

**BERNARD
MANIN**
PRINCIPY
REPREZENTATIVNÍ
VLÁDY

KAROLINUM

POLITEIA

PRINCIPY REPREZENTATIVNÍ VLÁDY

Bernard Manin

Z anglického originálu The Principles of Representative Government
vydaného v nakladatelství Cambridge University Press v roce 1997
přeložila Anna Kudrnová.
Doslov Jan Bíba

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Praha 2022
Edici Politeia řídí Milan Znoj a Matěj Spurný
Redakce Kristýna Boháčová
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
První české vydání

© Univerzita Karlova, 2022
© Cambridge University Press, 2022
Translation © Anna Kudrnová, 2022
Afterword © Jan Bíba, 2022

ISBN 978-80-246-4900-9
ISBN 978-80-246-4901-6 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

7	Poděkování
9	Úvod
15	KAPITOLA PRVNÍ Přímá demokracie a reprezentace: výběr představitelů v Aténách
49	KAPITOLA DRUHÁ Triumf voleb
51	Losování a volby v republikánské tradici: lekce z dějin
74	Politická teorie voleb a losování v sedmnáctém a osmnáctém století
86	Triumf voleb: spíše souhlas k udělení moci než výkon funkce
100	KAPITOLA TŘETÍ Princip význačnosti
101	Anglie
105	Francie
108	Spojené státy
139	KAPITOLA ČTVRTÁ Demokratická aristokracie
141	Aristokratický ráz voleb: čistá teorie
156	Dvě tváře voleb: přínosy nejednoznačnosti
164	Volby a principy moderního přirozeného práva

168	KAPITOLA PÁTÁ
	Verdikt lidu
170	Částečná nezávislost reprezentantů
174	Svoboda veřejného mínění
182	Opakování voleb
190	Zkouška diskuzí
200	KAPITOLA ŠESTÁ
	Metamorfózy reprezentativní vlády
209	Parlamentarismus
213	Stranická demokracie
225	Demokracie „publika“
243	Závěr
246	Doslov
254	Rejstřík

PODĚKOVÁNÍ

Kniha, kterou držíte v rukou, vychází z anglického vydání práce, kterou jsem původně napsal francouzsky (*Principes du gouvernement représentatif*, Paříž 1995). Ačkoli jde v zásadě o stejné dílo, příprava anglického vydání mě vedla k tomu, že jsem v originále upravil řadu formulací. Rád bych zde vyjádřil svůj vděk J. A. Underwoodovi, bez jehož odborné pomoci by převod francouzského originálu do angličtiny nebyl možný. Děkuji také Paulu Bullenovi, který mi poskytl velmi cennou pomoc při finalizaci anglické verze.

Jsem nanejvýš vděčný Johnu Dunnovi za to, že mě vyzval k vydání eseje, z níž tato kniha vznikla. Za myšlenky v ní vyjádřené do velké míry vděčím diskuzím s Pasqualem Pasquinem a Adamem Przeworskim; oběma jsem nesmírně zavázán. Také jsem měl to štěstí, že se mi dostalo podrobných komentářů a kritiky Jona Elstera, který četl původní francouzskou verzi. Při přípravě anglického vydání jsem se snažil zohlednit námitky, které vznesl. Celkově jsem zavázán Albertu Hirschmanovi, jenž mě svou podporou a rozhovory celá léta pobízel v mé práci. Dále děkuji Jamesi Fearonovi, Russellu Hardinovi a Susan

Stokesové za jejich užitečné komentáře k různým částem rukopisu; Robertu Barrosovi a Brianu M. Downingovi za jejich pomoc při dolaďování rukopisu.

Rád bych vyjádřil svůj vděk Philippu Bretonovi, Elie Cohenovi, Jeanu-Luisi Missikovi, Elisabeth Sahucové a Bernardu Sèvemu. Bez jejich přátelství, pomoci, podpory a připomínek bych tuto knihu nikdy nedopsal.

Úvod

Současné demokratické vlády se vyvinuly z politického systému, který jeho zakladatelé zamýšleli jako protisílu k demokracii. Současný úzus rozlišuje mezi demokracií „reprezentativní“ a „přímou“, čímž z nich dělá varianty jednoho typu vlády. Jenže to, čemu dnes říkáme reprezentativní vláda, má původ v systému institucí (založeném po anglické, americké a francouzské revoluci), který lidé zpočátku naprosto nevnímali jako formu demokracie nebo lidové vlády.

Rousseau odsuzoval politickou reprezentaci s dodnes proslavenou rezolutností. Anglickou vládu v osmnáctém století vyobrazoval jako formu otroctví tu a tam proloženou chvilí svobody. Rousseau viděl ohromný rozdíl mezi svobodným lidem tvořícím si vlastní zákony, a lidem volícím reprezentanty, aby vytvářeli zákony za něj. Nesmíme však zapomínat, že i stoupenci reprezentace, jakkoli zvolili opačnou cestu než Rousseau, vnímali zásadní rozdíl mezi demokracií a systémem, který obhajovali, systémem, jež nazývali „reprezentativní“ nebo „republikánský“. Dva muži, kteří sehráli klíčovou roli v zakládání moderní politické reprezentace, Madison

a Siéyès, tedy porovnávali reprezentativní vládu a demokracii podobným způsobem. Tato podobnost je nápadná, protože v jiných ohledech odlišovaly hlavního tvůrce americké ústavy od autora *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* zásadní rozdíly ve vzdělání, politickém kontextu, v němž hovořili a jednali, a dokonce i v ústavním smýšlení.

Madison často stavěl do protikladu „demokracii“ antických městských států, kde „se shromažďuje nevelký počet občanů a vládne se osobně“ s moderní republikou založenou na principu reprezentace.¹ Dá se dokonce říci, že tento kontrast akcentoval velmi radikálně. Reprezentace, jak poukazoval, nebyla v antických republikách něčím úplně neznámým. Občané shromáždění v těchto republikách nevykonávali všechny vládní funkce. Různé úkoly, zejména exekutivní povahy, se delegovaly na úředníky. Vedle těchto úředníků však lidové shromáždění představovalo vládní orgán. Skutečný rozdíl mezi antickými demokraciemi a moderními republikami podle Madisona spočívá v „úplném vyloučení lidu v jeho kolektivní pozici z jakéhokoli podílu v druhém jmenovaném systému, nikoli v úplném vyloučení reprezentantů lidu ze správy prvního systému“.²

Madison nevnímal reprezentaci jako aproximaci vlády lidu, technicky nezbytnou kvůli tomu, že občané velkých států se fyzicky nemohou shromažďovat. Naopak, vnímal ji jako od základu jiný, a lepší politický systém. Jak podotkl, výsledkem reprezentace je „tříbení a rozšíření veřejných názorů tím, že projdou médii vybraného útvaru občanů, jejichž moudrost dokáže nejlépe odhalit skutečný zájem jejich země a jejichž vlastenectví a láska ke spravedlnosti co nejlépe zajistí, aby tento zájem neobětovali krátkodobým či skupinovým zájmům“³. „Za takových regulací,“ pokračuje, „se může docela dobře stát, že hlas veřejnosti, zaznívající od reprezentantů lidu, bude více v souladu s veřejným blahem, než kdyby jím mluvil lid samotný, svolaný za tímto účelem.“⁴

1 Madison: Federalist 10, in: A. Hamilton – J. Madison – J. Jay: *The Federalist Papers* [1787], ed. C. Rossiter, New York 1961, s. 81.

2 Madison: Federalist 63, in: *The Federalist Papers*, s. 387; kurzíva je Madisonova.

3 Madison: Federalist 10, in: *The Federalist Papers*, s. 82.

4 Ibid.

Siéyès za sebe vytrvale zdůrazňoval „obrovský rozdíl“ mezi demokracií, v níž občané vytvářejí zákony sami, a reprezentativním systémem vlády, v němž svěřují výkon své moci zvoleným reprezentantům.⁵ Pro Siéyèse však nespočívala nadřazenost reprezentativního systému ani tak v tom, že by vytvářel méně zaujatá a prchlivá rozhodnutí, jako ve faktu, že představoval formu vlády nejlépe přizpůsobenou okolnostem moderních „komerčních společností“, v nichž se lidé zabývají hlavně ekonomickou výrobou a obchodem. V takových společnostech, podotkl Siéyès, už občané nemají potřebný volný čas k tomu, aby se neustále účastnili veřejného dění, a tudíž musejí prostřednictvím voleb svěřit vládu lidem, kteří mohou tomuto úkolu věnovat veškerý svůj čas. Siéyès vnímal reprezentaci převážně jako dělbu práce uplatněnou ve veřejné sféře – v jeho očích tento princip představoval klíčový faktor společenského pokroku. „Společný zájem,“ napsal, „zlepšení stavu společnosti přímo volá po tom, abychom z vlády učinili *specifickou profesi*.“⁶ Pro Siéyèse stejně jako pro Madisona tedy reprezentativní vláda nebyla jedním z druhů demokracie; byla to principiálně odlišná, navíc kýženejší forma vlády.

Zde si musíme připomenout, že určité institucionální volby zakladatelů reprezentativní vlády prakticky nikdy nebyly zpochybněny. Reprezentativní vláda bezpochyby v uplynulých dvou stech letech zažila změny, z nichž nejviditelnější byly postupné rozšíření volebních práv a zavedení všeobecného volebního práva.⁷ Několik opatření však zůstávalo beze změny, například opatření udávající způsob, jakým jsou reprezentanti vybíráni a jak se dochází k veřejným usnesením. A ta platí v systémech, jimž se říká reprezentativní demokracie, dodnes.

5 *Dire de l'Abbé Siéyès sur la question du veto royal* [7. září 1789], Versailles 1789, s. 12; viz také Siéyès: *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris* [červenec 1789], Versailles 1789, s. 3–4.

6 Siéyès: *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* [říjen 1789], Versailles 1789, s. 35. Ke spojitosti mezi obhajobou reprezentace a obhajobou dělby práce a moderní „komerční společnosti“ viz Pasquale Pasquino: Emmanuel Siéyès, Benjamin Constant et le „Gouvernement des Modernes“, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 37, 2, duben 1987, s. 214–228.

7 Detailní a pronikavá analýza této změny a konkrétně jejího symbolického významu ve Francii viz Pierre Rosanvallon: *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paříž 1992.

Primárním cílem této knihy je tyto konstantní prvky identifikovat a zkoumat. Budu je nazývat principy reprezentativní vlády. Výrazem principy nemíním abstraktní, nadčasové ideje nebo ideály, ale konkrétní institucionální opatření koncipovaná v určitém historickém okamžiku, která byla pozorovatelná a zároveň přítomná ve všech vládách popisovaných jako reprezentativní. V některých zemích, například Británii a Spojených státech, tato opatření zůstala platná už od svého zavedení. V jiných, například ve Francii, byla příležitostně zrušena, ale v takových případech byla kompletně odvolána a forma vlády se zcela změnila; jinými slovy, režim v určitých obdobích přestal být reprezentativní. A nakonec, v mnoha zemích žádné z těchto opatření nikdy nezavedli. To, co vzniklo v sedmáctém a osmáctém století a od té doby nebylo vážně zpochybněno, tedy byla konkrétní kombinace těchto institucionálních opatření. Tato kombinace v danou dobu v některé zemi může a nemusí být přítomná, ale tam, kde se nachází, se nachází *en bloc*.

Koncem osmáctého století byla tedy vláda organizovaná podle reprezentativního modelu vnímána jako radikálně odlišná od demokracie, zatímco dnes je pokládána za jednu z jejích forem. Institucionální systém, který může obsáhnout tak různé interpretace, v sobě musí mít něco nesnadno pochopitelného. Dalo by se samozřejmě podotknout, že význam slova „demokracie“ se od doby vzniku reprezentativní vlády posunul.⁸ To se nepochybně stalo, ale problém tím nemizí. Ve skutečnosti se význam tohoto slova nezměnil úplně; ten tehdejší a ten dnešní se do určité míry překrývají. Tradičně se pojem demokracie používal k popisu aténského režimu, a k označení téhož historického objektu se používá dodnes. Vedle tohoto společného konkrétního odkazu sdílejí pojetí demokracie, jak byla chápána v osmáctém století, a její dnešní pojetí také ideje politické rovnosti občanů a moci lidu. Dnes tyto myšlenky tvoří prvky demokratické ideje stejně jako tehdy. Jde tedy spíše o to odhalit, jak se principy reprezentativní vlády vztahují právě k těmto prvkům demokratické ideje.

Ale historický původ není jediný důvod, proč je dobré prozkoumat vztah mezi reprezentativními institucemi a demokracií. Moderní úzus, který klasifikuje reprezentativní demokracii jako typ demokracie, při bližším pohledu odhaluje velké nejistoty ohledně konkrétních charakteristik tohoto typu. Když rozlišujeme mezi reprezentativní a přímou demokracií, implicitně tu první definujeme jako nepřímou vládu lidu, a z přítomnosti osob jednajících ve jménu lidu činíme kritérium rozlišující mezi oběma formami demokracie. Jenže mezi koncepty přímé a nepřímé vlády nevede žádná přesná dělicí linie. Ve skutečnosti, jak podotkl už Madison, je jasné, že v takzvaných „přímých demokraciích“ antiky – zejména v Aténách – nebylo lidové shromáždění centrem veškeré moci. Určité důležité funkce vykonávaly jiné instituce. Znamená to, že bychom stejně jako Madison měli o aténské demokracii uvažovat tak, že v sobě měla prvek reprezentace, nebo bychom měli dojít k závěru, že funkce jiných orgánů než shromáždění byly i tak „přímo“ vykonávány lidem? A jestliže zvolíme druhou možnost, co přesně myslíme slovem „přímo“?

Navíc, jestliže řekneme, že v reprezentativní vládě si lidé vládnou sami *nepřímo* nebo *prostřednictvím* reprezentantů, vlastně se uchylujeme k poměrně nejasným pojmům. V každodenním jazyce mohou pojmy „dělat něco nepřímou nebo něčím prostřednictvím“ označovat velmi odlišné situace. Když například posel nese vzkaz jednoho člověka druhému, řekli bychom, že tito dva lidé komunikují nepřímou či prostřednictvím posla. Naproti tomu když si klient uloží prostředky na spořicí účet, a tím svěří bance úkol investovat jeho kapitál, také bychom mohli říci, že tento zákazník jakožto vlastník financí nepřímou nebo prostřednictvím banky půjčuje společností nebo institucím, které si pak půjčují na trhu. Mezi těmito dvěma situacemi a vztahy, které navozují, je však samozřejmě velký rozdíl. Posel nemá žádnou kontrolu nad obsahem ani destinací zprávy, kterou nese. Oproti tomu bankéř má úkol vybrat podle svého úsudku nejlepší možnou investici, a zákazník kontroluje jen výnos svého kapitálu. Který z těchto dvou typů nepřímosti – nebo ostatně který jiný typ – nejlépe vystihuje roli politických reprezentantů a moc, kterou nad nimi disponuje lid? Moderní pohled na reprezentativní demokracii coby nepřímou vládu lidu nám v tomto nic neřekne. Reálně

vzato nám rozlišení přímé a reprezentativní demokracie neposkytuje dostačující informace.

Nejasnost a chabost naší moderní terminologie i rozpor s chápáním těchto konceptů v osmnáctém století ukazují, že nevíme, čím se reprezentativní vláda podobá demokracii, ani čím se od ní liší. Reprezentativní instituce mohou být větším otazníkem, než by napovídalo jejich místo v nám známém prostředí. Tato kniha si neklade za cíl odhalit samotnou podstatu či význam politické reprezentace; jen zamýšlí osvětlit na první pohled nezřejmé vlastnosti a důsledky souboru institucí koncipovaných před dvěma staletími.⁹ Obecně říkáme vládám, v nichž se tyto instituce vyskytují, „reprezentativní“. V důsledku tu však není nejdůležitější termín „reprezentace“. Půjde nám jednoduše o to analyzovat prvky a důsledky kombinace různých opatření, ať už této kombinaci dáme jakékoli jméno.

Už od zavedení této formy vlády v reprezentativních režimech bylo možné pozorovat čtyři principy:

1. Členové vlády jsou v pravidelných intervalech dosazováni do funkcí prostřednictvím voleb.
2. Rozhodování vládců si zachovává určitou nezávislost na přáních elektorátu.
3. Lidé, jimž reprezentanti vládnu, mohou vyjádřit své názory a politická přání, aniž by tato podléhala kontrole vládců.
4. Veřejná rozhodnutí procházejí zkouškou debaty.

Ústřední institucí reprezentativní vlády jsou volby, a jim bude věnovaná velká část knihy. Také budeme analyzovat principy utvářející strategii vládnoucích reprezentantů i podstatu veřejných rozhodnutí. Poslední kapitola se podívá na různé formy principů reprezentativní vlády od doby jejího založení do dneška.

9 V tomto se kniha liší od dvou jiných, které mezi mnoha studiemi o reprezentaci zvláště vynikají: G. Leibholz: *Das Wesen der Repräsentation* [1929], Berlín 1966 a H. Pitkin: *The Concept of Representation*, Berkeley 1967.

KAPITOLA PRVNÍ

PŘÍMÁ DEMOKRACIE A REPREZENTACE: VÝBĚR PŘEDSTAVITELŮ V ATÉNÁCH

Reprezentativní vláda nepropůjčuje žádnou institucionální roli shromáždění lidu. To ji nejvýrazněji odlišuje od demokracie antických městských států. Nicméně analýza aténskeho režimu, nejznámějšího příkladu klasické demokracie, ukazuje, že mezi reprezentativní demokracií a takzvanou přímou demokracií je ještě další rozdíl. Řada důležitých pravomocí v aténské demokracii nespočívala v rukou lidového shromáždění. Některé funkce vykonávali volení úředníci. Ale zvláště pozoruhodné je, že mnohé z úkolů, které nemělo na starost shromáždění, byly svěřeny občanům vybraným losem. Naproti tomu žádná z reprezentativních vlád etablovaných v posledních dvou staletích nikdy nepřidělila prostřednictvím losování sebemenší politickou moc, svrchovanou ani výkonnou, centrální ani lokální. Reprezentativní zřízení bylo vždy spojováno pouze s volebním systémem, někdy v kombinaci s dědičnými funkcemi (v konstitučních monarchiích), ale nikdy s losováním. Tak konzistentnímu a univerzálnímu jevu by bylo záhodno věnovat pozornost a pečlivě jej přezkoumat.

Na rozdíl od absence lidového shromáždění jej nelze zdůvodnit výhradně materiálními překážkami. Když autoři vysvětlují, proč reprezentativní vlády nedávají žádnou roli shromáždění občanů, obvykle zmiňují velikost moderních států. V politických útvarech tolikrát větších a lidnatějších, než byly antické městské státy, jednoduše není možné shromáždit všechny občany na jednom místě, aby jako jeden celek rokovali a rozhodovali. Proto nevyhnutelně funkci vlády vykonává určitý počet jednotlivců menší než celek občanstva. Jak jsme viděli, praktická neuskutečnitelnost shromáždění celého národa nebyla pro zakladatele reprezentativních institucí, jako byli Madison nebo Siéyès, primárním kritériem. Faktem zůstává, že čistě kvůli velikosti moderních států se účast lidového shromáždění na vládě stala prakticky neuskutečnitelnou. To navíc mělo pravděpodobně vliv při zakládání čistě reprezentativních systémů. Na druhou stranu odmítnutí loterijního systému velikostí moderních států nemohlo být motivováno. I ve velkých, hustě zalidněných státech je technicky možné pomocí losu vybrat malý počet jedinců z většího celku. Ať je tento celek jakkoli velký, losování vždy umožňuje získat z něj tak malý soubor občanů, jaký je zapotřebí. Coby metoda výběru není losování neproveditelné; ostatně justiční systém některých států se dodnes pravidelně využívá při sestavování porot. Výhradní příklon k volbám na úkor losování tedy nemůže vycházet z čistě praktických omezení.

O využití losování v politice se dnes v podstatě vůbec neuvažuje.¹⁰ Volba losováním neměla v politické kultuře moderních společností dlouhou dobu místo a dnes na ni většinou pohlížíme jako na poněkud bizarní zvyk. Samozřejmě víme, že v antických Aténách se využívala, a na tento fakt příležitostně někdo upozorní, byť většinou udiveným tónem. Vlastně se nám jako hlavní záhada zdá, že si Atéňané mohli takový

10 V nedávné době se objevilo několik děl, která přispěla k oživení zájmu o politické využití losování. Viz zejména Jon Elster: *Solomonic Judgements: Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge 1989, s. 78–92. Také padl návrh, že náhodně vybraný občan by mohl za volební obvod zvolit kandidáta dle svého uvážení (viz A. Amar: *Choosing representatives by lottery voting*, *Yale Law Journal*, Vol. 93, 1984). Tento návrh však vyhrazuje losování jen omezenou roli; vybírá se pomocí něj volič, nikoli reprezentant.

postup vůbec osvojit. Možná by nám však prospělo obrátit obvyklý pohled na věc, podle nějž současná kultura představuje střed světa. Možná by bylo lepší položit si otázku: „Proč nelo-
sujeme, a přesto si říkáme demokraté?“

Někdo by pochopitelně mohl namítnout, že z takové otázky se mnoho nedozvíme a že odpověď je nabílední. Dá se argumentovat, že los vybere kohokoli, včetně lidí, kteří pro vládnutí nemají zvláštní vlohy. Tudíž se jedná o evidentně pochybenou metodu volby a její vymizení si nežadá žádné další vysvětlení. To je ovšem argument, v němž by evidentnost premisy měla vyvolat pochybnost o rozumnosti závěru. Aténané, které běžně v politických otázkách nepovažujeme za prostáčky, si museli uvědomovat, že losování dosazuje lidi do funkcí nahodile, a přece tento systém používali dvě stě let. Skutečnost, že volba losem obnáší riziko obsazení veřejné funkce nekvalifikovanými občany, není objev moderní doby. Nekompetence v úřadě představovala v Aténách úplně stejné nebezpečí jako v dnešních politických zřízeních. Kromě toho, máme-li věřit Xenofónovi, se jmenování úředníků losem vysmíval i Sokrates s tím, že lodivody, stavitele nebo flétnisty přece touto metodou nikdo nevybírá.¹¹ Tím pádem bychom si ovšem měli položit otázku, jestli atéňští demokraté skutečně neměli na tuto námitku žádnou odpověď. Snad viděli v losování výhody, které podle jejich názoru po započtení všech faktorů takto velkou nevýhodu vyvážily. Snad také našli způsob, jak se chránit proti riziku nekompetence dodatečnými institucionálními opatřeními. Co se losování týče, není vůbec jasné, že riziko nekompetence má váhu posledního slova. Nemůžeme prohlásit tuto volební metodu za pochybenou a odsouzenou k zániku, dokud důkladně neanalyzujeme, jak se používala v Aténách a jak ji demokraté odůvodňovali.

Nicméně ať už se losování vytratilo z jakéhokoli důvodu, zůstává tu klíčová skutečnost, že aténská demokracie ho využívala k obsazování určitých pozic, kdežto reprezentativní režimy pro něj nemají absolutně žádné místo. Tento rozdíl v podstatě nemůže nemít vliv na výkon moci, na její distribuci a na charakteristiky vládnoucích jedinců. Problém je tento

11 Xenofón: *Vzpomínky na Sókrata*, I, 2,9.

vliv přesněji identifikovat. Jestliže tedy chceme objasnit jednu z největších odlišností reprezentativní a „přímé“ demokracie, musíme porovnat výsledky voleb a losování.

Analýzy reprezentativní vlády typicky srovnávají volby s dědičnou mocí. Takové hledisko je zčásti oprávněné: zvolené vlády přímo nahradily vlády dědičné a není pochyb o tom, že když zakladatelé moderních reprezentativních republik postavili politickou legitimitu primárně na volbách, především tím odmítali princip dědičnosti. Moderní reprezentativní zřízení jsou bezpochyby charakterizována tím, že se v nich moc nedědí (nebo alespoň ne principiálně). Ale kromě toho je odlišuje další rys, byť se mu dostává menší pozornosti: úplná absence výběru losem při rozdělování politických funkcí vykonávaných omezeným počtem občanů. Rozdíl mezi volbami a losováním by mohl odhalit nějaký aspekt reprezentativní vlády, který zůstává skryt, dokud srovnáváme pouze s dědičným systémem.

Roli losování v Aténách je potřeba podrobit zkoumání: nejen proto, že se jedná o jeden z charakteristických rysů „přímé“ demokracie, ale také proto, že je Atéňané využívali společně s volbami, a jejich instituce jsou tudíž mimořádně příhodnou půdou pro srovnání obou metod. Kromě toho tato témata nově osvětlila nedávno vydaná vynikající studie aténské demokracie, pozoruhodná svým záběrem i přesností.¹²

Aténská demokracie svěřovala občanům zvoleným losem většinu funkcí nevykonávaných lidovým shromážděním

12 Odkazují na M. H. Hansen: *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford 1991. Jedná se o anglický překlad výtahu z mnohem rozsáhlejšího díla, které Hansen původně vydal v dánštině (*Det Athenske Demokrati i 4 årh. f. Kr.*, 6 sv., Kodaň, 1977–1981). Hansen se zabývá především aténskými institucemi čtvrtého století př. Kr. (od druhého obnovení demokracie v letech 403–402 po její definitivní zhroutení v roce 322). Upozorňuje, že pro toto období existuje mnohem více podrobnějších dokladů než pro páté století, a zdůrazňuje, že o fungování aténské demokracie za časů Periklových toho příliš nevíme. Dějiny institucí, které se zaměřují na páté století (vycházejíce z toho, že právě v té době Atény dosáhly vrcholné moci a uměleckého rozkvětu), i ty, které se zabývají obdobím od Efialtovy reformy (r. 462) po konečné vymizení demokracie (r. 322) jako jediným celkem, jsou tedy nuceny extrapolovat na základě dat vztahujících se ke čtvrtému století. Svým výběrem historického období se Hansen takové extrapolaci vyhýbá, neboť ji považuje za neoprávněnou (*The Athenian Democracy*, s. 19–23). To mu však nebrání v tom, aby se příležitostně zmiňoval o některých rysech institucí v pátém století.

(*ekklésia*).¹³ Tento princip se uplatňoval zejména na veřejné úředníky (*archonty*). Z přibližně 700 úřednických pozic, které tvořily správní systém Atén, bylo bezmála 600 obsazeno na základě losování.¹⁴ Úřady, do nichž se volilo losem (*kléros*), byly obvykle kolektivní.¹⁵ Doba výkonu funkce byla jeden rok. Občan nesměl zastávat daný úřad více než jednou, a ačkoli mohl být v průběhu života povolán do více různých úřadů, časový rozvrh skládání účtů (nikdo nemohl nastoupit na novou pozici, dokud řádně neuzavřel tu předchozí) zajišťoval, že člověk v praxi nemohl sloužit jako úředník dva roky v řadě. Na tyto úřednické posty mohli nastoupit všichni občané starší třiceti let (ve čtvrtém století to znamenalo asi 20 000 osob), kterým nehrozil postih *atimie* (odnětí občanských práv).¹⁶ Lidé, jejichž jména byla vylosována, museli před převzetím funkce podstoupit přezkoušení (*dokimasiá*). Tento test zkoumal, zda jsou podle zákona kvalifikováni stát se úředníky; také kontroloval, jestli se chovali uspokojivě vůči svým rodičům, platili daně a absolvovali vojenskou službu. Zkouška měla i politický aspekt: bylo možné odmítnout jedince, který projevoval sympatie k oligarchii. *Dokimasiá* se však žádným způsobem nesnažila vyřadit nekompetentní jedince, a obvykle měla jen formální ráz.¹⁷

-
- 13 K losování a volbám v Aténách vedle Hansenovy knihy viz také: James Wycliffe Headlam: *Election by Lot at Athens* [1891], Cambridge 1933; E. S. Staveley: *Greek and Roman Voting*, Ithaca, NY 1972; Moses I. Finley: *Democracy Ancient and Modern*, New Brunswick, NJ 1973), a *Politics in the Ancient World*, Cambridge 1983.
- 14 Tato čísla nezahrnují aténskou radu (*búlé*), třebaže to byl výbor úředníků. Ve skutečnosti byly pravomoci rady výrazně odlišné od pravomocí jiných úřadů, proto je lepší uvažovat o ní samostatně (viz níže).
- 15 Výraz *kléros* je podstatné jméno, odpovídající sloveso je *kléroun* (losovat). Získání pozice losem se označuje slovesem *lanchano* v aoristu, příležitostně modifikovaným: *tó kuamó lachein* (být zvolen tažením fazolí), případně v dřívějším období *paló lachein* (být zvolen losováním z přilby).
- 16 Atény čtvrtého století měly kolem 30 000 zletilých občanů (tj. starších dvaceti let). V pátém století jich bylo pravděpodobně 60 000 (viz Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 55, 93, 232, 313). Do těchto čísel samozřejmě nespadají ženy, děti, metikové (cizinci s určitými občanskými výsadami) ani otroci. Dnes existuje tendence přehnaně zdůrazňovat, že Atény byly malé. Jistě, v porovnání s moderními státy město nebylo veliké, ale ani to nebyla vesnice.
- 17 Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 218–220, 239.

Aténský systém přesto nabízel určité pojistky proti úředníkům, které lid považoval za špatné nebo nekompetentní. Především byli úředníci pod neustálým dozorem shromáždění a soudů. Nejenže museli při opuštění úřadu skládat účty (*euthynai*), ale i během funkčního období na ně mohl každý občan kdykoli podat stížnost a požadovat, aby z úřadu odstoupili. Na hlavních shromážděních (*ekklésiai kyriai*) bylo hlasování o úřednících povinnou součástí programu. Při té příležitosti mohl každý občan navrhnout vyslovení nedůvěry vůči některému úředníkovi (vybranému losem či ve volbách). Jestliže daný úředník v hlasování neobstál, okamžitě byl úřadu zbaven a jeho případ převzaly soudy, které pak měly povinnost jej buď zprostit obvinění (načež dotyčný znovu zaujal svou funkci), nebo shledat nezpůsobilým.¹⁸

Poněvadž toto uspořádání bylo obecně známé, každý občan si už předem uvědomoval, že kdyby se stal úředníkem, musel by skládat účty, neustále by čelil možnosti odvolání a pokud by argumenty svědčily v jeho neprospěch, čekal by ho trest. Ale – a to si zaslouží zvláštní pozornost – do losovacích osudí, *kléroteria*, se vkládala pouze jména těch, kteří si přáli se o úřad ucházet. Nelosovalo se ze všech občanů starších třiceti let, ale jen z množiny těch, kteří se nabídli jako kandidáti.¹⁹ Jinými slovy, když zasadíme volbu úředníků losem do patřičného institucionálního kontextu, už vypadá mnohem méně primitivně, než se dnes běžně předpokládá. Kombinace dobrovolné povahy takové služby a zmiňovaného předchozího vědomí rizik musela vést k autoselekci potenciálních úředníků. Ti, kteří se necítili na to, že by pozici mohli úspěšně zastat, se zvolení mohli snadno vyhnout; ba k tomu měli silnou motivaci. Celé uspořádání tedy ve výsledku dávalo každému občanovi, který se *sám považoval* za schopného vykonávat úřad, příležitost rozšířit řady úředníků. Každý, kdo té příležitosti využil, se vystavil prakticky neustálému soudu jiných, ale tento

18 Shromáždění se jakožto *ekklésia kyria* scházelo desetkrát ročně (vždy jednou za prytanii, neboli pětítýdenní období) z celkového počtu čtyřiceti ročních sněmů.

19 Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 97, 230–231, 239. Zajímavé je, že existovalo i sloveso (*klérousthai*) s významem „nabídnout se k volbě losem“; viz Aristotelés: *Aténská ústava*, IV, 3; VII, 4; XXVII, 4.

soud se realizoval až *a posteriori* – tedy poté, co kandidát začal v úřadu působit. Pomineme-li náhodu, přístup k úřadu byl podmíněn pouze tím, jak každý kandidát zhodnotil sám sebe a své schopnosti. Naopak v případě volených úředníků otvíral cestu k veřejnému úřadu úsudek druhých. Z toho vyplývá, že takový úsudek probíhal nejen *a posteriori* jako v případě úřadů obsazovaných losováním, ale též *a priori* – tedy předtím, než měli kandidáti šanci ukázat své schopnosti (alespoň pro kandidáty, kteří už dříve nějaký úřad nezastávali).

Tak jako úřady přidělované vylosovaným kandidátům byly i funkce obsazované volbami pod stálým dohledem shromáždění. Každý občan starší třiceti let se mohl ucházet o post obsazovaný voleným reprezentantem. Nicméně mezi úřady obsazovanými volbami a losováním bylo několik rozdílů. Zaprvé: třebaže volené úřady byly na rok, stejně jako ty ostatní, jeden člověk mohl být znovuzvolen do stejného úřadu několikrát v řadě; neexistovalo žádné omezení funkčního období. V pátém století byl Periklés opakovaně volen generálem (*stratégos*) přes dvacet let. Nejslavnější z vojevůdců čtvrtého století, Foción, působil ve funkci čtyřicet pět let. Aténané navíc vyhrzovali volby pro úřady, u nichž byla způsobilost považována za životně důležitou. Šlo mimo jiné o generály a vysoké vojenské činitele od pátého století dále a hlavní finanční posty vytvořené nebo reformované ve čtvrtém století (konkrétně pokladníka vojenského fondu, správce theorického fondu a finančního kontrolora).²⁰ Volené posty byly zároveň nejdůležitější: vedení válek a správa financí měly na osudy města větší vliv než jakákoli jiná funkce. (Atény ostatně strávily většinu pátého století ve válečném stavu; období míru byla výjimkou.) A nakonec významní lidé se našli právě ve volených postech spíše než v těch obsazovaných losem. V pátém století byli nevlivnější politikové voleni generály (Themistoklés, Aristeidés, Kimón, Periklés). Řečníci a generálové (*rhetores kai stratégoi*) se zmiňovali jedním dechem. Ačkoli řečníci nebyli veřejnými činiteli, právě jejich slovo mělo ve shromáždění největší váhu.

20 Theorický fond byl původně založen s účelem distribuovat občanům platby umožňující koupi lístků do divadla nebo na veřejné slavnosti. Ve čtvrtém století byl fond postupně rozšířen a pokrýval financování veřejných prací a námořnictva.

Spojování řečníků a generálů tak naznačuje, že v určitých ohledech byli vnímáni jako příslušníci stejné skupiny, kterou bychom dnes snad nazvali „političtí vůdci“. Ve čtvrtém století se úzký vztah mezi řečníky a vojevůdci rozvolnil a řečníci jako kategorie začali být spojováni spíše s finančními úředníky, kteří byli také voleni. Zároveň zhruba v době peloponéské války došlo ke společenské změně: zatímco vlivní vojevůdci a politikové pátého století patřili ke starým aristokratickým rodům vlastnícím pozemky (například Kimón pocházel ze slavného rodu Lakiadů a Periklés byl spřízněn s klanem Alkméonovců), ve čtvrtém století se političtí vůdci většinou rekrutovali ze zámožných, dobře postavených rodů, které nabývaly svého majetku později, ze zisku otroky obsluhovaných dílen.²¹ V celé historii aténské demokracie tedy existovala určitá korelace mezi výkonem politického úřadu a příslušností k politické a společenské elitě.

Úředníci obecně (ať už volení, nebo vybraní losem) nevládli velkou politickou mocí; byli především správci a výkonnými činiteli.²² Připravovali agendu pro shromáždění (*probúleuein*), prováděli předběžná šetření před soudními procesy (*anakrinein*), svolávali soudy a předsedali jim a vykonávali rozhodnutí učiněná shromážděním a soudy (*prostattein*, *epitattein*). Nicméně nedisponovali tím, co bylo považováno za rozhodující moc (*to kyrion einai*): nečinili klíčová politická rozhodnutí. Tato moc náležela shromáždění a soudům. V tomto ohledu je kontrast oproti moderním politickým reprezentantům očividný. Navíc i tehdy, když úředníci ve své pozici předsedajících sestavovali agendu rozhodujících úřadů, jednali na žádost běžných občanů a zapisovali k diskuzi jejich návrhy.

Moc předkládat návrhy a převzít iniciativu nebyla výsadou žádného úřadu, ale v principu náležela každému občanovi, který si přál ji uplatnit. Atéňané měli zvláštní výraz pro člověka, který vyvinul politickou iniciativu. Ten, kdo předložil návrh shromáždění nebo zahájil řízení dříve než soudy, se nazýval *tón Athénaíon ho búlomenos hois exestin* (jakýkoli způsobilý Atéňan, který má zájem jednat) nebo zkráceně *ho*

21 Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 39, 268–274.

22 Ibid., s. 228–229.

búlomenos (ten, kdo má zájem). Tento termín by se dal přeložit také jako „ten, kdo přichází jako první“, což u demokratů nemělo žádné negativní konotace. Ba naopak, *ho búlomenos* byl v aténské demokracii klíčová figura.²³ Vlastně to alespoň v principu mohl být kdokoli, ale přesně tím se demokraté pyšnili. „Můžeš mě vinit z toho,“ odpověděl Aischinés jednomu svému odpůrci, „že vždycky nechodím před lid; a myslíš si, že ti, kdo tě poslouchají, si neuvědomí, že je tvá kritika postavená na principech demokracii cizích? V oligarchiích nemůže mluvit každý, kdo chce, ale jen ti, kteří mají autoritu (*en men tais oligarchiais ouch ho búlomenos, all'ho dynasteuón démegorei*); v demokraciích může mluvit každý, kdo si přeje, kdykoli si přeje (*en démokratiais ho búlomenos kai otan autó dokei*).“²⁴ Pravděpodobně jen skrovná menšina občanů se opovážila předstoupit před shromáždění a promluvit k němu, zatímco drtivá většina lidí jen poslouchala a hlasovala.²⁵ Proces autoselekce v praxi limitoval počet lidí, kteří se chopili iniciativy. Ale princip udávající, že každý, kdo o to má zájem, může za stejných podmínek předložit návrh svým spoluobčanům a obecněji k nim promluvit (*iségoria*), představoval jeden z nejvyšších ideálů demokracie.²⁶

V každém případě úředníci neměli žádný monopol na politickou iniciativu a jejich moc byla na obecné rovině přísně omezená. Jak si všímá Hansen, v poznámkách, které Xenofón přisuzuje Sokratovi, je tedy prvek záměrné ignorance či dokonce sofistiky. Když zesměšňoval praxi obsazování úřednických míst losováním na základě toho, že touto metodou by nikdo nevybíral lodivoda, architekta nebo flétnistu, Sokrates záměrně opomíjel zásadní skutečnost, že v demokracii úředníci neměli být lodivody.²⁷ Tím však věc ještě nekončí, jelikož

23 Ibid., s. 266–267.

24 Aischinés: *Proti Ktésifontovi*, III.

25 Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 143–145.

26 Zde je rozlišení mezi ideálem (dalo by se také říci ideologií) a praxí jen omezeným, byť příhodným nástrojem. Procesu autoselekce, který v praxi limitoval počet řečníků, se ve skutečnosti v ideologii prvního příchodního dostávalo explicitní pozornosti, minimálně částečně; výraz *ho búlomenos* značil každého, kdo chtěl předstoupit a předložit návrh, ne úplně kohokoli.

27 Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 236.

úřednické posty nebyly jediné obsazované losováním. Většina historických studií rozebírá důsledky využití losu v aténské demokracii pouze v souvislosti se jmenováním úředníků.²⁸ Ovšem vzhledem k tomu, že úředníci disponovali jen omezenou mocí a že odpovědnost těchto pozic obsazovaných losem byla menší než u volených pozic, taková autorská volba ve výsledku důležitost losování v Aténách snižuje. Losem se totiž přidělovaly i mnohem důležitější funkce než ty úřednické.

Členové rady (*búlé*) byli dosazováni do funkce losem na dobu jednoho roku a žádný občan nemohl být členem rady více než dvakrát za život. Rada se skládala z 500 členů starších třiceti let. Každý ze 139 attických okresů (*démes*) měl nárok na určitý počet křesel v radě (tento počet byl úměrný populaci okresu). Každý *démós* nominoval více kandidátů, než měl přidělených křesel (není jasné, jestli se i v této počáteční fázi používalo losování). Losovalo se mezi kandidáty každého *dému*, a výsledkem byl požadovaný počet radních. Ve dny, kdy rada zasedala, platila jejím členům obec. Aristotelés považoval plat za politické aktivity jako účast v radě, soudech a úřadech za jeden z klíčových principů demokracie. V Aténách se tento princip vztahoval i na radu.²⁹

Z právního hlediska bylo členství v radě úřední funkcí (*arché*) a jako většina takových bylo kolektivní. Nicméně určitými rysy se odlišovalo od ostatních. V první řadě mohla své vlastní členy obžalovat pouze samotná rada: v takovém pří-

28 Hansen v tom není výjimkou: o vztahu mezi losováním a demokracií se hovoří v kapitole o úřednících (viz Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 235–237).

29 Aristotelés: *Politika*, přel. Antonín Kříž (Praha 1998), VI, 2, 1317b. Záměrem takového platu bylo umožnit účast lidem, které by jinak od politické aktivity odrazovala vyhlídka, že tak ztratí čas na práci, či obecně přilákat méně majetné občany. V pátém století Atény platily svým úředníkům, členům rady a soudcům nebo členům poroty (tj. občanům, kteří zasedali u soudních přelíčení). Soudci dostávali za každý den u soudu tři oboly (půl drachmy). Naproti tomu účast ve shromáždění byla v té době neplacená. V pátém století byly platy úředníkům pravděpodobně zrušeny, ale u členů rady a soudců zůstaly zachovány, a další honorář (taktéž v hodnotě tří obolů) byl zaveden za účast ve shromáždění (viz Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 240–242). Pro srovnání si všimněme, že ke konci pátého století činil průměrný plat za den práce jednu drachmu. Příspěvek za účast v soudních řízeních a následně ve shromáždění tedy odpovídal půldennímu platu (viz *ibid.*, s. 150, 188–189).

padě byl obžalovaný souzen soudem, ale rada nejprve musela odhlasovat, že ho k soudu předvolá.³⁰ Co je důležitější, *búlé* představovala nejdůležitější rozhodovací úřad (*malista kyria*), jak psal Aristotelés, jelikož připravovala agendu pro shromáždění a vykonávala jeho rozhodnutí.³¹ Zatímco aktivita dalších úřadů byla spojena se soudy, rada byla přímo napojena na *ekklesií*. Rada rozhodovala, kterými návrhy se bude zabývat shromáždění (*probúleumata*). Některé návrhy byly formulované podrobně; jiné byly volnější a otevřené nápadům sněmu k určitému problému. Asi polovina výnosů schválených shromážděním byly zřejmě ratifikace konkrétních opatření předložených radou; druhá polovina vycházela z návrhů, které padly přímo ve shromáždění.³² Rada měla další významné povinnosti na poli zahraniční politiky. Přijímala veškeré vyslance a rozhodovala, zda je předvést před shromážděním; nejprve jednala přímo s nimi, a pak výsledky těchto jednání předkládala lidu ve formě *probúleuma*. Rada rovněž vykonávala důležité vojenské funkce, zejména byla zodpovědná za námořnictvo a námořní administrativu. Poslední její rolí byl všeobecný dohled nad veřejnou správou, do níž spadaly i velmi důležité finance; v tomto ohledu do určité míry kontrolovala další úředníky. Tímto způsobem *búlé*, obsazovaná losem, zaujímal ve vládě Atén ústřední postavení. Možná neměla řídicí roli, ale také nebyla podřízená.

Chceme-li však posoudit celkový význam losování v aténské demokracii, musíme se podívat ještě na další orgán: *héliastai*. Každý rok bylo ze skupiny dobrovolníků starších třiceti let zvoleno losem 6 000 osob. Občané, jejichž jména byla tažena, skládali heliastickou přísahu: zavazovali se, že budou hlasovat v souladu se zákony a usneseními shromáždění a rady, že budou v případech nepokrytých zákony rozhodovat v souladu s vlastním vědomím toho, co je spravedlivé, a že nestranně vyslechnou obhajobu i obžalobu.³³ Od té chvíle tvořili tito občané na dobu jednoho roku orgán *héliastai*. To,

30 Ibid., s. 258.

31 Aristotelés: *Politika*, VI, 8, 1322b.

32 Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 138–140.

33 Ibid., s. 182.

že byli starší než občané tvořící shromáždění, a tím pádem snad i moudřejší a zkušenější, jim zajišťovalo zvláštní status.³⁴ Právě z řad *héliastai* se rekrutovali členové lidových soudů (*dikastéria*) a ve čtvrtém století *nomothetai*.

Každý den, kdy probíhaly soudy, se mohli ráno ti *héliastai*, kteří měli zájem, dostavit před soudní místnost. Z přítomných byli pak vylosováni soudci či porotci (*dikastai*), kteří byli ten den potřeba. Vyzdvihněme opět dobrovolnost takové účasti. Jelikož v jednu dobu probíhala paralelně řada soudů, další losování pak určilo, ve kterém má každý soudce zasedat.³⁵ Soud mohl zahrnovat 501, 1 001, 1 501 či ještě více *dikastai* dle závažnosti probíraných záležitostí.³⁶ *Dikastai* pobírali příspěvek tří obolů denně (což, jak jsme viděli, odpovídalo přibližně půldennímu platu). V soudech zasedali převážně chudí a postarší občané.³⁷

Pojem „soud“ je v souvislosti s funkcemi přidělovanými takto losem potenciálně zavádějící, a musíme ho tu rozvést podrobněji. Soudy totiž vykonávaly důležité politické funkce. Spory mezi jednotlivci se často řešily rozhodčím řízením, na soud došlo jen v případě, že se jedna ze stran proti rozhodnutí odvolala. Také mnohé trestní případy se řešily mimo lidové soudy (například vraždy se soudily v areopagu). Většinu aktivity lidových soudů tedy tvořily politické procesy.³⁸ Ty nebyly nijak výjimečné. Naopak, byly důležitým prvkem každodenní vlády.

To platilo především pro žaloby pro nezákonnost (*grafé paranomon*). Libovolný občan mohl proti jakémukoli návrhu, jenž se předkládal shromáždění (ať už se jednalo o zákon, nebo o dekret), podat žalobu z důvodu nezákonnosti.³⁹ Žaloba

34 Aby se občané mohli účastnit shromáždění, museli pouze dosáhnout plnoletosti (pravděpodobně dvaceti let).

35 Hansen: *The Athenian Democracy*, s. 181–183.

36 Pro srovnání uvedme, že shromáždění se účastnilo průměrně 6 000 osob (viz *ibid.*, s. 130–132).

37 *Ibid.*, s. 183–186.

38 *Ibid.*, s. 178–180.

39 Ve skutečnosti shromáždění hlasovalo jak o zákonech (*nomoi*), tak o dekretech (*pséfismata*) až v pátém století; v tom čtvrtém bylo hlasování o zákonech výhradní doménou *nomothetai*. V pátém století tedy mohl být tzv. *grafé paranomon* namířen na zákony i dekrekty, zatímco ve století