

Francis Fukuyama

# POLITICKÝ ŘÁD A POLITICKÝ ÚPADEK

Od průmyslové revoluce po globalizaci demokracie



argo / dokořán



Francis Fukuyama

# **POLITICKÝ ŘÁD A POLITICKÝ ÚPADEK**

**Od průmyslové revoluce po globalizaci demokracie**

**ARGO / DOKOŘÁN**

Francis Fukuyama

## **POLITICKÝ ŘÁD A POLITICKÝ ÚPADEK**

**Od průmyslové revoluce po globalizaci demokracie**

Copyright © 2014 by Francis Fukuyama

Translation © Luděk Liška, 2018

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této publikace nesmí být rozmnožována a rozšiřována jakýmkoli způsobem bez předchozího písemného svolení nakladatele.

Druhé vydání v českém jazyce (první elektronické).

Z anglického originálu *Political order and political decay:*

*from the industrial revolution to the globalization of democracy*

přeložil Luděk Liška.

Odpovědný redaktor Zdeněk Kárník.

Redakce Marie Černá.

Obálka a sazba Michal Puhač podle návrhu Pavla Růta.

Konverze do elektronické verze Michal Puhač.

Vydalo v roce 2018 nakladatelství Dokořán, s. r. o.,

Holečkova 9, Praha 5, dokoran@dokoran.cz, www.dokoran.cz,

jako svou 986. publikaci (300. elektronická).

**ISBN 978-80-7363-930-3**

Energická výkonná moc je jednou ze základních podmínek dobré vlády. Je podstatná pro ochranu společnosti před útokem zvenčí; je neméně podstatná pro neochvějně uplatňování zákonů. [...] Slabá výkonná moc znamená vládu slabě vykonávanou. A vykonávat slabě je jen jiný výraz pro vykonávat špatně. Ať je špatně vykonávaná vláda po stránce teoretické jakákoli, v praxi je vládou špatnou.

- Alexander Hamilton

Anglická rasa tudíž dlouho a úspěšně zkoumala umění, jak výkonnou moc udržet na uzdě, a to na úkor umění, jak zdokonalit její postupy. Zabývala se spíše tím, jak státní správu držet pod kontrolou než jak ji povzbudit. Více se zaobírala tím, aby správa byla spravedlivá a umírněná, než její lehkostí, efektivitou a dobrým uspořádáním.

- Woodrow Wilson

Když Američan přemítá nad problematikou budování vlády, nesoustředí se při tom na to, jak ustavit pravomoce a akumulovat moc, nýbrž na to, jak pravomoce omezit a moc rozdělit.

- Samuel Huntington



# OBSAH

ÚVOD	Vývoj politických institucí do Francouzské revoluce	9
I. ČÁST	<b>Stát</b>	25
	1. Co je to politický vývoj?	26
	2. Rozměry vývoje	40
	3. Byrokratický aparát	50
	4. Prusko buduje stát	62
	5. Korupce	74
	6. Kolébka demokracie	85
	7. Itálie a rovnováha s nízkou mírou důvěry	97
	8. Patronáž a reforma	112
	9. Spojené státy vynalézají klientelismus	120
	10. Konec klientelismu	132
	11. Železnice, lesy a americké budování státu	145
	12. Budování národa	161
	13. Dobrá vláda, špatná vláda	172
II. ČÁST	<b>Cizí instituce</b>	187
	14. Nigérie	188
	15. Geografie	196
	16. Stříbro, zlato a cukr	208
	17. Psi, kteří neštěkali	222
	18. Nepopsaná deska	231
	19. Africké bouře	243
	20. Nepřímá správa	255
	21. Instituce domácí a instituce zavedené zvnějšku	267
	22. Lingua franca	274
	23. Silný asijský stát	285
	24. Čínský boj o právo	300
	25. Nová verze Číny	313
	26. Tři regiony	326

III. ČÁST	<b>Demokracie</b>	335
	27. Proč se demokracie rozšířila?	336
	28. Dlouhá cesta k demokracii	348
	29. Od roku 1848 k arabskému jaru	361
	30. Střední třída a budoucnost demokracie	368
IV. ČÁST	<b>Politický úpadek</b>	381
	31. Politický úpadek	382
	32. Stát soudů a politických stran	392
	33. Kongres a repatrimonializace americké politiky	400
	34. Americká vetokracie	409
	35. Autonomie a subordinace	424
	36. Politický řád a politický úpadek	439
	Doslov ke 2. vydání	461
	Poděkování	468
	Přehled českých jmen a názvů	469
	Poznámky	474
	Literatura	511
	Rejstřík	535



# VÝVOJ POLITICKÝCH INSTITUCÍ DO FRANCOUZSKÉ REVOLUCE

Abychom získali představu o problémech, kterými se bude naše kniha zabývat, podívejme se na stručný rozbor několika různých scénářů, jež se odvíjely na počátku druhého desetiletí 21. století.

V roce 2013 unesla na krátkou dobu milice plně vyzbrojená těžkými zbraněmi libyjského premiéra Aliho Zeidana a po vládě požadovala složení výkupného. Další milice zarazila valnou část libyjské produkce ropy, fakticky jediný exportní příjem země. Jiné milice nesly zodpovědnost za smrt amerického velvyslance Christophera Stevense v Benghází a za zastřelení desítek demonstrantů v Tripolisu, kteří protestovali proti jejich soustavné okupaci města.

Tyto milice se zformovaly v různých částech země na odpor proti dlouhodobé vládě diktátora Muammara Kaddáfího, jehož nakonec roku 2011, na počátku arabského jara, s nezanedbatelnou pomocí NATO svrhly. Protesty proti autoritářským režimům, které onoho roku propukly nejen v Libyi, ale i v Egyptě, Jemenu, Sýrii a v dalších arabských zemích, často poháněl požadavek širší demokratizace. Ovšem dva roky poté je zde podoba demokracie, jak ji známe z Evropy či Spojených států, stále vzdáleným snem. Libye od té doby učinila několik nasmělých kroků k založení ústavodárného shromáždění, jež by vytvořilo novou ústavu. V současnosti je největším problémem země nepřítomnost státu – tedy ústřední instance, která může nad svým územím uplatňovat monopol legitimní moci k udržení míru a prosazování práva.

V jiných částech Afriky si státy monopol moci nárokují formálně a panuje v nich menší chaos než v Libyi. Stále ovšem zůstávají velmi slabé. V zemích se slabou státní mocí (jako Mali, Nigérie či Somálsko) začaly operovat radikální islámské skupiny vytlačené z jižní Asie či Blízkého východu. Skutečnost, že je tato část světa o tolik chudší, pokud jde o platy, zdraví, vzdělání a podobně, lze bez pochyby připsat jejím slabým vládním institucím.

Ve stejném období se na poli amerického finančního sektoru odehrávaly docela jiné události. Spojené státy se v mnoha ohledech nacházejí na opačné straně politického spektra než Libye po pádu Kaddáfího: mají rozsáhlý státní aparát s dobrým systémem institucí – stát je starší než dvě století a čerpá z hluboké

studny demokratické legitimacy. Ani americký stát ovšem nefunguje dobře a jeho problémy mohou souviset s faktem, že je příliš institucionalizován.

Před finanční krizí roku 2008 regulovalo finančnictví v USA více než deset federálních orgánů a k tomu v každém z padesáti amerických států řada dalších bankovních a pojišťovacích institucí. Přes všechny tyto regulační subjekty však neměla americká vláda o blížící se hypoteční krizi ani potuchy. Banky mohly nadměrně spekulovat s vypůjčenými penězi a vynořil se obrovský stínový bankovní systém vystavěný na obchodování s deriváty, jež byly příliš složité na to, aby se daly jakkoli ohodnotit. Někteří komentátoři se krizi pokoušeli svalit výhradně na vládou zaštitěné hypotéky poskytované společnostmi jako Fannie Mae či Freddie Mac (které také ke kolapsu skutečně přispěly)<sup>1</sup>, ovšem i soukromý sektor se na hypotečním šilenství vesele podílel a mohl si přitom dovolit brát na sebe příliš velká rizika - velké banky totiž věděly, že pokud se dostanou do problémů, vláda jim nakonec pomůže. Přesně k tomu také došlo v září 2008, bezprostředně po krachu banky Lehman Brothers, jenž málem přivodil zhroucení globálního platebního systému a způsobil nejhorší recesi Spojených států od časů Velké hospodářské krize.

Zřejmě nejvíce zarážející je však to, co následovalo. Navzdory tomu, že se všeobecně uznává riziko, jež s sebou nese existence bank příliš velkých na to, aby zkrachovaly, nabobtnal americký bankovní sektor oproti stavu v roce 2008 ještě víc. V letech po finanční krizi americký Kongres schválil Dodd-Frankův zákon, který měl tento problém vyřešit. Legislativa však nevzala v potaz jednodušší nápravná opatření - například možnost razantně zvýšit kapitálové požadavky bank či nesmlouvavě nastavit velikost finančních institucí - a přiklonila se k velmi složité a zmatené směsi nových nařízení. Tři roky po schválení zákona nebylo mnoho z těchto detailních pravidel ještě ani sepsáno - a i kdyby sepsána byla, stejně by asi nevyřešila základní problém systémově důležitých bank.

K tomuto selhání došlo ze dvou důvodů. První z nich má co do činění s intelektuální rigiditou. Banky ve svém vlastním zájmu argumentovaly, že nová přísná regulace jejich aktivit by mohla snížit jejich schopnost půjčovat peníze, ohrozit tak hospodářský růst a zároveň vést k nezamýšleným škodlivým důsledkům. Taková námitka často do značné míry platí, pokud se týká nefinančních institucí, například zpracovatelských odvětví, a nadto oslovuje mnoho konzervativních voličů, kteří nechovají důvěru ke konceptu „velké vlády“. Jak ovšem kromě jiných ukázali i badatelé Anat Admatiová a Martin Hellwig, velké banky se od nefinančních společností velmi liší tím, že mohou zbytek ekonomiky poškodit takovými způsoby, jak by výrobní podnik nedokázal.<sup>2</sup> Druhým důvodem selhání je skutečnost, že banky disponují velkou mocí i bohatstvím a mohou si najmout zástupy drahých lobbistů, kteří pak působí v jejich prospěch. Těmto lobbistům se i přes obrovský hněv veřejnosti na bankovní sektor sanovaný z kapes

daňových poplatníků podařilo zablokovat smysluplnou regulaci, jež by mířila přímo na jádro problému, na příliš velké banky. Některým zákonodárcům zněly na základě jejich ideologického přesvědčení argumenty bankéřů proti nové regulaci přesvědčivě; ostatním posloužily jako užitečné krytí k zachování toku příspěvků na volební kampaně, jež přitéká z bankovního sektoru.<sup>3</sup>

Třetí série událostí spojuje arabské jaro s protesty v Turecku a Brazílii, které propukly v roce 2013. Tyto dvě země v daný okamžik představovaly přední rozvíjející se tržní ekonomiky a v předchozím desetiletí zakusily rychlý hospodářský růst. Na rozdíl od arabských diktatur se jednalo o demokracie, kde probíhaly veřejné volby. V Turecku vládla islamistická Strana spravedlnosti a rozvoje (AKP), jejíž lídr, premiér Recep Tayyip Erdoğan, byl původně starostou Istanbulu. Brazílie si zase zvolila prezidentku Dilmu Rousseffovou z Brazílské strany pracujících, která byla v mládí vězněna vojenskou diktaturou, jež zemi vládla v letech 1964-1985.

Navzdory obdivuhodným hospodářským a politickým úspěchům zachvátily obě země masové protesty proti jejich vládám. V Turecku byl podnětem jeden istanbulský park, na jehož místě chtěla vláda vybudovat obchodní středisko. Mnoho mladých protestujících mělo za to, že Erdoğan vykazuje i přes svůj demokratický mandát autoritářské sklony a povážlivě ztrácí kontakt s mladší generací Turků. V Brazílii byla rozbuškou korupce a neschopnost vlády spolehlivě poskytovat základní služby, ačkoli při hostování světového fotbalového šampionátu a letních olympijských her utrácela miliardy.

Společnou hnací silou těchto protestů i arabského jara, které se odehrálo rok před nimi, byla především střední třída. V důsledku hospodářského rozvoje, k němuž došlo za předchozí generace, vznikla v obou zemích nová střední třída, jejíž očekávání byla mnohem vyšší než ta, která chovala generace jejich rodičů. Tunisko a Egypt prodělaly mnohem nižší míru růstu než Turecko a Brazílie, produkovaly nicméně mnoho vysokoškoláků, jejichž kariérní vyhlídky mařil nepotismus autokratických režimů obou zemí. Skutečnost, že Turecko a Brazílie pořádaly demokratické volby, k utěšení protestujících nestačila. K tomu, aby lidé vládu vnímali jako legitimní, musela by dosahovat lepších výsledků a obratněji reagovat na měnící se požadavky společnosti. I Čína, další příklad ekonomického úspěchu, začínala čelit obdobným problémům vyplývajícím ze vzestupu střední třídy, která zde čítá stovky milionů lidí. Třebaže její příslušníci profitují z raketového hospodářského růstu země založeného předchozí generací, ohledně vlády chovají – obdobně jako jejich protějšky z jiných zemí – jiná, vyšší očekávání. Přežití politických systémů ve všech těchto zemích bude zásadním způsobem záviset na míře, s jakou se budou schopny přizpůsobit nové sociální krajině, již dal vznik hospodářský růst.

## PROBLÉM S VLÁDOU

Předchozí tři příklady se mohou jevit jako zcela odlišné situace, v nichž problémy vyvstaly v důsledku specifických politik, osobností a historických kontextů. Ve skutečnosti všechny jako červená nit spojuje nezbytné zázemí jakéhokoli politického života: instituce. Ty představují „stabilní, vážené, opakující se vzorce chování“, které přetrvávají funkční období jednotlivých lídrů.<sup>4</sup> Jedná se v podstatě o trvalá pravidla, jež formují, vymezují a usměrňují lidské chování. Problémem Libye po svržení Kaddáfího je nedostatek základních institucí, v první řadě státu. Do té doby, než se v této zemi objeví jediný ústřední zdroj moci vykonávající legální monopol na použití síly, její občané nebudou v bezpečí a nevzniknou podmínky nutné k prosperitě jedinců.

Spojené státy na druhé straně spektra mají silné instituce s dlouhou historií, jež však podléhají politickému rozkladu. Vládní instituce, které by měly sloužit veřejným účelům, ovládly vlivné soukromé zájmy, takže je demokratická většina jen stěží dostává pod kontrolu. Nejedná se jen o otázku peněz a moci; problém tkví i v rigiditě samotných pravidel a v představách, na nichž tato pravidla stojí.

A konečně, v případech rozvíjejících se tržních ekonomik jako Turecko a Brazílie problém vyvolává společenská změna, která zavedené instituce předstihla. Ty z definice představují přetrvávající vzorce chování vzniklé na popud určité dějinné chvíle. Avšak společnosti, zejména ty zakoušející rychlý hospodářský růst, nejsou nehybné. Vznikají v nich nové společenské třídy, jejich občanům se dostává vzdělání a používají se nové technologie, což s rozvrstvením společnosti zamíchá. Zavedeným institucím se mnohdy nepodaří přizpůsobit se novým aktérům, a v důsledku je na ně vyvíjen tlak, aby se změnily.

Studium „vývoje“ – tedy proměn v lidských společnostech v průběhu času – není tudíž jen nekonečným výčtem osobností, událostí, konfliktů a politik. Nutně se soustředí na proces vzniku, vývoje, a nakonec rozkladu politických institucí. Chceme-li porozumět rychlým proměnám v politickém a hospodářském vývoji současného světa, musíme je vnímat v dlouhodobém kontextu základní institucionální struktury společností.

Tato kniha je komplementárním svazkem k titulu *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Původ politického řádu: Od prehistorie do Francouzské revoluce), na který se budeme často odkazovat jako na „předchozí práci“. Na počátku celého projektu stála snaha aktualizovat klasické dílo Samuela P. Huntingtona *Political Order in Changing Societies* (Politický řád v měnících se společnostech), které poprvé vyšlo v roce 1968. Název naší knihy odkazuje na název 1. kapitoly Huntingtonovy práce, jež zase vychází z článku publikovaného v akademickém čtvrtletníku *World Politics*. Huntingtonovo dílo bylo nezbytné k tomu, aby lidé pochopili, že politický vývoj probíhá nezávisle na hospodářském a společenském růstu a že dříve, než se politické zřízení může

stát demokratickým, musí zajistit základní řád. Přes všechny rozdíly ve formě i obsahu mezi Huntingtonovou a naší knihou jsme došli ke stejným základním závěrům jako on. Předchozí práce obsahuje popis vzniku tří základních složek politických institucí: státu, právního řádu a procesů podněcujících demokratickou odpovědnost a pokouší se vysvětlit, jak tyto instituce – v Číně, v Indii, na Blízkém východě i v Evropě – jednotlivě nebo v součinnosti vznikaly, popřípadě nevznikly. Ti, kteří předchozí práci nečetli, naleznou v následujících oddílech rekapitulaci výkladu, který předkládá.

### **SOCIÁLNÍ TVOROVÉ**

Knih *The Origins of Political Order* nezačíná u primitivních lidských společností, nýbrž u předchůdců člověka, u primátů, protože politický řád vychází z lidské biologie. Věda nám navzdory teoriím některých filozofů (třeba Jeana-Jacquese Rousseaua či neoklasických ekonomů) ukazuje, že lidské bytosti nebyly nejprve izolovanými jedinci, kteří teprve v průběhu historického času začali formovat společenství. Lidské bytosti s moderním způsobem chování se objevily kdesi v Africe před zhruba 50 000 lety a byly od samotného počátku sociálně organizovány stejně jako jejich předchůdci, primáti.

Přirozená lidská společenskost stojí na dvou fenoménech: na Hamiltonově pravidle a recipročním altruismu. V prvním případě jde o opakující se vzorec, podle nějž se k sobě pohlavně rozmnožující zvířata chovají altruisticky poměrně k tomu, kolik mají společných genů – praktikují vlastně nepotismus, upřednostňují geneticky příbuzné. Recipročním altruismem se označuje výměna služeb či zdrojů mezi nepříbuznými jedinci téhož druhu, někdy i mezi jedinci rozdílných druhů. V obou případech nejde o chování naučené, nýbrž geneticky dané a spontánně vznikající během interakce těchto jedinců.

Jinými slovy, lidské bytosti jsou z povahy tvorové sociální. Jejich přirozená společenskost však u rodiny (geneticky příbuzných) a přátel (jedinců, s nimiž si jedinec navzájem prokazuje služby) nabírá specifických forem. Toto základní nastavení lidského sdružování platí všeobecně ve všech kulturách a historických obdobích. Přirozené sdružování může být potlačeno rozvojem nových institucí, které podněcují jiné typy chování (například upřednostnění kvalifikovaného cizince před geneticky příbuzným), představuje však základní formu sociálních vztahů, k níž se lidé vždy uchýlí, jakmile se takové alternativní instituce zhroutí.

Lidé jsou též ze své povahy tvorové, kteří vytvářejí normy a pak je dodržují. Vytvářejí si pravidla, jež regulují sociální interakci a umožňují kolektivní akce skupin. Třebaže tato pravidla mohou být koncipována či vyjednána racionálně, obvykle se nezakládají na rozumu, ale na emocích, jako jsou hrdost, vina, hněv

a stud. Normám se často připisuje vnitřní hodnota, a bývají dokonce uctívány podobně jako v mnoha různých společnostech náboženské zákony. Vzhledem k tomu, že institucí se vlastně stává časem stvrzené pravidlo, lidé přirozeně tihnou k institucionalizaci svého chování. Instituce mívají díky vnitřní hodnotě, kterou jim lidé obvykle přisuzují, sklon být vysoce konzervativní čili nepodléhají změnám.

Během prvních zhruba 40 000 let existence člověka moderního typu utvářeli jedinci skupiny, jež antropologové nazývají „tlupy“ – malé skupinky převážně geneticky příbuzných jedinců, kteří se živili lovem a sběrem. Prvním větším institucionálním přerodem, k němuž došlo zhruba před 10 000 lety, byl posun od tlup ke kmenům, které jsou založeny na víře v moc mrtvých předků a dosud nenarozeného potomstva. Ačkoli tato uskupení obvykle nazýváme kmeny, antropologové někdy užívají k popisu jedinců, kteří mezi svými předky nacházejí společného zakladatele rodu, jenž může být vzdálený i několik generací, termín „segmentární organizace“. Takové kmenové společnosti existovaly ve starověké Číně, Indii, v antickém Řecku a Římě, na Blízkém východě, v předkolumbovské Americe a mezi germánskými předky moderní Evropy.

U kmenových společností nenajdeme žádný ústřední zdroj moci. Podobně jako tlupy bývají vysoce rovnostářské a žádná třetí strana zde nevynucuje dodržování zákonů. Kmeny nad tlupami převážily především proto, že byly schopné dosáhnout obrovského rozsahu – zcela jednoduše tak, že společného předka datovaly hlouběji do minulosti. Jak tlupy, tak kmeny spočívají na příbuzenství, a tedy na lidské biologii. Posun ke kmenové společnosti si však vyžádal vznik náboženského cítění, víru v to, že mrtví předci a nenarozené potomstvo dokážou ovlivňovat zdraví a štěstí během vezdejšího lidského života. Máme před sebou raný příklad toho, jakou zásadní a nezávislou roli ideje ve vývoji zastávají.

## VZNIK STÁTU

Další důležitou politickou změnou byl přechod kmenové společnosti ke státu. Ten má (na rozdíl od tlupy či kmenu) monopol na legitimní nátlak a tuto moc uplatňuje na vymezeném území. Vzhledem k tomu, že státy jsou centralizované a hierarchizované, dávají obvykle vzniknout vyššímu stupni sociální nerovnosti než předchozí společenské organizace založené na příbuzenství.

Obecně vzato existují dva typy státu. Ve státech, jež sociolog Max Weber charakterizuje jako „patrimoniální“, se politické zřízení pokládá za svého druhu majetek suveréna a státní správa je ve své podstatě rozšířením panovníkovy rodiny. V patrimoniálních státech nadále přetrvávají přirozené formy sociability – lidé se spoléhají na rodinu a přátele. Moderní stát je oproti tomu neosobní: občanův vztah k panovníkovi nezávisí na osobních poutech, ale na jeho statutu občana. Státní správa se neskládá ze suverénovy rodiny a přátel; nábor na administrativní

místa se zakládá spíše na neosobních kritériích, jako jsou zásluhy, vzdělání či odborné vědomosti.

Četné teorie se snaží vysvětlit takzvané „přirozené“ formování státu, utváření prvních států z kmenových společností. Ve hře přirozeně byla celá řada vzájemně působících faktorů jako dostupnost nadbytku zemědělských produktů a technologií k jejich udržení a určitý stupeň hustoty obyvatelstva. Fyzické vymezení - anglickým termínem *caging*, tedy ohraničení teritoria neprostupnými horami, pouštěmi či říčními toky - vládcům umožňovalo vykonávat nad obyvatelstvem donucovací moc a zotročeným nebo podřízeným jedincům bránilo utéct. Patrimoniální státy se začaly utvářet na mnoha místech po světě zhruba před 8 000 lety, především v úrodných říčních údolích Egypta, Mezopotámie, Číny a údolí Valle de México.

Rozvoj moderních států si však k odvrácení politické organizace od instituce rodiny a přátel k neosobní struktuře žádal specifické strategie. První světovou kulturou, která vytvořila moderní, nepatrimoniální stát, byla Čína. Podařilo se jí to nějakých osmnáct století před tím, než se obdobné politické jednotky objevily v Evropě. Budování státu v Číně poháněly stejné okolnosti, jež si vyžádaly centralizovaný stát v novověké Evropě: vleklé a všudypřítomné vojenské soupeření. Válčení podnítilo zdanění obyvatelstva a zřízení administrativní hierarchie k zásobení armády, přičemž nábor a služební postup závisely na zásluhách a kompetencích, nikoli na osobních vazbách. Slovy sociologa Charlese Tillyho „válka zrodila stát a stát zrodil válku“.

Moderní státy musí při rekrutování státních úředníků překročit rodinné a přátelské vazby. Čína toho dosáhla zavedením systému zkoušek podmiňujících vstup do státní správy už ve 3. století př. n. l., třebaže se rutinním pravidlem staly až za pozdějších dynastií. Jak Arabové, tak Turci vyřešili tento problém novátorsky: zavedli instituci vojáků-otroků, kdy se brali do zajetí nemuslimští chlapci a vychovávali se z nich panovníku věrní úředníci a vojáci bez vazeb k okolní společnosti. V Evropě se tento problém řešil spíše na sociální než na politické úrovni: katolická církev změnila počátkem středověku pravidla dědění, takže příbuzenské skupiny nemohly už tak snadno předávat ekonomické zdroje dále do širší rodiny. Následkem toho se jednu či dvě generace po přijetí křesťanství široké příbuzenství u germánských barbarských kmenů vytratilo. Příbuzenství nakonec nahradila modernější forma společenského vztahu - na právní smlouvě založený feudalismus.

## PRÁVNÍ ŘÁD

Právní řád ve smyslu pravidel, jež v dané společnosti zavazují i ty politicky nejsilnější aktéry, má svůj původ v náboženství. Pouze náboženská autorita byla

schopna přijít s pravidly, kterým se museli podříditi i bojovníci. Náboženské instituce zastávaly v mnoha kulturách v podstatě funkci právního orgánu, který nesl odpovědnost za výklad souboru svatých textů a garantoval, že morální sankce z nich plynoucí budou platit pro zbytek společnosti. V Indii byla tudíž třída bráhmanských kněží vnímána jako vyšší autorita než kšatriové, bojovníci fakticky držící politickou moc; rádža čili král musel nejdříve získat oprávnění od bráhmanů a pak teprve mohl legitimně vládnout. Obdobně v islámu nad zákonem (šaría) dohlížela samostatná hierarchie vzdělavců, ulamů; síť kádiů čili soudců zabezpečovala každodenní vykonávání náboženského zákona. Třebaže raní chalífové v sobě spojovali politickou i náboženskou moc, v jiných obdobích islámských dějin byli chalífa a sultán dvě různé osoby a první z nich mohl toho druhého omezovat.

Vzhledem k roli, jakou zastávala římskokatolická církev v západní Evropě, byl právní řád nejvíce institucionalizován právě zde. Pouze v západní tradici se církev formovala jako centralizovaný, hierarchizovaný a zdroji oplývající politický aktér, který mohl svým jednáním dramaticky ovlivnit politickou štěstěnu králů a císařů. Hlavní událostí, jež poznamenala autonomii církve, byl spor o investituru, který začal v 11. století. Ve střetu církve a císaře Svaté říše římské šlo o to, zda se císař může vměšovat do církevních záležitostí. Církev nakonec vydobyla právo jmenovat vlastní kněze a biskupy a stala se dozorčím nad vzkříšeným římským právem vycházejícím ze souboru *Corpus iuris civilis*, Justinianova kodexu ze 6. století. V Anglii se rozvinula stejně silná, avšak odlišná právní tradice: po ovládnutí Anglie Normany vzešlo z práva užívaného na královském dvoře právo zvykové. Spíše než církev jej podporovali raní panovníci, schopnost vymáhat právo totiž vnímali jako prostředek upevnění vlastní legitimacy.

V západní Evropě tedy vzniklo jako první ze tří hlavních institucí právo. V Číně se nikdy nerozvinulo transcendentální náboženství; možná právě z tohoto důvodu se zde nikdy nerozvinul skutečný právní řád. Nejprve vznikl stát, a právo nikdy nefungovalo jako nějaké zásadní omezení politické moci, což platí až do dnešních dnů. K chování čínských císařů se od 16. století sice snažili uchýlit i evropští monarchové, avšak při zakládání novověkých centralizovaných, absolutistických států museli dbát existujícího právního řádu, který jejich moc omezoval. Nakonec jen málo evropských vladařů dosáhlo někdy takové koncentrace moci jako v Číně, ačkoli o to usilovali. Jen v Rusku, kde byla ortodoxní církev státu vždy podřízená, takový politický řád vznikl.

## DEMOKRATICKÁ ODPOVĚDNOST

Jako poslední se ze souboru tří institucí ustavila demokratická odpovědnost. Ústřední mechanismus této odpovědnosti, parlament, se vyvinul z feudálních



stavovských institucí, jež známe v různých variantách jako španělské *cortes generales*, diet - sněmy v německých zemích, francouzský *cour souveraine*, ruský *zemsky sobor* či anglický *parliament*. Tyto instituce reprezentovaly společenské elity - vyšší a nižší šlechtu a v některých případech i měšťany z nezávislých měst. Podle feudálního práva museli monarchové žádat zvýšení daní u těchto instancí, jež zastupovaly kapitálem disponující elity tehdejších agrárních společností.

Od konce 16. století rozvíjeli ambiciózní panovníci nové teorie o absolutní moci a v touze získat právo přímo danit obyvatelstvo podnikali kampaně na oslabení stavovské moci. K tomuto mocenskému zápasu došlo během následujících dvou století v každé evropské zemi. Ve Francii a ve Španělsku se monarchii podařilo moc stavů omezit, nedokázala se však vyprostit ze sítě zavedeného právního systému, který monarchii znemožňoval elity jednoduše vyvlastnit. Polsko a Maďarsko, kde stavy nad vládcem vyhrály, vytvořily slabé ústřední orgány, jež posléze ovládly dravé elity, a časem si je podrobili jejich sousedé. Ruské stavy a za nimi stojící elity byly mnohem méně etablované než jejich západoevropské protějšky a zákon zde měl mnohem menší vliv; z toho důvodu se v Rusku vyvinula mnohem silnější forma absolutismu.

Pouze v Anglii bylo soupeření mezi králem a stavy vyrovnané. Když se první Stuartovští králové pokusili vybudovat absolutní moc, zjistili, že jim v tom brání dobře organizovaný a ozbrojený Parlament. Mnoho členů tohoto orgánu pocházelo - v protikladu k anglikánské monarchii - z řad puritánů, kteří věřili ve formu společenské organizace, jež by více začleňovala obyčejný lid. Parlamentní síly bojovaly v občanské válce, daly setnout krále Karla I. a za Cromwella nakrátko nastolily diktaturu. Konflikt pokračoval během restaurace a kulminoval za Slavné revoluce v letech 1688-1689, kdy byla Stuartovská dynastie sesazena a nový panovník, Vilém Oranžský, souhlasil s ústavním uspořádáním zahrnujícím zásadu „Žádné zdanění bez zastoupení“.

Viléma Oranžského a jeho ženu Marii na cestě z Nizozemska do Londýna doprovázel filozof John Locke, který ve svém spisu *Druhé pojednání o vládě* formuloval zásadu, že nikdo nemůže být podroben politické moci druhého bez svého souhlasu. Locke tvrdil, že práva jsou přirozená a lidem jakožto lidským bytostem vlastní; vláda by měla tato práva chránit, a pokud by je nedodržovala, může být svržena. Tyto zásady - žádné zdanění bez zastoupení a souhlas podrobeného s politickou mocí - se staly bojovým heslem amerických kolonistů, když o necelé století později, v roce 1776, povstali proti britské nadvládě. Thomas Jefferson vtělil Lockeovo pojetí přirozených práv do Deklarace nezávislosti Spojených států amerických a myšlenka suverenity lidu tvořila základ ústavy ratifikované v roce 1789.

Třebaže tyto nové politické pořádky zavedly princip odpovědnosti, ani Anglie roku 1689, ani Spojené státy roku 1789 se nedají pokládat za moderní

demokracie. Volební právo bylo v obou zemích omezeno na bílé muže vlastní nemovitostí, kteří představovali velmi malou část populace. Ani Slavná, ani Americká revoluce s sebou nepřinesly nic, co by se podobalo skutečné revoluci sociální. Americkou revoluci vedla elita z prostředí nižší šlechty obchodníků a plantážníků, kteří se bouřili proti britským panovníkům kvůli právům, jež tito porušovali. Tataž elita zůstala v čele i po dosažení nezávislosti, a právě ona navrhla a schválila novou státní ústavu.

Přílišná pozornost věnovaná těmto omezením by se nicméně rovnala zásadnímu podceňování politické dynamiky, již nový americký řád nastartoval, a hybné síly idejí. Deklarace nezávislosti směle vyhlásila, že „všichni lidé jsou stvořeni sobě rovni a jsou nadáni svým stvořitelem jistými nezczizitelnými právy“. Ústava nepropůjčovala moc králi či beztvaremu státu, nýbrž přímo subjektu skrytému za formulací „My, lid Spojených států“. Záměrem těchto dokumentů nebylo v Severní Americe znovu vytvořit britskou hierarchizovanou společnost vymezenou třídami. Během následujících dvou století stálo ve Spojených státech v cestě k faktické rovnosti mnoho politických a sociálních překážek, a domáhal-li se někdo zvláštních práv či privilegií pro určitou třídu, bylo na něm, aby jejich slučitelnost s národním zakladatelským krédem obhájil. To bylo jedním z důvodů, proč se volební právo rozšířilo na všechny bílé muže jen o něco málo později než jednu generaci po schválení ústavy, dlouho před tím, než tak učinila jakákoli evropská země.

Rozpory mezi zakladatelskými principy a sociální realitou kulminovaly v desetiletích před americkou občanskou válkou. Jižanští obhájci „zvláštní instituce“, otroctví, tehdy začali přicházet s novými argumenty, proč je vyloučení a zotročení černošského obyvatelstva z morálního a politického hlediska oprávněné. Někteří si brali k ruce argumenty náboženské, jiní mluvili o „přirozené“ hierarchii ras, další otrokářství obhajovali z pozic samotné demokracie. Stephen Douglas během debat s Abrahamem Lincolnem pravil, že mu nesejde na tom, zda budou lidé volit pro či proti otroctví, ale na tom, aby převážila jejich demokratická vůle.

Lincoln však předložil rozhodující protiargument, který se nutně vracel k základům. Konstatoval, že země založená na politické rovnosti a na přirozených právech nemůže přežít, bude-li tolerovat otroctví, instituci s těmito principy tak zjevně neslučitelnou. Jak víme, po skončení občanské války a zrušení otroctví bylo zapotřebí dalšího století, než si američtí černoši konečně vydobyli politická práva a rovné postavení před zákonem, jež jim přislíboval Čtrnáctý dodatek ústavy. Američané však nakonec pochopili, že rovnost vyhlášená v Deklaraci nezávislosti je neslučitelná se zákony, které z některých lidí činí občany druhé kategorie.<sup>5</sup>

Později se zformovalo mnoho dalších sociálních hnutí, jež rozšířila okruh lidí obdařených přirozenými, a tudíž i politickými právy – dělnické a ženské hnutí,

hnutí domorodého obyvatelstva a další v dřívější době marginalizované skupiny. Základní politický řád, který ustavily Slavná a Americká revoluce – v němž se výkonná moc zodpovídá zastupitelské legislativě a v širším smyslu celé společnosti – se nicméně prokázal jako pozoruhodně trvalý. Nikdo následně nepochyboval, že by se vláda měla zodpovídat „lidu“; pozdější debaty a spory se točily kolem otázky, koho považovat za úplnou lidskou bytost hodnou podílet se na demokratickém politickém systému.

### FRANCOUZSKÁ REVOLUCE

K další velké revoluci došlo na sklonku 18. století ve Francii. Na popisy a interpretace této kataklyzmatické události vytekly řeky inkoustu a potomci obou stran pořád ještě nevstřebali hořkost kontroverzí, které tato událost podnítila.

Je až s podivem, že nezanedbatelný počet komentátorů, Edmundem Burkem počínaje přes Alexise de Tocquevillu až k historikovi Françoisi Furetovi, se tázal, zda měla revoluce tak zásadní dopad, jak si mnozí mysleli.<sup>6</sup> Revoluci nejprve podnítila Deklarace práv člověka a občana, jež podobně jako Deklarace nezávislosti Spojených států amerických předložila univerzalistickou vizi lidských práv založených na přírodních zákonech. První republika však trvala jen krátce. Podobně jako bolševická i čínská revoluce, které přišly poté, nastolila vlastní revoluční dynamiku radikalizace, v níž se z dnešní levice stávají zítřejší kontrarevolucionáři, spustila koloběh vedoucí k Výboru pro veřejné blaho a jakobínskému teroru, během něhož revoluce požírala své děti. Tento nestabilní proces ukončila zahraniční válka, thermidorský a nakonec brumairový převrat, jenž roku 1799 vynesl k moci Napoleona.<sup>7</sup>

Násilí revoluce a násilí kontrarevoluce francouzskou společnost krajně polarizovalo a v takovém prostředí bylo mnohem těžší dosáhnout postupné politické reformy jako v Británii. Nežli se upevnila stálejší demokracie s omezeným volebním právem, Francie prošla červencovou revolucí v roce 1830, únorovou revolucí v roce 1848 a poté v 70. letech pruskou okupací a Pařížskou komunou. V té době probíhaly demokratické volby s různými omezeními v mnoha jiných evropských zemích včetně obzvlášť konzervativního Pruska. Z Francie, jež v roce 1789 razila cestu k demokracii, se vyklubal v jistém ohledu loudal. A co hůře, jedním z odkazů revoluce byla francouzská levice, která měla ve 20. století sklon opěvovat násilí a zadávat si s totalitarismem – od stalinismu po maoismus.

Je tedy na místě se ptát, čeho Francouzská revoluce dosáhla. Není-li odpovědí na tuto otázku zavedení demokracie ve Francii, revoluce měla i tak obrovský, okamžitý a trvalý dopad na ostatní instituce. V první řadě vedla k sestavení a vyhlášení prvního evropského moderního občanského zákoníku,

Napoleonova *Code civil*. Posléze byla vytvořena moderní státní správa, jejímž prostřednictvím se občanský zákoník zaváděl a uplatňoval. Díky pokroku v těchto dvou oblastech nedávala vláda, třebaže Francie nebyla demokratická, tolik průchod libovůli, stala se transparentnější a ke všem občanům přistupovala stejně. Napoleon při zpětné bilanci po své porážce u Waterloo prohlásil, že *Code civil* představuje větší vítězství, než které kdy vybojoval na bitevním poli, a v mnoha ohledech měl pravdu.<sup>8</sup>

Francouzské právo bylo až do té doby směsicí norem lišících se region od regionu – dědictví římského práva, norem založených na právu zvykovém a celé řady nánosů, které během staletí přibýly z církevních, feudálních, obchodních a světských zdrojů. Výsledná spleť zákonů byla často nejednoznačná nebo si dokonce protiřečila. To vše Napoleonův zákoník nahradil jedinou moderní sbírkou zákonů, jež byla jasně formulovaná, elegantně napsaná a mimořádně kompaktní.

Napoleonův kodex ze zákona vyjmul feudální rozlišování společenského postavení a výsad, čímž utvrdil mnoho výdobytků revoluce. Deklaroval, že všichni občané mají napříště stejná práva a povinnosti, jež byly jasně a *ex ante* stanoveny. Nový občanský zákoník zakotvil moderní pojetí vlastnických práv: „právo užívat vlastní majetek a nakládat s ním bez jakéhokoli omezení, pod podmínkou, že není použit způsobem zákonem zakázaným“. Půda byla zbavena feudálních a zvyklostních fideikomisů, což otevřelo cestu rozvoji tržní ekonomiky. Vrchnostenské soudy – soudy pod kontrolou místních pánů, kvůli nimž během revoluce vyvěřelo rozhořčení venkovanů – byly zcela zrušeny a nahrazeny jednotným systémem soudů civilních. Narození a svatby se od té doby musely dokumentovat spíše u civilních než u církevních úřadů.<sup>9</sup>

*Code civil* se začal okamžitě vyvážet do zemí, které Francie okupovala: do Belgie, Lucemburska, německých území západně od Rýna, Rýnské Falce, Porýní, do Ženevy, Savojska a do Parmy. Poté byl silou zaveden v Itálii, Nizozemsku a na území hanzy. Dobrovolně jej přijala celá řada menších německých států. Jak uvidíme ve 4. kapitole, tento soubor práva se stal inspirací pro reformu pruského zákoníku, k níž došlo po porážce Francií v bitvě u Jeny. Byl vzorem bezpočtu dalších mimoevropských občanských zákoníků od Senegalu přes Argentinu a Egypt až po Japonsko. Třebaže zákoníky vnucené jiným společností silou obvykle zdar nesklízí, ten Napoleonův úspěšný byl: země jako Itálie či Nizozemsko, které se jeho přijetí bránily, skončily se zákony ve své podstatě velmi podobnými, i když jinak pojmenovanými.<sup>10</sup>

Druhým úspěchem revoluce bylo vytvoření moderního byrokratického státu, tedy něčeho, co se Číně podařilo před dvěma tisíci lety. *Ancien régime*, starý monarchistický režim, byl podivným hybridem. Moc centralizující monarchové jako Ludvík XIII. a Ludvík XIV. vytvářeli od poloviny 17. století moderní systém správců založený na státních úřednicích, takzvaných intendantech. Ti byli

z Paříže vysílání do jednotlivých provincií, a protože nebyli příbuzensky či jinak s tamějším obyvatelstvem spojeni, mohli vládnout o to neosobněji. To, jak poznamenal Alexis de Tocqueville, byl počátek francouzského moderního centralizovaného státu.<sup>11</sup>

Intendanti však museli pracovat souběžně s další skupinou správních úředníků, kteří své funkce získali za úplatu. Francouzským králům se na financování válek a jejich životního stylu ustavičně nedostávalo peněz. Od časů velkého bankrotu v roce 1557, známého pod označením *grand parti*, se vláda uchýlovala k čím dál zoufalejším způsobům, jak peníze získávat, včetně otevřeného prodeje státních úřadů bohatým jedincům. Po královském výnosu z roku 1604 nazývaném Paulette, který předložil ministr Jindřicha IV. vévoda de Sully, se tyto úřady daly nejen koupit, ale i předávat potomkům jako součást dědictví. Držitelům úřadů získaných za úplatu samo sebou nezáleželo na neosobní veřejné správě a dobré vládě; chtěli ze svých úřadů vyždímat co nejvíce.

Třebaže francouzské vlády na konci 18. století učinily dva vážné pokusy úřady za úplatu odstranit, ani jeden z nich neuspěl, protože vlivná skupina držitelů těchto úřadů měla velkou moc a úspěšná reforma by ji stála příliš. Prohnilost a nereformovatelnost tohoto systému byla jedním z faktorů vedoucích k samotné revoluci. V jejím průběhu všichni úředníci, kteří své úřady získali za úplatu, o své funkce přišli - a v mnoha případech přišli navíc i o hlavu. Pouze po takové přípravné čistící práci mohla být zřízena roku 1799 instituce státní rady, *Conseil d'État*, z níž se stal vrchol skutečně moderního byrokratického aparátu.

Nová administrativní hierarchie by nemohla nefungovat bez vzniku modernějšího systému vzdělávání navrženého na podporu státní správy. *Ancien régime* dal v 18. století vzniknout technickým školám, kde se vzdělávali inženýři a další odborníci. V roce 1794 však revoluční vláda založila se záměrem formovat státní úředníky několik prestižních *grandes écoles*, například *École normale supérieure* či Vysoké vojenské učení technické. Školy tohoto typu - předchůdce Ústavu pro vzdělávání vysokých státních úředníků (ENA) založeného po druhé světové válce - na oplátku napájel systém lyceí či elitních středních škol.

Tyto dvě inovace v rovině institucí - zavedení nového zákoníku a moderního systému správy - sice nejsou totéž jako demokracie, ale dosáhlo se díky nim jistých rovnostářských záměrů. Zákon už nadále nepřivilegoval určité společenské vrstvy, jež systémem manipulovaly ve svůj prospěch; napříště už měl předepsáno zacházet se všemi jedinci vždy stejně, alespoň v zásadě, pokud ne přímo ve skutečnosti. Soukromý majetek už nepodléhal feudálním omezením, v důsledku čehož mohl započít rozkvět nové, tržní ekonomiky s mnohem širším polem působnosti. Zákon navíc nemohl být zaváděn bez čerstvě reformované byrokracie osvobozené od staletými zbytnělého břemene korupce. Obojí dohromady - zákon a státní správa - mnoha způsoby omezovaly libovůli vládců,

kteří by rádi dosáhli absolutistického státu. Suverén měl teoreticky neomezenou moc, ale musel ji vykonávat prostřednictvím byrokratického aparátu a na základě práva. Němci by něco takového označili za *Rechtsstaat*, tedy právní stát. Toto uspořádání mělo docela jiný ráz než totalitární diktatury 20. století za Lenina, Stalina či Maa, jejichž podstatou byl despotický stát neregulovaný ani prostřednictvím zákona, ani pomocí demokratické odpovědnosti.

### POKLÁDÁNÍ ZÁKLADŮ

Americká revoluce institucionalizovala demokracii a zásadu politické rovnosti. Francouzská revoluce položila základy neosobního moderního státu s obdobným dopadem, jako mělo v Číně její sjednocení dynastií Čchin.

V obou případech došlo k posílení a rozšíření právního řádu v jeho dvou sesterských verzích – jak v čínském zvykovém pravu, tak ve francouzském občanském zákoníku.

Předchozí práce se uzavřela v onen historický moment, kdy byly položeny základy všech tří institucí, ale předtím, než kterákoli z nich zcela dosáhla své moderní podoby. V Evropě a v ostatních částech světa byl tou nejvyvinutější institucí zákon. Většina práce ovšem podobně jako v případě Napoleonova občanského zákoníku spočívala v tom dát zákonům formu, kodifikovat je, sladit mezi sebou a aktualizovat tak, aby ve vztahu k jednotlivcům byly skutečně nestranné. Představa moderního státu v Evropě klíčila od konce 16. století, avšak žádný státní správní aparát, včetně nové pařížské byrokracie, nebyl založen na osobních zásluhách a schopnostech. Valná většina kontinentální státní správy si zachovávala patrimoniální povahu. A třebaže v Anglii a zejména v severoamerických koloniích se uhnízdila idea demokracie, na celém světě se nenašla jediná společnost, kde by většina dospělé populace mohla volit nebo se účastnit politického života.

V okamžiku tohoto politického zvratu docházelo ke dvěma významným událostem. První z nich byla průmyslová revoluce, během níž produkce na osobu dosáhla mnohem vyšší trvalé úrovně než v jakémkoli předcházejícím období dějin lidstva. To mělo dalekosáhlé dopady, v důsledku ekonomického růstu se totiž začala měnit i ta nehlubší povaha dotčených společností.

Druhou neopomenutelnou dějinnou událostí byla druhá vlna kolonialismu, jež Evropu navedla na kurz ke kolizi se zbytkem světa. První vlna se počala odvíjet se španělským a portugalským dobýváním Nového světa, po ní následovalo století zakládání britských a francouzských osad v Severní Americe. První koloniální příboj se vyčerpal koncem 18. století, britské i španělské impérium se musely stáhnout v důsledku hnutí za nezávislost v jejich koloniích v Novém světě. Avšak se začátkem první anglo-barmské války v roce 1824 počala fáze nová a do konce století pohltila celý zbytek světa koloniální impéria západních mocností.

## ÚVOD

Naše kniha tedy v líčení navazuje na předchozí práci a podává výklad, jak se stát, právo a demokracie vyvíjely během posledních dvou století; jak se vzájemně ovlivňovaly a interagovaly s ekonomickou a sociální stránkou vývoje. Nakonec se podíváme, jak se ve Spojených státech a jiných rozvinutých demokraciích počaly projevovat známky rozkladu.