
Továrna na právo. Otázka politické reprezentace v polské Třetí republice

JACEK KURCZEWSKI*

Institut aplikovaných sociálních věd, Varšavská univerzita, Varšava

The Legislative Factory. The Issue of Political Representation in the Polish Third Republic

Abstract: This article can be described as a legal-sociological take on the constitutional norm that defines the character of political representation in democratic Poland. Although this norm refers to the purely representative character of democracy, it differs from the expectations of society, which regards elected representatives as dependent on the will of the electorate even beyond election day. Research shows that elected representatives have very varied opinions on their role. When they consider the voting prerogatives of national minorities or the quota representation of women, it is sociographic representation that they have in mind. As for the representation of opinion, they agree on some points and differ over others, recognising the latitude of their mandate, supporting referenda, but also limiting their legal significance. They also describe the subject of representation and the nature of the ties it is based on in different ways. Some feel themselves entirely dependent on society, while others aim to express the interests of only certain segments of society. This leads to the claim that such variability in conceptions and interpretations is the strength of representation. Sociologists in general, and sociologists of law in particular, must bear this fact in mind when interpreting the process that takes place within the great legislative factory.

Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2005, Vol. 41, No. 4: 583–600

„Poslanci reprezentují národ. Nejsou vázáni instrukcemi voličů.“

Ústava Polské republiky, čl. 104.1

Činnost parlamentu – v protikladu k činnosti politických stran – je jen zřídka předmětem zájmu současných sociologů, což lze přičíst na vrub vědecké specializaci, podle níž je toto téma spojeno s politickými vědami. Čemu však připsat nedostatek zájmu o zkoumání parlamentarismu v sociologii práva? První, co se nabízí, je dosud pozitivistické pojmání práva jako něčeho daného, které se zvláště vnucuje v systé-

* Veškerou korespondenci posílejte na adresu: prof. Jacek Kurczewski, Katedra Socjologii Obyczajów i Prawa, Uniwersytet Warszawski, ul. Żurawia 4, 00-503 Warszawa, Poland, e-mail: J.Kurczewski@uw.edu.pl.

mech pozitivního práva. Je dáno v okamžiku zveřejnění, a když přijde na svět, je už právoplatným předmětem výzkumů, které v pozitivistickém modelu spočívají v objektivním srovnávání pozitivního práva s jeho realizací, a tedy s popisem nenormativní skutečnosti. Právo však ještě jako *nasciturus* podléhá rozmanitým společenským vlivům, a dokonce může mít vliv na společnost, i když ještě není ustanoveno, jako v případech, kdy informace či jen šuškaná o projektu nebo pouhém záměru přijetí zákona může přimět podnikatele ke změně investičních plánů, daňové poplatníky ke změně nákupních plánů, manžele ke změně plánů prokreativních a mládež k změně plánů ohledně sňatku. V systémech *common law* hraje pozitivní právo menší roli, a proto se také v americké sociologii práva, která představuje v této oblasti standard, projevuje menší zájem o podobné výzkumy.

Nedostatečný zájem sociologů práva o parlamentarismus udivuje vzhledem ke skutečnosti, že parlamenty v postkomunistických zemích představují centrum veřejné pozornosti a veřejné mínění – obecně negativní – stále hodnotí to, co se děje jak na parlamentním fóru, tak za jeho kulisami. V evropských postkomunistických demokraciích je parlament kromě toho hlavní „továrnou na právo“, místem, v němž se právo produkuje. Tento proces produkce měl v poslední době z pohledu teoretiků, jako je Niklas Luhmann, menší význam než proces reprodukce práva. Nyní se zdá, že zatímco v konsolidovaných systémech všechno jakýmsi kvazi-organickým způsobem vytváří kontinuitu, znamená transformace v oblasti práva přerušení plynulosti procesu reprodukce práva právníky, pokud jde o interpretaci a soudní či administrativní využití práva, ve prospěch právních inovací roubovaných na dosavadní *corpus iuris* zákonodárstvím. Povaha tohoto procesu není konec konců vůbec tak zřejmá. Nové zákony usilující normativním způsobem ustavit *sub radice* novou skutečnost se obvykle dostávají do rozporu s dosavadním právním stavem a jejich formulace odhaluje nutné mezery a nejasnosti, které si v praxi uplatňování práva vynucují interpretace. Tím spíše je symbolickou postavou v právu v období transformace zákonodárce. A odtud také plyne význam zkoumání parlamentu, jeho členů a způsobu, jak pojmají a vykonávají svou zákonodárnou funkci.

Například Sejm Polské republiky (připomeňme, že polský parlament je složen ze dvou oddělených komor, Sejmu a Senátu, v několika podstatných záležitostech, jako je především práce na Ústavě, spolupracujících jako Národní shromáždění) od okamžiku prvních demokratických voleb v roce 1991 vymezujících začátek I. funkčního období (Senát byl plně demokraticky zvolen v roce 1989) schválil do 12. července 2005 2004 zákonů, tedy průměrně asi 13 zákonů měsíčně a 156 zákonů ročně. Ve skutečnosti v obecné statistice zaniká rozdíl mezi velkými zákony, jako jsou zákoníky či nové právní úpravy celkově regulující určité menší oblasti právního života, a zákonnými dodatky k jiným zákonům přijatým dříve, ale zajímavé je časové rozložení této zákonodánné práce. V prvním období, zkráceném na polovinu (1991/1993), bylo schváleno 94 zákonů, v druhém funkčním období (1993/1997) 470 zákonů, ve třetím (1997/2001) 621 zákonů, a v končícím se čtvrtém (2001/2005) 819 zákonů, a tím to zřejmě nekončí. Navzdory zdání spolu s postupem transformace získávala zákonodánná práce větší rozmach, což lze vysvětlit také tím, že transformace ne-

znamenal jen přechod od komunistického zřízení k demokratickému, od socialistické ekonomiky ke kapitalistické, ale také přechod ze sovětského bloku do Evropské unie. Těto poslední skutečnosti bylo věnováno pracné úsilí při harmonizaci polského a evropského práva, která v posledních letech probíhala stále rychleji. Přitom je zapotřebí věnovat pozornost dvěma dodatečným okolnostem. Za prvé, s postupem let se zákonodárná zkušenost politiků pracujících na tomto poli zvětšovala jen pomalu. Dokonce i v končícím levicovém Sejmu IV. období s převahou postkomunistických stran činil počet poslanců, kteří byli v Sejmu poprvé, 248, tj. 53,9 % celku. Za druhé, mnohem rychleji se naopak zvětšoval podíl návrhů zákonů připravených a podaných do Sejmu vládní administrativou. V Sejmu I. období pocházelo 50 % schválených zákonů z iniciativy vlády, v II. období – 51 %, ve třetím – 61 % a ve čtvrtém už 80 %, což lze částečně rovněž vysvětlit administrativní přípravou harmonizačních návrhů. Sejm se zvolna stával ze spoluiniciátora zákonů jejich kontrolorem. Avšak prostřednictvím zaváděných předpisových omezení má Sejm stále možnost modifikovat vládní projekty v souladu s přáním většiny a jedním z rysů slabého stranického systému je nejen podléhání vlivům někdy malých menšin, jež hrají klíčovou roli v parlamentních koalicích, ale také pocit autonomie členů parlamentu z vládní strany ve vztahu k vládě, což někdy vede k tomu, že vládě vnutí svou vůli. I když je tedy podíl parlamentních iniciativ v zákonodárství relativně stále menší, Sejm si v něm i nadále udržuje aktivní roli.

Reprezentace jako (nejen) výzkumný problém

Co motivuje členy parlamentu k té či oné činnosti v zákonodárství? Známe cynickou odpověď, že je to vlastní zájem. Neustálá kritika médií odhalila řadu příkladů, v nichž lze doložit přinejmenším zprostředkovanou souvislost takového či jiného hlasování poslance s jeho podnikáním, přičemž se zejména zdůrazňoval pochybný typ nátlaku ze strany pivovarnického průmyslu či provozovatelů hazardních her, který provázel hlasování v těchto záležitostech, až nakonec vznikla roku 2003 v polském Sejmu první vyšetřovací komise, a to ve spojitosti s nabídkou filmového producenta, že výměnou za úplatek zajistí výhodné zákony deníku *Gazeta wyborcza*. Prokázaných faktů je málo, podezření mnoho. Existují i méně křiklavé a viditelné příklady, jako byl konflikt mezi advokáty a právními poradci, kdy představitelé obou profesí v Sejmu aktivně působili v zájmu svých profesních sdružení. Na druhé straně tu je přímo napsaná ústavní norma, která říká, že poslanci reprezentují Národ. Kým je tento Národ tvořen a jak je reprezentován?

Odpovědi jsem hledal ve zkoumáních, v jejichž průběhu byly provedeny rozhovory s reprezentativními vzorky dvou prvních demokratických polských Sejmů a jejich názory na některé morální a politické otázky byly srovnány s celopolským reprezentativním vzorkem z roku 1996. Zkoumání se však zaměřovalo ani ne tak na zjišťování, zda je mezi voliči a jejich reprezentanty nějaká rozdílnost, jako na její vysvětlení pomocí soustředění se na samotný pojem reprezentace, který se nám zdá klíčový jak pro pochopení demokratických zastupitelských institucí, tak pro porozumění me-

chanismům, které vedou skrze reprezentaci k ustanovení práva. Výzkum byl proveden v rámci grantu KBN v roce 1996. Nejprve bylo vybráno s pomocí tabulek náhodných čísel 100 poslanců z období 1991–1993 a 100 z období 1993–1997. Četnost odmítnutí byla vysoká (kolem 45 %). V případě odmítnutí se přibíral do vzorku abecedně následující poslanec z téhož parlamentního klubu. V konečném důsledku byly provedeny rozhovory s 95 poslanci Sejmu I. období a se 105 poslanci Sejmu II. období. Rozhovor doprovázela také anketa týkající se řady kontroverzních politických otázek, která se pak opakovala s celopolským reprezentativním vzorkem. Někteří poslanci se nacházeli v obou vzorcích. Rozhovory vedli podle jednotných dispozic dodatečně vyškolení tazatelé. Výsledky tohoto zkoumání byly publikovány v roce 1999 [Kurczewski 1999].

Základním cílem výzkumu bylo zjistit, jak samotní členové parlamentu, poslanci Sejmu Polské republiky, chápou svou roli reprezentantů. Navzdory běžnému mínění to není tak zřejmé, a jak se ukáže dále ve zprávě z výzkumu, je to velice komplikované. Především se totiž ukazuje, že pojem reprezentace je chápán různě, přestože existuje jednotná ústavní formulace (Poslanci reprezentují Národ) a téměř (o výjimce vůči národnostním menšinám bude ještě řeč) jednotný *modus operandi*, který reprezentaci vytváří. Politická teorie demokracie rozlišuje, jak známo, demokracii přímou a zprostředkovanou. Tu první lze realizovat pomocí referenda, druhou prostřednictvím volby reprezentace. Zvolení zástupci mohou být – jako v Sejmu někdejší republiky – vázáni instrukcemi svých voličů, což nás vede znovu k přímé demokracii, nebo mají svobodný mandát, což – jak zdůrazňuje Giovanni Sartori [1968; 1995] – je podmínkou moderní demokracie, umožňující přijímat rozhodnutí v zájmu celku a v souladu s nejlepšími dostupnými znalostmi. Cenou má být zdánlivost reprezentace, neboť v řádném zastupitelském systému, založeném na svobodném mandátu, reprezentant už vlastně nereprezentuje ty, kdo ho zvolili.

Naskytá se otázka, v jakém smyslu lze v takovém případě hovořit o reprezentativnosti takového parlamentu. Je možná úzká interpretace, podle níž vztah reprezentace končí v okamžiku zvolení, a tedy reprezentativní parlament je parlament řádně zvolený ve svobodných volbách. S tímto jednoduchým (i když, jak víme z naší historie, obtížně splnitelným) kritériem se nechtějí spokojit ani samotní poslanci, ani veřejné mínění, a uvádějí ještě jiné podmínky, které určují kvalitu reprezentace. A hodnocení demokraticky zvoleného parlamentu jako více či méně reprezentativního je podstatným prvkem obecného hodnocení samotné demokracie. V těchto hodnoceních se uplatňují nejčastěji tři kritéria. První můžeme definovat jako reprezentativnost sociografickou, kdy rozložení určitých společenských rysů poslanců odpovídá rozložení v celé společnosti, která je volila; druhým je reprezentativnost názorů, kdy máme co do činění se shodností postojů a představ obou skupin; konečně třetím by byla reprezentativnost politická, v níž jde o souběžnost zájmů.

Základní změna po roce 1989 byla spojena se zhroucením dřívějšího systému a zaniknutím Strany řídící stát a nepodléhající státní moci. Tato podstatná změna neměla v Polsku právní povahu, protože vedoucí role marxistické strany zde byla definována jen mlhavě v preambuli ústavy přijaté v roce 1976. Právním nástrojem změny bylo přijetí nového volebního zákona a souboru právních reforem vyplývajících

z dohody uzavřené u Kulatého stolu. O tomto procesu však bylo předem rozhodnuto v okamžiku, kdy se PSDS zřekla faktického monopolu moci ve státě. I když emancipace parlamentu měla povahu náhlého výbuchu, transformace role zastupitele probíhala postupně a ve skutečnosti byla v Polsku ukončena teprve poté, když byla nová Ústava z roku 1997 doplněna změnami v zákonodárství týkajícím se členů parlamentu. Jestliže se měnilo jen krok za krokem právo, pak neudivuje, že mnohem pomaleji podléhala změně koncepce vztahu mezi zastupitelem a voliči. A v tomto procesu lze pozorovat konflikty a napětí spojené se složitostí společenské sítě reprezentace, kterou formulace Sartoriho plně nevyjadřuje. Avšak místo prostoduchého srovnávání čisté doktríny svobodného mandátu a složité skutečnosti bude zajímavějším úkolem pokusit se reinterpretovat pojem reprezentace pomocí zásad skrytých za aktuální společenskou praxí.

Sociografická reprezentace

Otázka kvality reprezentace v době výměny zřízení předmětem politických diskusí nebyla. Předpokládalo se, že opravdové, svobodné volby vytvářejí stav, v němž je už parlament jako takový reprezentativní. Avšak k překvapení těch, kteří zjednodušující koncepci sociografické reprezentace, podle níž musí shromáždění reprezentovat zejména hlavní společenské kategorie, spojovali s fasádovým parlamentarismem marxistických společností, se tato koncepce vynořila znovu v novém polském parlamentu po roku 1989 ve dvou podobách. Za prvé, rozhodlo se, že přinejmenším jedna kategorie společnosti musí obdržet preference v polském volebním právu, totiž národnostní menšiny, které prostřednictvím svých volebních komisí mohou být v parlamentu reprezentovány, i když získají – oproti ostatním konkurentům – méně než 5 procent hlasů. Tato zásada se stala předmětem sporů, protože někteří vyjadřovali svou nespokojenost s nerovným zacházením, které z toho vyplývalo, ale parlamentní většina podpořila zvláštní zacházení s menšinami ve všech hlasováních. V praxi to znamená stálou přítomnost přinejmenším dvou reprezentantů německé menšiny v polském Sejmu, zatímco představitelé jiných menšin (běloruské nebo ukrajinské) se objevují jen na polských stranických kandidátkách. Za druhé, demokracie znamenala také snížení podílu žen v parlamentu, což se setkalo se znepokojením některých polských ženských středisek a feministického hnutí v severozápadní Evropě. Zdá se, že teprve problematika potratu a při této příležitosti i spory o protikladných modelech role ženy v sociálním životě se staly katalyzátorem, který vedl k požadavku přímé reprezentace žen, k otázce reprezentativnosti parlamentu vzhledem k pohlaví, a nakonec vytvořily v Polsku nový feminismus [viz Fuszara 1994].

Diskuse o etnické a „genderové“ reprezentaci v polském parlamentu umožnila rozlišit řadu dimenzí reprezentace v jejích konkrétních projevech. Za prvé, objevil se pojem „autentické“ reprezentace. „Autentičnost“ pro některé znamená, že v parlamentu předpokládají přítomnost osob, které jsou tělesnými reprezentanty v tom smyslu, že patří do dané třídy či daného sociálního prostředí. Podle teorie autentičnosti je nejlepším reprezentantem třídy či kategorie její skutečný příslušník. V kon-

textu protikladu mezi přímou a zprostředkovanou demokracií zaujímá koncepcí autentické reprezentace střední pozici, je jakoby bodem kompromisu. Ten, kdo se domnívá, že opravdové demokracie může být dosaženo pouze v rámci přímé vlády občanů, naráží na obtíže spojené s tím, že v současných společnostech lze stěží bezprostředně rozhodovat kvůli měřítku politického života. To představuje asi nejstarší argument ve prospěch zastupitelské demokracie – lidé jsou příliš početní, aby se mohli každodenně zabývat svými záležitostmi. Pokud se vedení, které chce tyto praktické obtíže odstranit, vyčítá nedostatečná reprezentativnost občanské různosti, teorie autentické reprezentace by tomu chtěla předejít. Lid si volí své představitele, ale tak, aby jednotlivé kategorie a třídy měly své autentické reprezentanty. Tato teorie má smysl, pokud se předpokládá různorodost reprezentované společnosti. V souladu s ní Národ není jednotný, ale má mnoho dimenzí. Absence některé z nich v reprezentaci může být pokládána za nedostatek samotné reprezentace, nikoli za neutrální výsledek správně provedené volební procedury. „Parlament bez žen by byl ve společenském vnímání parlamentem nedobrým“ – přiznává jeden z poslanců, který jinak potřebu „autentické“ reprezentace neuznává. Jiný odpůrce této koncepce také pokládá za vhodné vyhradit si, že „by samozřejmě nebylo dobré, kdyby Sejm byl feminizovaný nebo maskulinizovaný, ale domnívám se, že zde je potřeba věřit společenské soudnosti a vytvářet prostě všem rovné šance“.

Asi nejopatrnější je poslanec, který připouští možnost „autentického“ reprezentanta jako experta v záležitostech své třídy či svého prostředí, i když tento expert nemusí být „reprezentantem“ ve smyslu ústavy, ale jen znalcem, který se účastní parlamentní práce: „Obecně vzato nevidím faktickou souvislost s tím, že zájmy žen mají reprezentovat jen ženy a zájmy menšin mohou reprezentovat výlučně představitelé těchto menšin. Takové kategorie nejsou. Naproti tomu ovšem není špatné, jestliže problémy žen artikuluje mezi jinými žena a problémy menšin mezi jinými představitel menšiny. (Jako expert? – ptá se tazatel.) Jako expert, a někdy jako zastupitel. Ale podle mne to není nějaký požadavek. Myslím si, že jako poslanec Polské republiky mohu velmi dobře reprezentovat zájmy Ukrajinců či Bělorusů. Když to umím dělat. Představitel ukrajinské nebo běloruské menšiny v parlamentu může být užitečný. Ale není to nutný požadavek.“ O něco pozitivněji předkládá variantu znalce-experta jiný politik: „Nemluvím o nutnosti, že tam musejí být, ale je žádoucí, aby v parlamentu byli různí lidé, s různými názory, či dokonce národnostmi, protože to lépe vnímají. Při argumentaci v takové komisi stačí jeden, dva lidé na čtyřicet, aby je přesvědčili, že to vnímají. Pokud mě někdo poslouchá a chce poslouchat, velmi mnoho z toho získá a ještě to ti lidé umí prodat. Velmi to pomáhá v práci.“

Po stránce teoretické se zdá zvláště důležitá ve své ostrosti osamocená výpověď poslance, který očekává od voličstva rodovou nerozlišenost: „Volič je subjektem práva a nemá pohlaví; má jen jedno – je obyvatelem Polska, zletilým, majícím právo hlasovat.“ Tento názor spadá do rámce ideální teorie zastupitelské demokracie, podle níž tak jako nemá pohlaví člen parlamentu, který má reprezentovat Národ, nemá pohlaví ani Národ, a tato neutrálnost ve vztahu ke všem mimokonstitučním kritériím je závazná pro všechny, reprezentanty i ty, které reprezentují.

Reprezentativnost názorů

Jediný aspekt reprezentace, který si dosud získal plnou pozornost polských vědců, je *reprezentace politických názorů*. Srovnávání politických názorů, přesvědčení a postojů členů parlamentu a společnosti je standardní praxe. Bialecki a Mach [1992] provedli velmi symptomatická pozorování s bezprostředním významem pro naše otázky, pokud jde o tzv. Smluvní Sejm (1989–1991). Podle jejich výzkumů byly rozdíly mezi poslanci a reprezentativním vzorkem veřejného mínění, pokud jde o otázky sociální a hospodářské politiky, jako je právo na plnou zaměstnanost nebo význam sociální spravedlnosti, větší v případě poslanců zvolených z kandidátky podporované „Solidaritou“ – pojímaných jako reprezentanti společnosti – než v případě „smluvních“ poslanců PSDS a jejich lidových a demokratických soupeřů pokládaných za „ne-reprezentativní“, protože se do Sejmu dostali díky shora zaručené kvótě.

Ve svých výzkumech jsem zjistil, že Sejm II. období, v němž převládala levice, byl v morálních záležitostech benevolentnější než dřívější Sejm ovládaný pravicí, a zase naopak ve vztahu ke komunistické minulosti; oba parlamentní vzorky se naproti tomu nelišily ve vybraných sociálních otázkách. Bylo by příliš riskantní tvrdit, že existuje nějaká obecná tendence v tom, jak vnímají veřejné mínění poslanci, protože ti v některých záležitostech správně popisují, co si myslí celá společnost, a v jiných se zásadně mylí. Přesto však lze říci, že členové parlamentu jako celek nedoceňují veřejnou podporu organizovaným formám nelegálního vyjadřování názorů (nedemokratickým stranám či nepovoleným demonstracím). Členové parlamentu jsou obecně – nezávisle na politickém, pravicovém nebo levicovém zabarvení Sejmu – liberálnější než veřejné mínění v záležitostech morálky, méně tolerantní vůči veřejnému dění porušujícím zákon (nabízejí se tu nelegální stávky), náchylnější k přerozdělování důchodů společnosti a méně ochotní podporovat práva pracujících vůči vedení podniků. Když byli tážáni na žádoucí vliv rozmanitých organizovaných skupin na veřejný život, byli členové parlamentu méně než veřejnost vstřícní podpoře odborových svazů a administrativy (sic) a jednomyslnější (93 resp. 95 procent) v odmítnutí socialistické minulosti.

Přestože se v teorii demokracie nepředpokládá nutná shoda mezi názorovým rozložením ve shromáždění a ve společnosti, příliš velká rozdílnost by se pokládala za škodlivou pro demokracii. Stojí za tím přesvědčení, že podobně jako by poslanec neměl ve svém hlasování svobodu, souhrnný výsledek a rozložení hlasů musí přibližně odpovídat situaci, která je v celé společnosti (týká se to dospělých, kteří mají volební právo). Napětí související s otázkami, jež jsou předmětem hluboké víry, jako je problém potratů, snížily legitimitu přinejmenším jednoho z polských parlamentů, který hlasoval shodně s přesvědčením členů, ale v protikladu k benevolentnějšímu naladění společnosti (zatímco následující „levicový“ Sejm, jak vyplývá z našich výzkumů, pokračoval zase úroveň benevolence společnosti). Tyto rozdílnosti však nejsou výsledkem záměrné ignorance, ale přesně naopak – poslanci pečlivě studují výsledky průzkumů veřejného mínění a chtějí vědět, jak blízko nebo daleko jsou od názorů veřejnosti, i když se s ní chtějí znesvářit.

Poslanecká koncepce reprezentace

Zatímco se socialistický parlamentarismus v období komunistické diktatury opíral o nominální odpovědnost poslanců před voliči, politický vývoj po roce 1989 znamenal emancipaci poslanců až k přervání téměř všech pout mezi těmito dvěma skupinami. Členové parlamentu po roce 1989 se záplem rozvíjeli konstituční zásadu svobodného mandátu a svrchovanosti parlamentu, což ostatně vedlo k tomu, že jim byl na mnoho let podřízen Ústavní soud, jehož moc tak byla omezena až do roku 1998. Když jsou tázáni přímo, vyslovují se poslanci většinou pro svobodný mandát. Někdy význam tohoto výrazu ani nemusí znát, ale vědí, že z jejich úřadu by je neměli odvolat ani voliči, ani strany. Když se na to však zeptáme veřejného mínění, vyjde najevo dramatická různost názorů. Voliči si myslí, že jsou reprezentováni, i když nejčastěji špatně, a že zastupitel by měl být odvolán, pokud nereprezentuje voliče. V podobném tónu vyznívají výzkumné zprávy z demokratického Maďarska [Ilonszki 1998].

V reprezentativních celopolských výzkumech veřejného mínění provedených OBOP v roce 1996 jsem položil mimo jiné otázku: *V jakých situacích – podle Vašeho mínění – by měl poslanec zvolený do Sejmu odstoupit a odevzdat svůj mandát?* Z nabídnutých odpovědí se největší popularitě (56 %) těšila ta, že „jen pokud byl potrestán za spáchání trestného činu“, ale nikoli konsekvantně, protože většina (52 %) se domnívá, že „vždy, když to požaduje většina voličů“. Jedna třetina (33 %) si myslí, že poslance by měla mít právo odvolat většina sněmovny. Malá menšina (14 %) váže poslance na stranu a domnívá se, že by měl být odvolán „vždy, když to požaduje strana či jiná organizace, jejímž jménem se poslanec do Sejmu dostal“. Lidé si myslí, že zastupitelé jsou „jejich“, že by k nim měli mít přístup a že mají právo očekávat, že budou bráněny jejich zájmy a sdíleny jejich pocity. Jen velmi málo (2 %) procent voličů si myslí, že „do doby dalších voleb by poslanec měl být neodvolatelný“ a souhlasí s absolutně svobodným mandátem, zatímco téměř všichni (91 %) se domnívají, že „z faktu, že všichni volíme poslance, vyplývá, že mají vůči voličům nějaké závazky“.

Zastupitelé na to odpovídají, že slouží různým skupinám, především národu, přičemž Národem rozumějí stejně dobře ty, kteří se ještě nenarodili, a někdy i ty, kteří už dávno zemřeli. Poslanci s nejvytříbenějším uvědoměním se stavějí do pozice prostředníka mezi dobrem všech těch skupin, žijících, už zesnulých a ještě nezrozených. To je však velmi bohorovná pozice a ne všichni jsou ochotni se podívat do očí pravdě, že jsou zcela svrchovaní v rozhodování, co je dobré a co zlé. V tomto kontextu je pochopitelná podrážděnost, když se čte Self-Statement Test vyplněný polskými poslanci a odhaluje se, že jedna třetina z nich jedná podle čistě egocentrického vzoru a samu sebe popisuje v kategoriích osobních rysů a zájmů nesouvisejících s žádnou společenskou rolí, a jen 40 procent se o sobě zmiňuje jako o poslancích či obecně politikách.

Zde se znovu potvrzuje očekávání zdravého rozumu. Reprezentace reprezentuje, protože je heterogenní. Také ve své identitě. Vezmeme-li v úvahu, že pojem je problema-

tický a teorie kontroverzní, nelze se divit, že se členové parlamentu rozcházejí ve svých koncepcích závazků, které mají vůči veřejnosti. To bylo zaznamenáno už ve vztahu k „Smluvnímu Sejmu“ z let 1989–1991 [Jackiewicz 1992; 1994] a po přečtení rozhovorů s poslanci následujících dvou Sejmů je možné to opakovat. Někteří mají pocit, že byli-li jednou zvoleni, mohou využívat kredit důvěry až do konce, jiní se pokládají za reprezentanty Strany, ať už je jak chce malá, jiní se zde cítí „ve zvláštní situaci“ jako reprezentanti jednotlivých menšin či společenských kategorií fyzicky nepatřičně, jiní zastupují svoji oblast, a ještě jiní jsou dokonce z moci práva těchto pocitů zbaveni, protože se dostali do Sejmu z celorepublikové kandidátky, která zaručuje stranické špičce místo nezávisle na triviálním volebním boji v okrsku. Sama tato směsice, možná viditelnější v mladé demokracii, kde se strany ještě nestabilizovaly, procedury se mění od voleb k volbám a okruh volebních konkurentů zůstává otevřený, zajišťuje, že shromáždění jako skupina je reprezentativní, poněvadž jsou v něm přítomny a zároveň jednotlivci zastoupeny různé aspekty nespojitého procesu reprezentace.

Rád bych to ilustroval na příkladech různých definic role člena parlamentu, které podávají poslanci. Svobodný mandát je většinou akceptován v tom smyslu, že jsou po funkční období nezávislí na voličích a jejich instrukcích. Titiž poslanci však často odmítají pojímat mandát jako naprosto svobodný. „Nesouhlasím se zásadou svobodného mandátu, protože to pěkně zní: svobodný, nezávislý atd., naproti tomu v parlamentní práci to není možné. Pokud je jich několik, možná dvacet v celém parlamentu, pak jen pro okrasu, naproti tomu si neumím představit takový svobodný parlament s 460 poslanci, každý jen se svým zájmem, svými názory a bez nějaké politické opce, klubového seskupení, který by fungoval.“ Odpovědný poslanec definuje pojem reprezentace ve vztahu k voličům i ke straně, jejímž jménem byla zvolena: „Solidní poslanec by měl reprezentovat zájmy voličů, to je jednat při hlasování a jednání parlamentních komisí tak, jak ohlašoval v kampani, to znamená pracovat na konkrétních řešeních, aby uskutečnil to, co dříve prohlašoval (...) Instituce svobodného mandátu neexistuje. Poslanec je vázán vůli voličů, protože oni pro něj hlasovali (...) Každý z nás je spojen s nějakou politickou stranou, s nějakou politickou orientací, která se účastnila voleb, předložila svůj program a lidé pro ten program hlasovali (...) Myslím si, že voliči by měli mít právo odvolat poslance, (ale) těžko to upravit a používat (...) To je úkol strany. Myslím, že strana by měla mít právo odvolat poslance (...) Svobodný střelec, který deklaruje nezávislé přesvědčení, nepřišel do Sejmu s nezávislými přesvědčeními. Poslanec musí realizovat program svého seskupení.“ V souladu s touto koncepcí jsou ve shromáždění reprezentovány strany a poslanec je vázán instrukcemi strany, kterou reprezentuje. Očekávání voličstva mají být zvažována na začátku, v době voleb. „Já vím, co chci udělat, čeho chci dosáhnout, abych splnil své potřeby. A právě k tomuto cíli slouží program. (...) Může se samozřejmě stát, že došlo k nedorozumění, ale to znamená, že si nerozuměli voliči se svým poslancem. No, to je pak těžké – existuje mezi nimi rozdílnost. On kvůli tomu nepřestává být poslancem. A co víc – podle mého přesvědčení – on by měl samozřejmě udělat hlubokou analýzu svého programu, ale v žádném případě z toho nevyvozují jednoznačný závěr, že (ho) má měnit. Může ho změnit. Ta roz-

dílnost by ho měla dovést k nějakým závěrům, ale copak ty závěry mají být takové, že změni program? Nemusí, může říci: je mi líto, ale nerozuměli jsme si, já jsem přesvědčen, že pro vaše dobro a pro dobro země to musí být uděláno takto a já to budu obhajovat.“ V této koncepci – svobodnému mandátu mnohem bližší – ani voliči, ani strana nemají právo odvolat poslance zvoleného na dané období. A co víc, vztah mezi poslancem a stranou má povahu rovnosti a vzájemné loajality: „Loajalita podle mého zavazuje oboustranně, protože nejen poslanec se stává členem proto, že byl představen, ale vedl kampaň a zvolili ho voliči. Právě tak je zásluha strany, že já jsem se dostal, jako je moje zásluha, že se dostala strana. A zde loajalita zavazuje oboustranně. A to znamená, že strana by měla před schválením, jak bude hlasovat, brát v úvahu moje přesvědčení. Ale samozřejmě se může stát, že se ocitnu mezi jednotlivou menšinou, no a pak se nediskutuje,“ končí, a vytyčuje tak omezení své svobody. V této výpovědi je zřejmý pocit vlastní hodnoty, jemuž se dá rozumět, vezmeme-li v úvahu, že poslanec náleží k politické elitě země a má právo pociťovat spoluodpovědnost za politickou existenci a úspěch své strany. Následně nacházíme poslance, který na místo nezávislosti uvnitř strany staví nezávislost na straně. „Ani jednou jsem neřekl, že jsem poslancem Svazu, nebo voličů Svazu, nebo levicového voličstva. Vždy jsem vystupoval jako poslanec Země Z., (...) jménem rolníků Z., ale nikdy ne jménem úzké politické skupiny nebo určité politické skupiny,“ říká poslanec, který v parlamentu už odhodil své stranické barvy. Jiný, který se v takovém stupni neemancipoval, zdůrazňuje: „Nenechám se řídit nějakým prominentním politickým činitelem, neboť tam nejsem díky němu, ale jen díky voličům, kteří se nemusí překrývat či ztotožňovat s voliči dané strany.“ Je zajímavé, že ve všech třech uvedených výpovědích poslanci hrají – s různým výsledkem – ve vztahu ke straně komplikovanou hru, v níž je klíčovým prvkem odvolání se k voličům.

Někteří se pokládají v prvé řadě za reprezentanty voličů, i když se od strany úplně nedistancují. Reprezentaci je podle nich „především nutno (...) chápat jako zásadu reprezentace voličů, reprezentaci široce pojímaného zbytku voličů, zásadu reprezentace svého prostředí, mám na mysli, že když jsem doktorem lékařství, celého medicínského prostředí, nejen lékařského, prostředí zdravotní služby, prostředí třídy, kterou reprezentuji – třídy inteligence. Tak je to obecně možno říci. (Poslanec) by měl reprezentovat zájmy voličů, protože ho voliči zvolili mimo jiné proto, aby je reprezentoval, sloužil jim. Proto by je měl reprezentovat.“ Pro tohoto poslance spočívá hlavní úkol ve zprostředkování mezi zájmy voličů: „Reprezentuji SLD, ale především všechny voliče ve volebním okrsku. Poslanec by měl mít vlastní úkol. Měl by buď vyvažovat – pokud jsou to krajní názory, neboť jestli jsou shodné nebo jen částečně rozdílné, pak nevidím větší potíže. Ale pokud jsou krajně rozdílné, domnívám se, že úkolem poslance je vyvažovat, zaujmout středovou pozici. Leda že by jedna z těchto krajností nebyla pro poslance přijatelná. To se může stát.“ Již říve citovaný poslanec klade na kompromis ještě větší důraz: „Já jsem absolutně přesvědčen, že existuje obecný zájem. Tím je právě kompromis – mezi různými konfliktními zájmy. Z velice prostého důvodu. Bez tohoto kompromisu totiž žádná skupina ne-realizuje svá přání.“

Reprezentanti také pokládají své voliče za heterogenní. Dobrý lidový politik na jedné straně reprezentuje „nepochybně všechny voliče v rámci celé země, i když jedni hlasují pro dané představitele, pro danou kandidátku, jiní pro jinou, ale tak či onak je v práci poslance nutno zohlednit všechny. Je jasné, že ti, kteří hlasovali pro danou osobu, pro danou kandidátku, jsou v tomto případě jako taková tomuto představiteli, poslanci, bližší... Požadavky mají všichni, stejně tak ti, kteří se zúčastnili voleb, i ti, kteří se nezúčastnili, stejně tak ti, kdo hlasovali právě pro PSL, i ti, kdo hlasovali ve svých okrscích pro mne, nebo pro mne nehlasovali. Chci říci, že odpovídáme za celek úkolů a neseme to břemeno odpovědnosti, ale také prohlašuji či říkám, že pokud se někdo voleb neúčastnil (sic), pak opravdu nemá morální právo na nějaké požadavky. Požadavky by měli mít především sami na sebe. Naproti tomu ti, kdo hlasovali, mohou mít právo na požadavky, dokonce i výčitky, někdy mají pro mě či pro nás pochvalu, ale také upozorňují, abyste měli rovněž požadavky na ty, pro které jste hlasovali.“

V této výpovědi byla jasně vyjádřena hierarchie loajality poslance:

- ti, kteří pro něj či pro ni hlasovali;
- ti, kteří hlasovali pro kandidátku, na níž byla kandidatura poslance;
- ti, kteří hlasovali pro stranu, na jejíž kandidátce poslanec kandidoval;
- ti, kteří se zúčastnili voleb;
- ti, kteří mají volební právo.

Jdeme-li po tomto žebříčku loajality dolů, okruh loajality se rozšiřuje. Její základna je širší než voliči, pokud bereme v úvahu ty, kdo mají volební právo. Je nutno myslet také na následující pokolení, z nichž první už dorůstá do věku plných občanských práv. Také je nutno pamatovat na tradici, a tedy i na pokolení, která už odešla. Poslanecká interpretace reprezentace je také interakční a procesuální. Volič má požadavky – poslanec ho vyzývá k účasti ve volbách – volič si nadále stěžuje – poslanec ho vyzývá, aby hlasoval pro jeho stranu – volič si stále stěžuje – poslanec ho vyzývá, aby hlasoval pro něj samotného. Když požadavky přetrvávají, jsou jediným řešením nové volby, po nichž celý tento proces může začít znovu. Protože do hry vstupuje svobodný mandát: „Poslanec je něčím jako soudce rozhodující (...) spory. Nakonec máme v zákoně práva a závazky poslance. Musel bych se tam podívat, ale je tam napsáno, že při hlasování se neřídí návrhy voličů. To je založeno na zásadě, že poslanec má – když už byl jednou zvolen – sám rozhodovat o tom, jak se k dané otázce postavit, jak hlasovat, v jakém směru, aby to řešení mělo by (sic) jít.“ Poznamenejme, že poslanec vyjadřuje interakci s voliči v kategoriích „stížností“ a vybavuje je odpovídajícím právem k žalobě.

Taková hierarchie elektorátu nevylučuje konflikt mezi poslancem a voliči. Nejjasněji to vyjádřil jeden z architektů polských změn: „Klasická situace (situace, která se nedá vymyslet) je ten balcerowiczovský skok počátečního období. V okamžiku, kdy jsme šli v červnu v roce 1989 volit, jsem si vůbec neuměl představit, jaký rozsah bude mít tzv. transformace čili změna řádu. Se závažnou změnou řádu souhlasila značná část mých voličů. Zde se setkáváme se situací, v níž jsem jednal (nejen já, ale většina poslanců v parlamentu) způsobem, který byl ve shodě s přáním jejich volič-

stva, ale odporoval tomu, co jsme prohlašovali ve volebním programu. Volební program se změnil, protože se změnilly podmínky. To nakonec vedlo k hluboké politické krizi, protože odmítání politiky, s jakým se nyní setkáváme, je důsledkem této skutečnosti. A ztráty (z) tohoto (důvodu) budeme pociťovat velmi dlouho. Dnes se tedy můžeme ptát, zda to nebyl, politicky vzato, omyl. Zda jsme měli pravdu, když jsme předpokládali, že je to nutné. Pokud jde o mne, nevidím jiné řešení – když se hroutil centralizovaný systém – než vytvořit podmínky tržního hospodářství.“

Sartori [1968] má tedy v zásadě pravdu ve své interpretaci svobodného mandátu, když říká, že reprezentace znamená, že nikdo není reprezentovaný jako jednotlivec a žádný jednotlivec nereprezentuje jiné. Potvrzení svobodné vůle zastupitele také znamená, že se nachází v neustálém konfliktu, jehož se účastní nejen on sám. Jak poznamenala Hanna Pitkinová [Pitkin 1972], člen parlamentu je svobodný, dokud nevypukne konflikt mezi zastupitelem a těmi, které reprezentuje. „Reprezentování tu znamená reaktivní jednání v zájmu reprezentovaného. Reprezentující musí jednat nezávisle; ve svém jednání musí mít svobodu rozhodování (*discretion*) a úsudku; musí být tím, kdo jedná. Reprezentovaný musí být rovněž pokládán za člověka, který je schopen nezávisle jednat a usuzovat a o něhož se nemusí jen pečovat. Navzdory možnosti konfliktu mezi reprezentujícím a reprezentovaným ohledně toho, co je třeba udělat, však k takovému konfliktu obecně (*normally*) nemusí dojít. Reprezentant musí jednat tak, aby ke konfliktu nedošlo, nebo ospravedlnit se, pokud k němu dojde. Neměl by mít neustále jiné mínění než ti, které zastupuje (...), bez dobrého vysvětlení, proč se jejich přání neshodují s jejich zájmy.“ [Pitkin 1972: 209–210]

Hlasování v Sejmu v roce 1992 proti právu na přerušení těhotenství vyvolalo v Polsku konflikt, který vedl k předčasnému rozpuštění parlamentu. Světónázorový spor o potrat zakrýval – domnívám se – boj o základní směr změn, o němž se zmiňuje náš poslanec: „Se závažnou změnou řádu souhlasila značná část mých voličů. Zde se setkáváme se situací, v níž jsem jednal (nejen já, ale většina poslanců v parlamentu) způsobem, který byl ve shodě s přáním jejich voličstva, ale odporoval tomu, co jsme prohlašovali ve volebním programu. Volební program se změnil, protože se změnilly podmínky. To nakonec vedlo k hluboké politické krizi, protože odmítání politiky, s jakým se nyní setkáváme, je důsledkem této skutečnosti. A ztráty (z) tohoto (důvodu) budeme pociťovat velmi dlouho.“ I když důvody byly jiné, přetrvávala antiparlamentní atmosféra, v níž byly rozpuštění Sejmu I. období a předčasné volby nejlogičtějším politickým krokem.

Tato historie nám připomíná, že konflikty nastávají nezávisle na existenci pravidelných procedur kontrolovaného vyjadřování důvěry voliči. Cenou za absenci takových procedur by byla další eroze právoplatnosti samotné instituce reprezentace. A tato instituce je úhelným kamenem demokracie: dovolujeme jim řídit naše záležitosti tak, jako by nás zastupovali. Bezpečnost nám mají zaručit následné volby, ale co dělat s těmi, které zajímá jen jedno funkční období? Bezpečnost nám má zaručit zájem strany na svém přetrvání, ale co dělat s těmi, kteří po příchodu do parlamentu stranu opustí? Shromáždění složené z jednorázových a nezávislých členů by bylo

stejně reprezentativní jako shromáždění složené z doživotních představitelů strany. Věc spočívá v tom, že těžiště diskuse o reprezentaci je nutno přenést z úrovně jednotlivce na úroveň skupiny čili shromáždění, ale ne tak, aby to vedlo k sociometrii rozložení individuálních názorů a rozhodnutí; diskusi je třeba vynést na úroveň, na níž se vyjeví jednotlivé demokratické rysy shromáždění. Je jasné, že reprezentace je proces, ale mělo by to znamenat něco více než jen to, že členové parlamentu musejí rámcově plánovat své individuální hry, například pro čtyřleté období oddělující volby od možnosti opětovného zvolení. Je to proces, v němž hrají své role strany, i když nejsou „reprezentanty“, svou roli hraje interakce mezi skupinami a jednotlivci ve shromáždění a různé role hrají i jednotlivci v této interakci. Test konfliktu, který formulovala Hanna Pitkinová spočívá v síle; zde musíme zvláště vzít v úvahu, že jedním ze způsobů, jak se s konfliktem vypořádat, je vyhnout se mu. Nejnižší voličská účast ve srovnání jak se západní, tak s východní Evropou v Polsku je varovným symptomem vyhýbání se konfliktu, a tedy i samotného konfliktu. Zdá se, že důsledky srážky dvou vizí reprezentace musejí být napraveny obrácením pozornosti nejen na poněkud uměle izolovaný vztah mezi představitelem a elektorátem, ale na celek demokratického procesu. Potřeba silnější občanské společnosti v tomto kontextu znamená potřebu většího využívání „nevládních organizací“ k vládnutí, více politické debaty na veřejnosti a bezprostřednějšího dialogu mezi voliči a představiteli Národa, což jsou požadavky, které se nemusí nutně líbit profesionalizující se třídě politiků, ale které by měla přinejmenším tolerovat v zájmu svého vlastního přetrvání.

Vůle voličů jako pramen práva

V tomto kontextu se stává jasným zvláštní stanovisko poslanců vůči referendu. Na první pohled tu vidíme rozpor. Mezi poslanci se referendum všeobecně přijímá, tak jako se všeobecně přijímá koncepce svobodného mandátu. Když se však na výpovědi, které tvoří určitý celek, podíváme pozorněji, můžeme nalézt celou řadu výhrad a pochybností. Referendum by se mělo týkat zásadních věcí, nikoli však nepřijatelných záležitostí, jako je například možnost zrušení daní. Daně nebo lidská práva jsou jinak věci z nejzásadnějších, takže ve skutečnosti by se referenda měla týkat věcí důležitých, ale ne těch nejdůležitějších. Skrývá se za tím obava, že společnost by mohla navrhnout hloupý nápad nebo v referendu vybrat podle mínění poslanců hloupou odpověď. Referendum je také „málo kontrolované, pokud jde o (...) průběh“ doprovodné kampaně. Poslanci připouštějí lidovou iniciativu, ale chtějí ji opatřit co možná nejvyšším prahem (opakuje se půl miliónů podpisů pod návrhem o referendu). Práh má zmenšit četnost referend a omezit je na záležitosti, které se těší opravdu všeobecnému zájmu. To by však teoreticky nezabránilo možné straně radikálních demokratů nakloněných referendům, kteří by s podporou půl miliónu svých disciplinovaných stoupenců sužovali společnost a parlament častými referendálními iniciativami.

Taková možnost je na druhé straně nereálná vzhledem k tomu, že podle poslanců není polská společnost ještě vyžralá k účasti na referendu. Jak ukazují zkušenosti celonárodní i lokální, účast v referendech je nízká. Jen jeden poslanec pou-

kázal na druhou stranu mince, kterou je nevyzrálost politiků, kteří neumějí adekvátně formulovat návrh referenda. Jistě, snad kromě referenda o konstituci se všechna dosavadní národní referenda v Polsku týkala nejasně formulovaných návrhů, počínaje otázkou kladenou ještě za PSDS za gen. Jaruzelského, zda reformovat zemi, a konče nejasným referendem privatizačním. Není známo, zda tato nejasnost vyplývá z neschopnosti dobře postavit otázku, nebo ze snahy zachovat co možná nejvíce interpretačních možností při posuzování v referendu získaného výsledku.

Tyto vůdčí motivy přijímání referenda, ale s výhradami, je možné najít v poslední schválené – a celonárodním referendem potvrzené – Ústavě z roku 1997. Čl. 125.1 omezuje celonárodní referendum na „záležitosti zvláštního významu pro stát“. Referendum potvrzující změny Ústavy se může týkat pouze ustanovení kapitoly I (Republika), II (Svobody, práva a povinnosti člověka a občana) nebo XII (Změna ústavy), tedy z hlediska občana nejdůležitějších záležitostí. Výměnou za to je však podrobeno přísné kontrole orgánů reprezentativní moci. Může být nařízeno Sejmem prostou většinou hlasů za přítomnosti nejméně poloviny zákonného počtu poslanců nebo prezidentem republiky se souhlasem Senátu vyjádřeným prostou většinou hlasů za přítomnosti nejméně poloviny zákonného počtu senátorů. Výsledek referenda je závazný, pokud se ho účastnila více než polovina oprávněných voličů (Čl. 125.2). Jak je vidět, společnost nemá, pokud jde o referendum, možnost lidové iniciativy, což je udivující tím spíše, že se připouští lidová iniciativa zákonodárná s prahem sto tisíc podpisů pod iniciativním návrhem. I když Čl. 4.2 Ústavy hovoří, že „Národ vykonává vládu prostřednictvím svých představitelů nebo bezprostředně“, tento výkon bezprostřední vlády probíhá pod dozorem Sejmu, Senátu a prezidenta. Jim totiž přísluší rozhodovat o provedení referenda, a funkcí referenda je přenesení rozhodování, které je v normálních podmínkách prerogativem parlamentu, na celek. Taková ústavní konstrukce referenda znamená, že celek jedná v referendu jako představitel parlamentu a z jeho zplnomocnění a v jeho hranicích, a nevykonává svou vládu suverénně a bezprostředně. To odpovídá koncepci suverenity parlamentu, která se definitivně zakořenila ve zřízení republiky. Stěží lze také pokládat za přímý výkon vlády právo předkládat parlamentu návrhy zákonů, jejichž osud je pak naprosto v rukou představitelů. V tomto zřízení skutečné veřejné mínění nevystupuje jako suverénní Národ, ale jako reprezentace suverénního parlamentu, který má svobodný mandát.

Závěry pro politickou teorii demokracie

V této etapě naší analýzy parlamentarismu postačí říci, že i když žádný zastupitel ve skutečnosti nikoho nereprezentuje, společně dohromady představují reprezentaci, vůči níž má každý právoplatné nároky. Pokud tyto nároky nejsou splněny, demokracie musí poskytovat nějaká protiopatření. Politická reprezentativnost shromáždění je tím větší, čím menší je potřeba nápravy. Touto úvahou spojujeme úctu k svobodné vůli zastupitele, který je chráněn vztahem k Národu, se závazkem reprezentovat Národ, ideální kolektivitu, kterou je možné reprezentovat jen na úrovni sku-

piny. Logické by bylo zasadit toto řešení do koncepce ideálního Národa. Při pohledu na dvě společenství, shromáždění a národ, vidíme, že první ztělesňuje hypotetický, neviditelný Národ, všechny žijící, už zemřelé i ty, kteří se teprve narodí, zatímco elektorát, společnost, reprezentuje jen část z nich. Do této struktury je již zabudována určitá různost perspektiv provokující neustálý dialog mezi těmito dvěma reprezentacemi v procesu reprezentace jako takovém.

Odsud plyne i nutnost odpovědného zacházení se svým hlasem ve volbách. „Od nikoho nežádáme (...), aby v rozhodování o svém domě, o svém kapitálu a o všem, na co má ve skutečnosti právo, bral ohled jen na veřejný zájem (...) Ale jeho hlas není věc, která by mohla záviset na jeho rozmaru: jeho osobní přání tu znamenají jen tolik, co ve výroku, který musí vydat porotce. Je to jediné věc povinnosti; musí hlasovat podle svého nejsvědomitějšího přesvědčení založeného na vědomí veřejného dobra.“ [Mill 1995 (1861): 177] Řešení konfliktu je možné na teoretické úrovni a spočívá ve vyrovnání statusu volených a voličů: obě kategorie jsou empirickým ztělesněním jednoho Národa; ale jak tomu je v empirické zkušenosti, i odpovědný volič se bude svými názory nejednou lišit od odpovědného politika, proto si nelze namlouvat, že vyřeší praktické problémy.

Teorie reprezentace, kterou podává Sartori [1968], je soudržná a konsekventní. Podle ní spočívá podstata moderní reprezentace v tom, že reprezentant není odpovědný voličům jinak než v okamžiku voleb a v době držení své moci je na nich nezávislý. Jsme ochotni jí uvěřit, když vezmeme v úvahu názor, že Národ vzniká ve chvíli volby sboru reprezentantů. To bylo možná záměrem otce Sieyèse a jiných francouzských republikánů, ale co v takovém případě měli na mysli tvůrci polské Ústavy z roku 1997, která v Čl. 4.2 zase říká, že „*Národ vykonává vládu prostřednictvím svých představitelů nebo bezprostředně*“? Je to evidentně jiný Národ než Národ republikánský, tj. Národ empiricky se konkretizující v postavách osvícené revoluční elity. Přinejmenším v polském zřízení má Národ představitele a může bezprostředně, prostřednictvím referenda, vykonávat vládu. Lze to pojímat jako návrat k předmodernímu způsobu chápání představitelů, ale praxe bezprostředního rozhodování pomocí referenda – tak blízká srdci Zygmunta Balického [1900], autora první sociologie parlamentarismu – přece není nějakou výlučně polskou specialitou. Právě naopak, takto přijímá rozhodnutí velmi často národ švýcarský či národ kalifornský, takto rozhodovaly o vstupu do Evropské unie nebo setrvání mimo ni národy britský, dánský, řecký či norský a mnoho jiných, ba takto přijímal podstatná rozhodnutí o svém zřízení národ francouzský, jako třeba tehdy, kdy to vedlo k odstoupení generála de Gaulla. Mezi západními státy se vlastně jen Němci ve spojitosti s ústavním zákazem referenda řídí doktrínou Národa jako představitelstva. Ledaže bychom připustili, že v případě referenda předává sbor představitelů souhrnu oprávněných své funkce, což znamená, že národ je představitelem představitelstva. Neudivilo by mne, kdyby v umíněnosti republikánského elitářství Sartori nebo nějaký jeho stoupenec dospěl k takovému nesmyslnému tvrzení.

V takovém případě musíme konstatovat, že koexistují přinejmenším dva modely reprezentace, s nimiž se setkáváme v našem politickém životě. V jednom je ne-

viditelný ideální Národ reprezentovaný dvěma skupinami: střídajícími se voliči a střídajícím se shromážděním (Sejmem a Senátem), pravděpodobně s osobně voleným prezidentem. V druhém modelu představují Národ aktuálně žijící a veřejnými právy disponující lidé, „reálná“ společnost, která vládne bezprostředně pomocí například referenda, lokálního či celonárodního, nebo prostřednictvím „svých“ reprezentantů. Každá z konkrétních politických skupin má, jak vidno, dva způsoby existence: ideální jako reprezentant Národa a reálný jako reprezentant jiných nebo „sebe sama“. Zdá se, že tento druhý model je jen svébytným způsobem vyjádření opozice mezi partikularistickým a univerzalistickým přístupem k veřejnému životu. Jinými slovy, reprezentant jako „reprezentující ideální Národ“ se musí řídit jen jeho dobrem, jako „reprezentant“ toho národa, který v referendu vykonává vládu bezprostředně, se musí „svobodným způsobem“ (a tedy tak, jak to delimitovala Pitkinová) starat o jeho zájmy.

V tomto druhém modelu, kdy Národ může vykonávat vládu bezprostředně, předem odmítáme nutnost svěřit osudy společnosti nějaké vzdělanostní, charakterové či náhodné elitě. Očividná nesrovnalost těchto koncepcí je cenou, kterou platíme za udržení toho, co je konstitutivním základem či zakladatelským mýtem demokracie, totiž víry, že to, co se děje, probíhá se souhlasem ovládaných a že vládnoucí nevykonávají vládu proti ovládaným, ale z jejich volby a v jejich – dobře pochopeném – zájmu.

Je nutno připomenout, že zastupitelská demokracie byla vybudována v 19. století právě jako zřízení, které mělo slučovat vládu elity s všeobecnou (volební) účastí. John Stuart Mill provedl výpočet zisků a ztrát spojených s tímto zřízením: zabezpečuje profesionální vládu za cenu ztráty určité přirozené občanské životnosti. Podle názoru Millova, jakož i většiny soudobých teoretiků, „... srovnávat lze jen zastupitelskou demokracii a byrokracii – všechny jiné formy zřízení je nutno nechat bokem (...) Politické instituce musí nutně směřovat k tomu, aby v sobě obsáhly co nejvíce vlastností jedné i druhé vlády. Musí se, pokud se tyto dvě věci dají spolu sloučit, zařídit tak, aby vedení veřejných záležitostí bylo svěřeno lidem schopným, vychovaným k tomu jako k osobnímu povolání, a aby reprezentativní orgán měl a vážně vykonával právo celkové kontroly.“ [Mill 1995 (1861): 118–120]

Má dnes teorie zastupitelské demokracie nějaké použití? Máme pochybnosti, pokud jde o profesionalitu elity představující reprezentaci na národní či evropské úrovni, a tím spíše na úrovni lokální, kde se takové nároky zdají přímo absurdní. „Profesionalita“, o níž jde, není přece kompetence v řízení komunálního hospodářství nebo v čištění odpadních vod, od toho jsou tu úřednický aparát, odborníci, výzkumná střediska a podniky, jejichž služby si samospráva může zajistit. Řízení obce je svěřeno starostovi či předsedovi, který je volen přímo obyvateli. Nebojíme se, jak je vidět, toho největšího rizika, i když ve vztahu k záležitostem země je omezujeme a dáváme reprezentaci právo rozhodovat o tom, kdo bude vykonávat exekutivní moc. Již několikrát citovaný John Stuart Mill si uvědomoval omezené možnosti lokální reprezentace: „Největší vadou místních lidových institucí, vadou, která tak často připravuje jejich pád, je průměrnost lidí, kteří je hlavně řídí.“ [Mill 1995 (1861): 235]

S tím nicméně souhlasil jako s menším zlem ve jménu širší demokracie a z toho důvodu, že při práci v lokální politice vyrostou lidé, kteří budou s to ujmout se celonárodních úkolů. Připouštěl také „zásadu společenství místních zájmů“, tak špatnou v případě národního shromáždění, jako jedinou správnou zásadu pod podmínkou, že lokální shromáždění obsahují „stejnorodý celek“. Mnoho se od té doby nezměnilo; v lokální reprezentaci přijímáme jako samozřejmost tytéž zásady, které odmítáme vzhledem k reprezentaci národní, i když předpokládat dnes homogenitu lokálního občanského společenství¹ může být nepochybně stejně zavádějící jako předpoklad stejnorodosti zájmů, pocitů a přesvědčení Národa. Lokální politický boj, který tak dokonale popsala Dzieniszewska-Naroska [2004], je toho nejlepším důkazem. Jen díky pozvednutí úrovně obecného vědění ve společnostech 21. století a demokratizaci – jiní by řekli *populizaci* – politických elit se úroveň elektorátu a reprezentace přiblížila natolik, že staré formule už vypadají jako předsudky minulosti. Pochyby o rozumnosti elit způsobily, že rozhodování bylo předáno „bezprostředně“ samotnému národu, parlamenty byly pověřeny rolí fóra zpracovávajícího témata nebo objednávaní expertízy pro veřejnost a došlo k omezení jejich zákonodárné svobody, v níž uspokojování partikulárních zájmů, i kdyby nejšlechetnějších, se vždy připouštělo jako součást politického *métier*, nezávisle na oficiální teorii svobodného mandátu. Dodejme, že spolu s odmítnutím nutnosti svěřit záležitosti celku vybrané elitě lze zpochybnit nutnost izolace zprostředkujícího a mezi občanskou společností a vládou zavěšeného stranického systému, který v zastupitelské demokracii představuje mechanismus agregace partikulárních zájmů. Občanská společnost jako celek agregovaných zájmů může totiž vejít do vztahů s vládou přímo. V našich výzkumech na lokální úrovni jsme se velmi často s takovou situací setkávali tam, kde se místní občanský život překrýval s místním životem politickým.² Na úrovni celonárodní se vůči starému stranickému mechanismu rozmáhá stále větší skepticismus v celé Evropě. Obtíže mladé demokracie mohou být ani ne tak obtížemi mladosti, jako rychlým a ve svém radikalismu ničím nezakrývaným dosahováním stavu dekadence, k němuž postupně dospěly už údajně dobře konsolidované demokracie starší.

Z polštiny přeložil Jiří Ogrocký.

JACEK KURCZEWSKI vede katedru sociologie práva při Institutu aplikovaných sociálních věd Varšavské univerzity. Publikoval mj. knihy *Posłowie a opinia publiczna* (Warszawa 1999) a *Resurrection of Rights in Poland* (Clarendon Press, Oxford 1993). Editorsky se podílel mj. na vzniku publikací *Polskie spory i sądy* (Warszawa 2004), *Umowa o kartki* (Warszawa 2004), *Lokalne społeczności obywatelskie* (Warszawa 2003), *Korupcja*

¹ Srov. např. příklady lokálních konfliktů a napětí v [Kurczewski 2003; Kurczewski, Fuszara 2004; Dzieniszewska-Naroska 2004; Śmigielka 2004].

² Shrnující podání těchto situací viz [Kurczewski 2004].

w życiu społecznym (Warszawa 2000), Demokracja po polsku (Warszawa 1995) a spolu s Mavis Macleanovou také knih Family Law and Family Policy in New Europe (Aldershot 1997) a Families, Politics, and Law in West and East (Oxford 1994). V letech 1997–1998 byl akademickým ředitelem Mezinárodního ústavu pro sociologii práva, je členem výboru Komise pro výzkum sociologie práva ISA. V letech 1991–1993 byl poslancem a místopředsedou Sejmu.

Literatura

- Balicki, Zygmunt 1900. *Parlamentaryzm – zarys socjologiczny*. Díl 1 a 2. Lwów: b.n.
- Bialecki, Ireneusz, Bogdan W. Mach 1992. „Orientacje społeczno-ekonomiczne posłów na tle poglądów społeczeństwa”. Pp. 120–156 in Wasilewski, J., W. Wesołowski (eds.): *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*. Warszawa: IFiS PAN.
- Dzieniszewska-Naroska, Katarzyna 2004. *Radny – sąsiad i polityk*. Warszawa: Trio.
- Fuszara, Małgorzata 1994. „Rola kobiet w polityce w ich własnych opiniach i programach partii politycznych przed wyborami 1993”. Pp. 45–60 in Siemieńska, Renata (ed.): *Kobiety: dawne i nowe role*. Warszawa: CE UW.
- Iłonszki, Gabriella 1998. „Representation Deficit in a New Democracy: Theoretical Considerations and the Hungarian Case”. *Communist and Post-Communist Studies* 31 (2): 157–170.
- Jackiewicz, Irena 1992. „Wykonuję swój mandat godnie z ich wolą...? Role poselskie w Sejmie X kadencji”. Pp. 193–228 in Wasilewski, J., W. Wesołowski (eds.): *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*. Warszawa: IFiS PAN.
- Jackiewicz, Irena 1994. „The Polish Parliamentarians Under Post-Communism: The Antinomy of Representation”. Pp. 252–269 in Agh, Attila (ed.): *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy.
- Kurczewski, Jacek 1999. *Posłowie i opinia publiczna*. Warszawa: ISNS UW.
- Kurczewski, Jacek (ed.) 2003. *Lokalne społeczności obywatelskie*. Warszawa: OBS, ISNS UW.
- Kurczewski, Jacek, Małgorzata Fuszara (eds.) 2004. *Polskie spory i sądy*. Warszawa: OBS, ISNS UW.
- Kurczewski, Jacek 2004. „Udział organizacji pozarządowych we władzy samorządowej”. Pp. 201–221 in Gliński, P., B. Lewenstein a A. Siciński (eds.): *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Warszawa: IFiS PAN.
- Mill, J. St. 1995 (1861). *O rządzie reprezentatywnym*. Kraków: Znak.
- Pitkin, Hanna Fenichel 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Sartori, Giovanni 1968. „Representation: Representational Systems”. Pp. 465–473 in Sills, David L. (ed.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Díl 13. New York: Macmillan and The Free Press.
- Sartori, Giovanni 1995. *Teoria demokracji*. Warszawa: PWN.
- Śmigielska, Joanna 2004. *Teatr władzy lokalnej*. Warszawa: Trio.