schopnost ústavních demokracií svých cílů dosahovat. Navíc mezi národními zájmy na straně jedné a základními principy ústavních demokracií na straně druhé může existovat při formulaci různých zahraničních politik napětí. V neposlední řadě vyplývají limity ústavních demokracií z (4.) interakcí mezi jejich členy (občany) a cizinci: i když ústavní de-

mokracie mohou mezi nimi rozlišovat, nesmí to dělat svévolně. S tím se pak pojí aktuální otázka, komu by ústavní demokracie měla umožnit, aby se stal jejím občanem, resp. zda se nevyskytují určité skupiny lidí, které by měly na toto členství dokonce nárok.

Ač je tato otázka nesmírně zajímavá, nemůže být předmětem tohoto článku. V něm jsem se spokojil s naznačením několika limitů ústavních demokracií, kdy rozsáhleji mohlo být pojednáno toliko o jejich vnitřních limitech. Jak jsme viděli výše, tyto limity jsou dány již tím, že ústavní demokracie mnohdy nedokáží příliš dobře naplňovat různé cíle, které vyplývají ze zakládajících teorií konstitucionalismu a demokracie. Navíc existují i různé další překážky pro reprodukci tohoto režimu v čase. Hlubší konceptualizace vnitřních i dalších limitů ústavních demokracií představuje každopádně velkou výzvu pro ústavní teorii do budoucna. Poznání těchto limitů umožňuje mít střízlivější a vyrovnanější pohled na ústavní demokracii, která není „perfektním a samospasitelným režimem“, a proto je, použijeme-li výroku francouzského politického filozofa Pierra Manenta, „třeba ji milovat umírněně.“ Přesto je podle Manenta nutno „být jejím přítelem“,<sup>44</sup> ačkoliv to může být (v mnoha situacích) obtížné, protože stále zůstává „tím nejhorším způsobem vlády s výjimkou všech ostatních, které jsme vyzkoušeli“, jak kdysi prozíravě prohlásil velký státník Winston Churchill.

<sup>42</sup> WILLIAMS, B. *Na počátku byl čin. Realismus a moralismus v politické diskusi*, Červený Kostelec, 2011, s. 30.

<sup>43</sup> EISGRUBER, *op. cit.*, s. 323 a násl.

<sup>44</sup> MANENT, P. *Tocqueville et la nature de la démocratie*, Paris, 1993, s. 181 a 177. O tom, jak demokracie může být předmětem přehnaných očekávání, které pak ovšem často vedou k deziluzi, skvěle svědčí kniha politického teoretika Patricka J. DENEENA, *Democratic Faith*, Princeton, 2005.