

Jakub Charvát

**POLITIKA
VOLEBNÍCH
REFOREM
v ČR
PO ROCE 1989**



Jakub Charvát

**POLITIKA
VOLEBNÍCH
REFOREM
v ČR**

PO ROCE 1989

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **restně stíháno**.

Publikace vznikla v rámci řešení projektu Grantové agentury Univerzity Karlovy v Praze č. 264311 – Dvacet let politiky volebních reforem v České republice (1989–2009) řešeného na FF UK.

Mgr. Jakub Charvát, Ph.D.

POLITIKA VOLEBNÍCH REFORM V ČR PO ROCE 1989

TIRÁŽ TIŠTĚNÉ PUBLIKACE:

Vydala Grada Publishing, a.s.
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400
www.grada.cz
jako svou 5289. publikaci

Recenzovali:

prof. PhDr. Michal Klíma, M.A., CSc.
prof. dr. Miroslav Novák

Odpovědný redaktor Zdeněk Kubín
Sazba a zlom Vojtěch Kočí
Návrh a zpracování obálky Vojtěch Kočí
Počet stran 232
Vydání 1., 2013

Vytiskla Tiskárna PROTISK, s.r.o.,
České Budějovice

© Grada Publishing, a.s., 2013

© Jakub Charvát, student Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012

ISBN 978-80-247-4700-2

ELEKTRONICKÉ PUBLIKACE:

ISBN 978-80-247-8726-8 (ve formátu PDF)
ISBN 978-80-247-8727-5 (ve formátu EPUB)

OBSAH

ÚVOD	7
Cíle, metody a východiska práce	10
Poděkování	16
1. POLITIKA VOLEBNÍCH REFOREM V TEORETICKÉ PERSPEKTIVĚ	17
1.1 Vývoj volebních reforem v proměnách času	18
1.1.1 První vlna volebních reforem	19
1.1.2 Druhá vlna volebních reforem	22
1.1.3 Třetí vlna volebních reforem	23
1.1.4 Čtvrtá vlna volebních reforem	24
1.2 Typologie volebních reforem	25
1.3 Politika volebních „nereforem“ a tzv. bariérový přístup	33
1.4 Analytický rámec pro českou politiku volebních reforem po roce 1989	38
2. POLITIKA SNĚMOVNÍCH VOLEBNÍCH REFOREM V ČR PO ROCE 1989 A JEJÍ ÚSTAVNÍ LIMITY	49
2.1 Tři fáze politiky volebních reforem v ČR	49
2.2 Ústavní limity politiky (sněmovních) volebních reforem v ČR	52
3. JAKÝ VOLEBNÍ SYSTÉM PRO NOVOU DEMOKRACII (1990–1992) ...	61
3.1 Československý volební systém v re/konstrukci	62
3.2 Revize volebních pravidel na podzim roku 1991	76
3.3 Zhodnocení první fáze politiky volebních reforem	84
3.4 Přijímání volebního zákona v roce 1995	87
4. POLITIKA VOLEBNÍCH REFOREM V OBDOBÍ TZV. OPOZIČNÍ SMLOUVY (1998–2002)	93
4.1 Akademická diskuse o nutnosti volební reformy (1996–2000)	93
4.2 Tzv. opozičně-smluvní volební reforma (1998–2000)	101
4.3 Nález Ústavního soudu ČR č. 64/2001 Sb. a „vynucená“ volební reforma z roku 2002	120
4.4 Zhodnocení druhé fáze politiky volebních reforem	127
5. VOLEBNÍ REFORMA DRUHÉ TOPOLÁNKOVY VLÁDY (2006–2009)	143
5.1 Návrhy variant volební reformy zamítnutých Vládou ČR v srpnu 2008 ...	147
5.2 Holandská, řecká a skotská varianta sněmovní volební reformy	151
5.3 Zhodnocení třetí fáze politiky sněmovních volebních reforem v ČR	165

6. ZÁVĚR	181
SEZNAM ZKRATEK	203
SUMMARY	205
The Politics of Electoral Reform in the Czech Republic after 1989	205
SEZNAM LITERATURY A PRAMENŮ	209
Literatura	209
Příslušné zákony	221
Dokumenty	223
Články v periodících	224
Elektronické zdroje	225
VĚCNÝ REJSTŘÍK	227

ÚVOD

Volby a volební systémy představují jednu ze základních a nejpodstatnějších institucí moderních demokratických politických systémů a jsou jedním ze základních pilířů moderních demokracií jako takových. Výstižnou metaforou pro význam volebních institucí v rámci moderních demokracií užívá David Farrell, když označuje volební systémy za zuby ozubeného kola, které udržují správný chod kol demokracie (Farrell 2001: 2). Nastavení volebních pravidel alespoň částečně ovlivňuje fungování politických institucí v zemi, respektive definuje, jak bude politický systém vypadat a fungovat. Volby samotné pak, jak připomíná například Alan Renwick, leží v samém srdci moderních demokracií. Volby totiž typicky představují událost, kdy se občané stávají nejvíce přímo angažovaní v politickém procesu; determinují, kdo bude vládnout, a současně významně ovlivňují, jak bude vládní moc vykonávána (srv. Renwick 2010: 1). Burt L. Monroe a Amanda G. Rose navíc v této souvislosti zdůrazňují, že pochopení důsledků volebních systémů je důležité pro pochopení charakteru vlády, předvolebních i povolebních procesů formování koalic, jakožto i celkové stability demokratických režimů (Monroe – Rose 2002: 67).

Studium volebních systémů a jejich mechanismů je proto předmětem poměrně velkého množství odborné politologické literatury, ba dokonce patří k nejvýznamnějším tématům soudobé politologické analýzy. Nejpозději od čtyřicátých let 20. století volební systémy představují nadřazenou instituci v rámci politologického výzkumu a jsou vnímány jako klíčové instituce pro studium procesů vládnutí. Dlouhou dobu nicméně převládalo studium volebních systémů jako nezávislých proměnných. Hlavním cílem tohoto přístupu bylo definovat a kategorizovat jednotlivé typy volebních systémů a analyzovat jejich hlavní účinky a důsledky pro stranicko-politické soustavy. Většina studií a analýz vycházejících z této výzkumné perspektivy byla (a je) spíše empirického rázu a využívá primárně kvantitativních metod. Mimo zájem odborných studií ovšem prozatím zůstávala problematika původního vzniku a změn existujících volebních systémů, na což ve své studii upozorňovali například David Brady s Jongrynem Moem (viz Brady – Mo 1992: 407).

Tento převažující „nezájem“ o téma politiky volebních reforem byl dán zejména skutečností, že mezi odborníky na problematiku volebních systémů převládalo dlouhou dobu přesvědčení, že volební instituce se v okamžiku svého přijetí stávají stabilní a v podstatě neměnnou součástí existujících politických systémů, respektive že nedochází k žádným zásadním změnám volebních pravidel v ustavených demokraciích. Jak připomínají Monique Leyenaar a Reuven Hazan, volební systémy byly nahlíženy jako pevně dané v důsledku historických a kontextuálních faktorů (Leyenaar – Hazan 2011: 437).

Například Dieter Nohlen v souvislosti s možností zavádění reforem volebních systémů upozorňoval, že „fundamentální změny jsou málo časté a objevují se pouze ve výjimečných historických situacích“ (Nohlen 1984: 217). Nohlen tak v podstatě navázal na dřívější závěr Richarda Katze z práce *A Theory of Parties and Electoral Systems* z roku 1980. Katz ve svém textu mimo jiné uvádí, že volební reforma je ve stabilních demokraciích „prav-

děpodobná pouze tehdy, jako tomu bylo ve Francii po druhé světové válce či během Alžírské krize, zdá-li se, že země stojí na pokraji kolapsu“ (cit. podle Renwick 2010: 4). O racionální vysvětlení této skutečnosti se později pokusili Rein Taagepera s Matthewem Søbergem Shugartem, kteří připomínali, že většina existujících volebních systémů, i přes mnohé své nedostatky, uspokojuje hlavní účel své existence (vytvoření stabilního institucionálního rámce) lépe, než by to mohly činit nové (a neznámé) volební systémy; a to dokonce i tehdy, pokud by byl nový volební systém inherentně výhodnější. Jinými slovy, uchování známých nedostatků stávajícího volebního systému bylo vnímáno jako lepší řešení než případný přechod k novému nastavení volebních pravidel, protože neznáme jeho možné důsledky (srv. Taagepera – Shugart 1989: 218 a 236).

Teprve v posledních patnácti letech došlo k poměrně rapidní expanzi v oblasti studií volebních reform (srv. Leyenaar – Hazan 2011; Pilet – Bol 2011: 569), zejména v kontextu ustavených demokracií. Podnětem pro rozvoj a zintenzivnění studia problematiky politiky volebních reform se staly zejména výrazné změny volebních pravidel v ustavených demokraciích realizované v první polovině devadesátých let 20. století (na Novém Zélandu, v Japonsku, v Itálii či v Izraeli; diskuse o možnosti realizace volební reformy probíhala v devadesátých letech 20. století např. i ve Spojeném království). Postupem času se navíc zájem autorů začal stále intenzivněji orientovat i na problematiku volebních reform v prostoru demokratizujících se zemí střední a východní Evropy (viz např. Juberías 1995; Ishiyama 1997; Birch et al. 2002; Birch 2003; Juberías 2004) i dalších vznikajících demokracií.

V souvislosti s výraznými podněty zvnějšku se tedy v posledním desetiletí 20. století začalo rozvíjet studium volebních systémů i jako závislé proměnné. Zájem se soustředil zejména na zkoumání podmínek, za nichž volební systémy vznikají, případně dochází k jejich změně (Chytilík et al. 2009: 95). Tato nová výzkumná perspektiva v oblasti volebních studií, tedy politika volebních reform, v níž jsou volební systémy nahlíženy jako závislé proměnné, se zaměřuje jednak na popis procesu ustavování a původního designu volebních systémů, jednak na vysvětlení změn volebních systémů. Nová výzkumná perspektiva ovlivnila i dosud dominující metodologii v oblasti volebních studií. Pro politiku volebních reform se totiž jako přínosnější ukázaly být spíše ve své podstatě kvalitativní analýzy, zatímco kvantitativní studie, které do té doby převládaly ve volebních analýzách, zůstávají spíše výjimkou. V analýzách politiky volebních reform tak nacházíme jen minimum čísel a tyto nejsou obvykle zatíženy komplikovanými statistickými údaji. Metodologie je zaměřena spíše na detailní komparativní sledování procesů (*process tracing*), pročež primárně sestává z detailního zkoumání malého množství případů optikou vytvořeného teoretického rámce.¹

¹ Teprve v polovině prvního desetiletí 21. století se začíná objevovat více komprehenzivní přístup ke studiu volebních reform, který se snaží o konceptualizaci politiky volebních reform v rámci akademické agendy (Leyenaar – Hazan 2011: 438). Za zatím nejvýznamnější příspěvek k problematice politiky volebních reform v teoretické perspektivě lze považovat práci Alana Renwicka *The Politics of Electoral System. Changing the Rules of Democracy* z roku 2010, která shrnuje, problematizuje a precizuje dosavadní znalosti ohledně zkoumané problematiky, a speciální číslo *West European Politics* z roku 2011 (vol. 34, no. 3) na téma „Understanding Electoral Reform“, jež na Renwickovu předchozí práci navazuje a rozvíjí její závěry.

Jak dále připomíná například Maxmilián Strmiska, problematika působení volebních systémů na stranicko-politické soustavy, včetně dopadu volebních reforem, zaujímá do jisté míry specifické postavení mezi politologickými tématy. Jedním z hlavních důvodů tohoto jevu je poměrně vysoká míra politizace tématu, přičemž tato politizace je produktem působení řady faktorů, které jsou jak endogenní, tak exogenní povahy vůči politické vědě (Strmiska 2004: 66).²

Jan Filip navíc konstatuje, že volební inženýrství je obvykle jakousi abstraktní hrou s propočty ze strany politologů. Praktická politika je však v první řadě o zájmech a o kompromisech. I sebelépe zkonstruovaný volební zákon tak podle Filipa nemusí uspět prostě proto, že bude při hlasování vyměněn za nějaký jiný, výhodnější předmět zájmu. Jinými slovy, o tom, zda bude volební reforma přijata, či nikoli, rozhoduje jedině to, kolik hlasů pro ni bude v okamžiku hlasování odevzdáno. Hlasující poslanci a senátoři se přitom chovají jako politici, nikoli jako vědci a politologové; rozhodují ve společenském kontextu konkrétní politické a hospodářské situace, kdy usilují o prosazení určitých zájmů, které aktuálně sledují (srv. Filip 1999: 80; Filip 2004a: 208).

Politizace problematiky volebních systémů je tak do značné míry dána specifickým postavením volebních institucí, na které již dříve upozorňovala ve svých textech řada autorů. Volební systémy dlouhodobě byly a nadále jsou považovány za jeden z nejvýznamnějších institucionálních mechanismů pro formování charakteru politické soutěže; strukturují například arénu politické soutěže či (volební) chování aktérů. Giovanni Sartori ve svém příspěvku nazvaném *Political Development and Political Engineering* z roku 1968³ definoval volební systémy jako „nejvíce specifický manipulativní nástroj politiky“ (*the most specific manipulative instrument of politics*) (cit. podle Shugart 1992: 209; Lijphart 1994: 139). Volební systémy totiž představují nejvhodnější a nejefektivnější nástroj pro změnu charakteru demokratického režimu (srv. Lijphart 1995: 412); současně je změna volebního systému v naprosté většině případů jednodušším procesem nežli případná modifikace jiných základních aspektů ústavního a politického systému (Grofman – Fraenkel 2008: 71).

Institucionální, a zejména pak volební inženýrství tedy představuje jeden z potenciálních (a současně efektivních) nástrojů v rámci boje o politickou moc. Výběr konkrétních volebních pravidel může rozhodujícím způsobem ovlivnit vyhlídky jednotlivých politických subjektů na jejich postavení v politickém systému (a do určité míry i na jejich politické přežití). Jak navíc upozornil William Riker ve své práci *The Art of Political Manipulation* z roku 1986, dostanou-li politici příležitost, snaží se manipulovat demokratickými institucemi za účelem vlastního zvýhodnění (cit. podle Kaminski – Nalepa 2004: 369). Současně tedy platí, že volební systémy mohou být účelově upravovány s cílem naplnění předem stanovených partikulárních cílů iniciátorů změn. Protože volební systémy nevznikají ve vakuu, nýbrž jsou výsledkem politických debat a sporů, a protože navíc je to existující politická reprezentace, kdo v naprosté většině případů rozhoduje či spolurozhoduje o tvorbě volebních pravidel (podr. viz kap. 1), a tedy v přeneseném

² Například tzv. opozičně-smluvní volební reforma z roku 2000 a následný Nález Ústavního soudu z roku 2001 představují dodnes v rámci české politologické obce téma, k němuž přistupuje řada autorů protichůdně a jehož různé interpretace vytvářejí určité kontroverze.

³ Sartori tento svůj příspěvek publikoval v sedmáctém svazku *Public Policy* editovaném Johnem Montgomerym a Albertem Hirschmanem.

smyslu o způsobu vzniku politické reprezentace, stává se právě podoba volebního designu předmětem intenzivního sporu.

S ohledem na výše řečené je zřejmé, že nezbytnou součástí analýzy politiky volebních reform by měla (a musí) představovat snaha o maximální míru objektivnosti. Primárním cílem předkládané práce, v souladu s logikou argumentace Maxmiliána Strmisky (2004), je tedy snaha o co možná nejvíce nestrannou reflexi, vysvětlení a zachycení problematiky a okolností politiky sněmovních volebních reform v Československu a České republice po roce 1989. Cílem naopak není snaha o přímou ani nepřímou formu obhajoby jakýchkoli konkrétních, politicky motivovaných projektů volebních reform či zdůvodňování vhodnosti konkrétního volebního systému. Nejde o to, přesvědčit čtenáře, aby podporoval nějaké konkrétní nastavení volebních pravidel. Předkládaná studie tak navazuje na (metodologickou) tradici zachovávaní si určitého odstupu (na rozdíl od dříve publikovaných deskriptivních a preskriptivních prací), kterou explicitně vyjádřili například Rein Taagepera a Matthew Søberg Shugart zdůrazněním, že nemají žádnou citovou vazbu (*no emotional attachment*) ke kterémukoli z volebních systémů (Taagepera – Shugart 1989: 236).

CÍLE, METODY A VÝCHODISKA PRÁCE

Ústředním tématem a hlavním cílem předkládané práce je detailní diachronní srovnávací analýza politiky volebních reform v Československu a v České republice po roce 1989. Cílem studie je tedy především představit politiku volebních reform v Československu a v České republice po roce 1989 a ukázat její proměny v průběhu času. Práce přitom primárně sleduje proces volebních reform vztahující se k volebním pravidlům pro Federální shromáždění a Českou národní radu v době existence ČSFR, respektive k nastavení základních parametrů volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR od roku 1993. Pro potřeby této analýzy byly vymezeny tři základní fáze, v nichž byla otázka možnosti volební reformy diskutována a případně i realizována v praxi. Každá z těchto tří fází, jejichž základní časové vymezení je stručně představeno ve druhé kapitole předkládané práce a jejichž podrobnému výkladu jsou následně věnovány jednotlivé kapitoly 3 až 5, má své kořeny v konkrétní mocensko-politické konstelaci a odráží politickou realitu doby svého vzniku. To je také důvod, proč se jednotlivé fáze navzájem v jednotlivých aspektech liší, zejména pak ve způsobu a základní logice argumentace pro potřebu realizace konkrétní volební reformy a v důsledku toho i v podobě předkládaných návrhů novel volební legislativy.

Předkládaná studie tedy sleduje okolnosti, za nichž se otázka volební reformy stala součástí politické agendy v Československu a v České republice po roce 1989. Volební reformou je přitom primárně míněna reforma volebního systému, nikoli změna volebního zákonodárství v širším slova smyslu. Práce přitom vychází z rozlišení termínů volební zákony (*electoral laws*) a volební systémy (*electoral systems*) v podobě, jakou můžeme nalézt například u Davida Farrella (srv. Farrell 2001: 3–4). Zatímco termín volební zákon představuje širokou škálu pravidel a zákonů rámuujících celý proces a organizaci voleb – od způsobu vyhlášení voleb a jejich náležitostí, přes stanovení pravidel jednotlivých fází nominace kandidátů, pravidla volební kampaně, pravidla pro hlasování a sčítání hlasů až po způsob vyhlášení volebních výsledků a možnost podání stížnosti na průběh voleb

(podr. k jednotlivým stádiím volebního procesu se zohledněním volební praxe v ČR viz např. Filip 1997: 313–336) či finančních příspěvků pro kandidující politické subjekty za získané voličské hlasy a zastupitelské mandáty, termín „volební systém“ označuje „pouze“ jednu sadu pravidel z komplexu volební legislativy (volebního procesu). Konkrétně se volební systémy zabývají přímo problematikou hlasování a zpracování volebních výsledků, zahrnují tedy otázky typu: jak voliči hlasují, jakou podobu mají hlasovací lístky, jak jsou nastaveny volební obvody a jaký je způsob přepočtu hlasů na mandáty či způsobem určení kandidáta, který je zvolen apod. Volební systémy tak představují souhrn pravidel, jejichž prostřednictvím dochází k obsazování zastupitelských mandátů podle počtu odevzdaných voličských hlasů během procesu obsazování veřejných úřadů.

Práce dále představuje strategie zvolené jednotlivými relevantními aktéry procesu politiky volebních reforem a snaží se nastínit faktory, které vedly jednotlivé aktéry ke zvolení konkrétní strategie. Zaměřuje se přitom primárně na samotný reformní proces a faktory, jež předcházely a ovlivnily jednotlivé procesy volebních reforem. Cílem je tedy nejen představit konečný výsledek celého procesu, tedy zda se volební reforma konala, či nikoli, a jeho důsledky, ale i příčiny a průběh procesů změn volebních systémů. Důraz je přitom v první řadě kladen na podstatu (substanci) změn.

Bez pochopení politiky volebních reforem jako celku totiž není možné v plném rozsahu pochopit konečné výsledky procesů volebních reforem. Alan Renwick v této souvislosti upozorňuje na značnou komplexitu procesu politiky volebních reforem, který je dán širokou škálou faktorů (historických, kulturních, institucionálních, kontextuálních či personálních) determinujících a formujících reformní proces. Proto není podle Renwicka možné očekávat, že reformní proces pochopíme bez předchozí analýzy mechanismů, jejichž prostřednictvím spolu na pozadí tyto faktory vzájemně působí a následně formují konkrétní výsledky (Renwick 2010: 84–85).

Renwick tak v tomto svém stanovisku navazuje na dřívější závěr Davida Farrella. Farrell si v této souvislosti vypůjčuje citát Andrewa Reynoldse o tom, že „tvorba volebních systémů je jak umění, tak věda“ (Reynolds 2000: 58), aby následně doplnil, že „z ‚vědy‘ o výzkumu volebních systémů je možné pochopit výhody a nevýhody jednotlivých volebních systémů; ale posléze je nutné zahrnout do procesu širší institucionální, politický, historický a kulturní kontext“ (Farrell 2000: 12). Jinými slovy, rozhodnutí, zda zachovat či změnit volební systém, nejsou nikdy činěna v izolaci a současně platí, že škála uvažovaných volebních systémů je, jak konstatují například David Brady a Jongryn Mo, výrazně omezoována místními politickými podmínkami a tradicemi (srv. Brady – Mo 1992: 406).

Louis Massicotte, André Blais a Antoine Yoshinaka dále připomínají obecně známé pravidlo, že vítězství ve hře (v našem případě tedy úspěch politiky volebních reforem) do značné míry závisí na existujících pravidlech hry a na tom, jak jsou tato pravidla interpretována (Massicotte – Blais – Yoshinaka 2004: 3; srv. Blais – Shugart 2008: 186; Katz 2005: 59). Významným faktorem, který ovlivňuje proces politiky volebních reforem (nejen) v České republice z hlediska institucionální perspektivy, je tak současně i existující institucionální a ústavní rámec, v němž je politika volebních reforem diskutována a případně i realizována. Tento rámec je v České republice dán jednak dikcí Ústavy ČR a současně texty mezinárodních smluv a existujících volebních zákonů a jednak judikaturou Ústavního soudu ČR v oblasti problematiky volebních zákonů (především se jedná o dva nálezy Ústavního soudu ČR publikované v letech 1997 a 2001). Existující právní rámec, jehož představení je věnována druhá polovina druhé kapitoly předkládané studie, totiž

do značné míry omezuje škálu možností autorů volební reformy, přičemž pro jednotlivé fáze české politiky volebních reform se takto vymezený prostor zásadním způsobem liší.

Kapitoly věnující se detailně jednotlivým fázím politiky volebních reform v Československu a České republice po roce 1989 (kap. 3, 4 a 5) se pokusí o komplexní představení politiky volebních reform a s tím souvisejících diskusí a předkládaných návrhů. V této části se tak předkládaná studie „omezuje“ na detailní, kvalitativně zaměřené a převážně interpretativní jednopřípadové studie, což je nicméně metodologický přístup převládající v rámci studia politiky volebních reform (srv. Leyenaar – Hazan 2011: 445). Na závěr každé z těchto kapitol je pak doplněno zhodnocení, jehož cílem je politologická analýza možných dopadů diskutovaných i přijatých návrhů volebních reform.

K analýze možných dopadů jednotlivých zvažovaných a případně i předkládaných variant volební reformy jsou užity simulace (minulých) volebních výsledků. Tyto volební simulace jsou založeny na přesném přepočtu skutečných výsledků několika předchozích voleb podle různých navrhovaných variant nastavení parametrů volebního systému. Metoda modelování minulých volebních výsledků je pro potřeby analýzy dopadů navrhované volební reformy užita všude tam, kde může, alespoň částečně, poskytnout požadovanou a žádoucí vypovídací hodnotu; tedy v podmínkách modelování výsledků případné volební reformy realizované v rámci volebního systému poměrného zastoupení. Naopak je jen velmi těžko představitelné, že by bylo možné pomocí výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, která se volí proporcčně, vytvořit model volebních výsledků podle některé z variant většinového volebního systému, který by měl požadovanou vypovídací a prediktivní hodnotu (je-li vůbec objektivně možné takový model vytvořit). Vzhledem ke specifickým mechanismům většinových volebních technik oproti volebnímu systému poměrného zastoupení je podobně nepravděpodobné, že by bylo možné modelovat výsledky českých sněmovních voleb i pro potřeby analýzy možných dopadů zavedení smíšeného volebního systému.

Metoda modelování volebních výsledků, kdy jsou přepočítávány výsledky dřívějších voleb podle různých variant volebních pravidel, má ovšem své limity a představuje řadu problémů, dokonce je možné namítnout, že provedené výpočty jsou pouze hypotetické, a tedy velmi vzdálené realitě. Například Jan Kubalčík ve svém článku v *Revui Politika* namítá, že je velmi skeptický k jakékoli argumentaci založené na modelování volebních výsledků předchozích voleb. Tyto výsledky se totiž již nikdy opakovat nebudou, protože Kubalčík dochází k závěru, že stavět nějakou změnu na modelu výsledků předchozích voleb není nikterak přínosné (srv. Kubalčík 2009). Dodejme k tomu, že některé psychologické aspekty voličského chování jsou skutečně jen těžko předvídatelné a záleží především na momentálních politických náladách ve společnosti (viz např. protestní hlasování voličů ve sněmovních volbách konaných v roce 2002 proti tzv. opozičně-smluvní vládní praxi, v jehož důsledku došlo k výraznému a nečekanému nárůstu voličské podpory pro KSČM).

V podobném duchu argumentoval i politolog Miroslav Novák ve svém příspěvku předneseném na desáté schůzi Ústavně-právního výboru Senátu Parlamentu ČR konaném 15. dubna 2009, podle kterého se při modelových výpočtech přihlíží k účinkům volebních systémů v konkrétním zastaveném čase, když se jakoby předpokládá, že volební chování voličů i kandidujících subjektů bude naprosto stejné bez ohledu na to, jak jsou volební pravidla nastavena. To je ovšem nerealistický předpoklad, protože volební aktéři přizpůsobují své volební chování nastavení volebních pravidel (srv. *Zápis z 10. schůze Ústavně-právního výboru Senátu*).

Ačkoli nelze než souhlasit s výše naznačenou kritikou modelů minulých volebních výsledků, právě tento postup, tedy volební simulace, poskytuje analytický nástroj, který je asi „nejpřesnějším empirickým podkladem“ pro analýzu potenciálních dopadů volební reformy (Lebeda 2004a: 361), i když pouze tehdy, jsou-li výstupy modelování posléze správně interpretovány (viz níže). Ačkoli je technika simulací volebních výsledků vždy nutně spjata pouze s nějakou minulou realitou, a nedokáže tak přesně předpovídat budoucnost, její využití poskytuje velmi cenné informace o obecných vlastnostech a mechanických účincích navrhovaného nastavení volebního systému, tedy zejména o možných důsledcích změny volebních pravidel a o předpokládaných obecných tendencích nové úpravy parametrů volebního systému, které v podstatě není možné získat jiným způsobem. Jinými slovy, chceme-li provést politologickou analýzu možných dopadů předkládané volební reformy, musíme se pokusit zachytit potenciální efekty navrhovaného volebního systému, přičemž metoda modelování předchozích volebních výsledků poskytuje sice pouze přibližné a ne vždy zcela spolehlivé, přesto velmi cenné, empiricky podložené a jinými postupy těžko dosažitelné informace. Současně nám tyto simulace umožňují pochopit motivace jednotlivých aktérů a jejich postoje k navrhované změně volebních pravidel.

Zmínili jsme, že při práci s modely minulých volebních výsledků je důležité výstupy správně interpretovat, aby nedošlo ke stanovení mylných předpokladů v důsledku až přílišné generalizace dosažených výsledků volebního modelování. Při práci s volebními modely je třeba mít neustále na vědomí, že volební simulace představují „pouze“ předpokládaný dopad změn volebního systému a že vypovídací a predikční hodnota těchto modelů je do jisté míry limitovaná. Tyto limity predikovatelnosti možných účinků změněného volebního systému exponenciálně narůstají s tím, jak se navrhovaný volební systém vzdaluje od nastavení volebního systému původního. To je dáno zejména tím, že modelování minulých volebních výsledků představuje „pouze“ přesný mechanický přepočítání voličských hlasů odevzdaných v podmínkách určitého konkrétního nastavení volebního systému. Čím více se ale modelovaný volební systém vzdaluje od skutečně používaného nastavení volebního systému, tím větší je současně pravděpodobnost, že se spolu se zavedením volební reformy promění i volební chování a strategie voličů a politických stran. Modelové výpočty ovšem nedokážou tyto změny ve volebním chování aktérů (voličů a volebních subjektů) zachytit. Simulace volebních výsledků dokážou zohlednit změněný mechanický účinek nového volebního systému, není již ale v jejich silách zohlednit v modelech volebních výsledků i psychologický účinek nového nastavení.

Je rovněž důležité zdůraznit, že již David Quintal ve svém článku nazvaném *The Theory of Electoral Systems* publikovaném v roce 1970 ve *Western Political Quarterly* varoval před možnými náklady souvisejícími s realizací volební reformy. Quintal upozornil, že čím vyšší je případný mandátový bonus, který se snaží proreformní většina ve svůj prospěch vytvořit, tím větší se objevuje hrozba, že se volby konané po volební reformě stanou jakýmsi referendem o novém volebním systému. Jako příklad volební reformy, v níž politici nedbali této hrozby a v důsledku toho ztratili část voličských hlasů, Quintal uvádí přijetí tzv. *legge truffa* v Itálii v roce 1953 (Quintal 1970: 755–758). První volby konané po realizaci volební reformy, tedy podle změněných volebních pravidel, tak mohou získat podobu hlasování o novém volebním systému. Zvláště v situaci, kdy byla volební reforma zaváděna s cílem zvýhodnění konkrétních politických stran, mají někdy voliči tendenci hlasovat proti takové volební reformě tím, že v prvních poreformních volbách podpoří jiné politické strany, než které ji (ve svůj prospěch) iniciovaly a prosadily.

Quintalovu tezi do značné míry potvrzují některé závěry Stefana Bartoliniho a Petera Maira z práce *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885–1985* z roku 1990. Bartolini s Mairem zjistili, že realizované volební reformy jsou mimo jiné doprovázeny nepředvídatelnou dynamikou, přičemž jedním ze sledovaných důsledků přijetí volební reformy je tendence k poměrně vysoké míře voličské volatility (cit. podle Renwick 2010: 56).

V rámci analýzy dopadů a tendencí navrhovaných variant volební reformy bude dále sledována jednak míra nadreprezentace či podreprezentace jednotlivých politických stran v případě realizace konkrétní volební reformy a jednak otázka, jaký dopad by měly alternativní volební systémy na celkovou míru proporcionality či disproporcionality volebních výsledků. Pro potřeby této analýzy, která umožňuje zachytit základní mechanické tendence volebních reform a současně prokázat, v čí prospěch volební reforma působí, tak budou využity i některé kvantitativní metody, běžně užívané pro hodnocení důsledků konkrétních nastavení volebních systémů.

Míra nadreprezentace či podreprezentace jednotlivých politických stran bude určena pomocí tzv. koeficientu zvýhodnění (*advantage ratio*),⁴ jehož hodnota je dána pro každou stranu zvlášť jako podíl obdržených mandátů (s_i) a získaných voličských hlasů (v_i) u konkrétní politické strany. Matematický zápis výpočtu koeficientu zvýhodnění je tedy dán vztahem $A = s_i / v_i$. Výsledná hodnota indexu rovnající se 1 odpovídá dokonale proporcí alokaci mandátů (ve vztahu k podílu získaných hlasů). Hodnoty nižší než 1 naznačují podreprezentaci dané politické strany ve srovnání s procentem získaných hlasů, přičemž čím více se výsledná hodnota koeficientu vzdaluje od hodnoty 1 a naopak čím více se blíží k hodnotě 0, tím více podreprezentovaná konkrétní politická strana je (např. hodnota $A = 0,5$ znamená, že strana získala jen poloviční podíl mandátů, než by odpovídalo dokonale proporcí alokaci mandátů s ohledem na podíl získaných voličských hlasů). Hodnota $A = 0$ pak indikuje, že zkoumaná politická strana nezískala žádný mandát. Naopak hodnoty vyšší než 1 naznačují nadreprezentaci dané politické strany, přičemž výsledná hodnota indexu naznačuje, kolikrát vyšší podíl mandátů konkrétní politická strana získala, než byl její podíl hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny.

Celková míra disproporcionality volebních výsledků bude určena pomocí takzvaného indexu nejmenších čtverců (*Least squares index*) představeného na začátku devadesátých let 20. století irským odborníkem na problematiku volebních systémů (a původně počítačovým vědcem) Michaelem Gallagherem (více viz Gallagher 1991). Důvody pro preferenci Gallagherova indexu (dis)proporcionality jsem již dříve představil například ve studii publikované ve *Slovenské politologické revue* (viz Charvát 2010c: 9–11). Z těch významnějších připomeňme například závěry z analýz zaměřených na zkoumání jednotlivých indexů (dis)proporcionality. Rein Taagepera a Bernard Grofman ve své analýze na stránkách *Party Politics* z roku 2003 srovnali devatenáct indexů (sedm z období před rokem 1990 a dvanáct, které se objevily po roce 1990) pomocí dvanácti kritérií (sedmi spíše teoretického a pěti spíše praktického významu). Tato kritéria se významně, avšak nikoli zcela, překrývala s kritérii, jež užil již Burt L. Monroe ve své studii z roku 1994, což ostatně sami autoři v diskutovaném článku přiznávají (viz Taagepera – Grofman 2003: 665). Přestože žádný

⁴ V české politologické literatuře se můžeme setkat s termíny „index deformace“ (Novák – Lebeda a kol. 2004: 414–415) či „index reprezentace“ (Lebeda 2011: 514).

ze srovnávaných indexů neuspokojil podle Taagepera s Grofmanem všech dvanáct kritérií (Gallagherův index nejmenších čtverců a Loosemoreův-Hanbyho index distorze získaly 10,5 bodu z dvanácti možných), došli autoři k přesvědčení, že Gallagherův *Least squares* index by měl být preferovanou metodou pro měření proporcionality volebních výsledků. Ačkoli výhody, které poskytuje Gallagherův index ve srovnání s Loosemore-Hanbyho indexem, nejsou podle Taagepera a Grofmana nikterak velké, ale naopak jsou spíše marginální a diskutabilní, nabízí Gallagherův *Least squares* index nejvíce žádoucí kombinaci jednotlivých rysů (podr. viz Taagepera – Grofman 2003). Galina Borisjuk, Colin Rallings a Michael Thrasher pak ve své studii z roku 2004 došli k závěru, že Gallagherův index by měl být použit tehdy, jestliže je cílem měření určit, jak různé volební systémy ovlivňují distribuci mandátů mezi jednotlivé politické strany. Gallagherův index je totiž podle autorů výrazně citlivější ke specifickým rysům procesu alokace poslaneckých mandátů, a je tedy pro tento účel vhodnější než Loosemoreův-Hanbyho index, který se významně vztahuje k množství propadlých hlasů (Borisjuk – Rallings – Thrasher 2004: 58–61).

Index nejmenších čtverců se vypočte tak, že se nejprve umocní na druhou rozdíl mezi podílem obdržených hlasů (v_i) a získaných mandátů (s_i) u konkrétní politické strany, tyto hodnoty vypočtené za každou politickou stranu zvlášť se posléze sečtou, výsledný součet se vydělí dvěma a takto získaný výsledek se odmocní (srv. Gallagher 1991: 40; Gallagher – Mitchell, eds. 2005: 603). Matematický zápis vzorce pro výpočet hodnoty *Least Squares* indexu by tedy vypadal následovně: $LSq = \sqrt{[1/2\sum(v_i - s_i)^2]}$. Hodnoty *Least squares indexu* se pohybují v uzavřeném intervalu od 0 do 100. Hodnota $LSq = 0$ by znamenala dosažení ideálu proporčního rozdělení mandátů, zatímco maximální (teoreticky) dosažitelná hodnota $LSq = 100$ by naopak znamenala naprosto disproporční rozdělení mandátů mezi kandidující politické subjekty.

Předkládaná práce současně sleduje několik dílčích cílů, které se primárně vážou k jednotlivým variantám návrhů volebních reforem. V rámci první fáze politiky volebních reforem práce sleduje dva následující jednotlivé cíle. Prvním z nich je snaha prokázat hypotézu, že Václav Havel nebyl primárně stoupencem většinového volebního systému, jak bývá často uváděno, nýbrž obhájcem volebního systému založeného na nominálním způsobu hlasování, který by podle něj umožňoval významně oslabit vliv politických stran na politický systém a proces vládnutí. Zdrojem informací pro prokázání této hypotézy bude především dobová argumentace Václava Havla navazující na jeho dřívější (předlistopadové) politické myšlení. Ačkoli se na první pohled může zdát, že jde o dvě strany téže mince, případně že mezi oběma tvrzeními není výraznější rozdíl, opak je pravdou. Nesprávné pochopení tehdejších Havlových pozic může totiž ve svém důsledku vést k nesprávným interpretacím.

Jako ukázka nesprávné interpretace v důsledku nepochopení Havlova stanoviska v otázce vhodného nastavení volebního systému nám může posloužit, jeden ze závěrů, ke kterému došel Csaba Nikolenyi ve své analýze neúspěchů návrhů volebních reforem ve střední Evropě. Nikolenyi v souvislosti s Havlovým vetem tzv. opozičně-smluvní volební reformy z roku 2000, která zaváděla do sněmovní volební legislativy výrazně většintvorné prvky, a následnou Havlovou stížností k Ústavnímu soudu ČR (podr. viz kap. 4) připomněl, že Havel zde odkazoval na narušení ústavního požadavku na princip poměrného zastoupení stanoveného pro volby do Poslanecké sněmovny. A to podle Nikolenyiho navzdory své dřívější podpoře většinového volebního systému v jednomandátových volebních obvodech (Nikolenyi 2011: 617). Přitom logika Havlovy argumentace proti opozičně-smluvní

volební reformě zůstávala víceméně konzistentní se stanovisky z počátku devadesátých let, když Havel vnímal, zjednodušeně řečeno, volební reformu z roku 2000 jako nástroj výrazného posílení vlivu velkých politických stran.

I další dílčí cíl práce se váže k první fázi politiky volebních reform, konkrétně k návrhu novely zákona o volbách do Federálního shromáždění předloženému na podzim roku 1991 Václavem Havlem (podr. viz podkap. 3.2), respektive k jeho zařazení do teorií volebních systémů. Řada autorů interpretuje tzv. Havlův-Klokočkův návrh z roku 1991 jako volební systém alternativního hlasování. Prostřednictvím přístupů známých z teorií volebních systémů se práce pokusí prokázat, že se fakticky jedná o návrh na zavedení smíšeného volebního systému, respektive že Havlem navrhovaný volební systém nemá mnoho společného s volební technikou alternativního hlasování.

V souvislosti s třetí fází politiky sněmovních volebních reform v České republice (v období let 2006–2009) se pak práce pokusí mimo jiné prokázat platnost hypotézy, že mechanismus volebního bonusu nepředstavuje efektivní nástroj, jak řešit problémy s procesem vládnutí v České republice. Naopak právě aplikace volebního bonusu, jehož zavedení bylo součástí koaliční smlouvy uzavřené mezi ODS, KDU-ČSL a SZ v prosinci roku 2006 (podr. viz kap. 5), by naopak mohla v českých podmínkách ve svém důsledku vést k objevení se dalších nových problémů souvisejících s problematikami hledání vládních většin a procesu vládnutí obecně.

PODĚKOVÁNÍ

Za cenné konzultace a četné připomínky bych v první řadě rád poděkoval svým kolegům z Metropolitní univerzity Praha, zejména Janu Burešovi, Petru Justovi a prof. Michalu Klímovi, dále pak prof. Miroslavu Novákovi a Radku Bubnovi. Podnětné připomínky a komentáře k prvním verzím vybraných částí předkládané práce laskavě (a nezištně) poskytli i Martin Štefek, Zuzana Vostrá a Marek Antoš, za což bych jim na tomto místě také velice rád poděkoval. Poděkování rovněž náleží studentům a studentkám mnou vyučovaných kurzů na Ústavu politologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a na Katedře politologie a humanitních studií Metropolitní univerzity Praha, a to zejména za několik podnětných námětů vyplynuvších ze společných diskusí. Případné chyby a nedostatky v předkládaném textu jdou nicméně pouze na „vrub“ autora.

Rád bych na tomto místě poděkoval i Michaelu Romancovovi, který ve mně kdysi, ještě v době středoškolských studií, probudil zájem o politologii a o studium volebních systémů. V neposlední řadě a především nemohu z poděkování opomenout svoji manželku Denisu za její podporu a trpělivost v průběhu zpracovávání předkládané studie, jakožto i za to, že mi byla ve všech fázích psaní textu nezastupitelnou oporou. Bez potřebného zázemí, které vytvořila, by předkládaný text mohl jen stěží vzniknout.

1. POLITIKA VOLEBNÍCH REFORM V TEORETICKÉ PERSPEKTIVĚ

V rámci (politologického) studia volebních systémů je možné identifikovat dva základní analytické přístupy. Starší tradice výzkumu nahlíží na volební systémy jako na nezávisle proměnné a zaměřuje se na definici a kategorizaci volebních systémů s přihlédnutím k jejich účinkům na stranický systém a případně i politický systém jako takový. Mladší tradice, která se výrazněji rozvíjí zhruba od devadesátých let 20. století (zejména v důsledku výběrů volebních pravidel a volebních reform v demokratizujících se zemích postkomunistické střední a východní Evropy, ale i v důsledku volebních reform realizovaných v některých ustavených demokraciích), naopak nahlíží na volební systémy jako na závislé proměnné a zaměřuje se především na vysvětlení procesů ustavení volebních systémů a na nalezení příčin změn již existujících volebních systémů (k mladší tradici více níže).

Z nejvýznamnějších prací starší tradice zmiňme publikovanou dizertační práci Douglase Raeho *The Political Consequences of Electoral Laws* z roku 1967 (asi známější druhé vydání, rozšířené o jednu kapitulu oproti verzi z roku 1967, vyšlo v roce 1971), která znamenala radikální změnu na poli studií volebních systémů. Doposud dominující nominální klasifikace volebních systémů deskriptivního a často i preskriptivního charakteru byly nahrazeny užitím kvantitativních metod sběru a analýzy dat (např. statistické metody a multivariační analýza), a to v podobě kvantitativního kontinua, kolem něhož mohou být uspořádána různá nastavení parametrů konkrétních volebních systémů. Zásadním přínosem Raeho práce z hlediska studia volebních systémů nepochybně byla i skutečnost, že následně se problematika studia volebních institucí přesunula do popředí zájmu komparativně politologického výzkumu.

Ačkoli v následujících dvaceti letech vznikla řada zajímavých a v mnoha ohledech inspirativních prací zaměřujících se na problematiku vlivu konkrétních nastavení volebních systémů na míru proporcionality volebních výstupů, stranickou proliferaci či politickou stabilitu, Raeho práce zůstávala dlouhou dobu víceméně nepřekonaná. Teprve v roce 1989 se objevila další zásadní a v mnoha ohledech přelomová práce spadající do starší tradice studia volebních systémů, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* od Reina Taagepera a Matthewa Søberga Shugarta.⁵

Jak ale připomínají Monique Leyenaar a Reuven Hazan, ve vztahu k otázce možnosti realizace volebních reform bylo pro starší tradici výzkumu typické přesvědčení, že volební systémy od okamžiku svého ustavení představují vysoce stabilní, ba fixní instituce, a to zejména v důsledku historických a kontextuálních faktorů (srv. Leyenaar – Hazan 2011:

⁵ Podrobněji k vývoji studia volebních systémů viz např.: Taagepera – Shugart 1989: 47–57; Grofman 2004; Chytilek 2004; Shugart 2005: 25–33; Grofman – Fraenkel 2008: 71–76; Chytilek et al. 2009: 49–70.

437). Volební reforma se tak podle tohoto přístupu koná víceméně pouze tehdy, prochází-li konkrétní politický systém ústavní krizí či nachází-li se na pokraji kolapsu (viz výše).

1.1 VÝVOJ VOLEBNÍCH REFORM V PROMĚNÁCH ČASU

Nežli se budeme věnovat jednotlivým typům volebních reform, představme si poměrně zajímavý a zcela jistě nikoli bezvýznamný koncept, jehož cílem byla snaha o diachronní srovnání volebních reform v různých obdobích vývoje moderních demokratických systémů. Tento koncept přímo navazuje na koncept demokratizačních vln Samuela Huntingtona, publikovaný nejprve ve formě odborného článku (Huntington 1991a) a následně v podobě monografie (Huntington 1991b). Dnes již klasický koncept demokratizačních vln asi netřeba představovat, z hlediska našeho tématu je ovšem zajímavější využití Huntingtonova konceptu v teoriích volebních systémů, respektive v problematice politiky volebních reform.

Proniknutí Huntingtonova konceptu do teorií volebních systémů asi není nikterak překvapivé, uvědomíme-li si, že právě volební instituce sehrávají v Huntingtonově pojetí významnou roli. Huntington si – ve snaze pracovat s jednoduše operacionalizovatelnou a snadno kvantifikovatelnou definicí demokracie – vypomáhá Schumpeterovým jiným (neklasickým) pojetím demokracie a východiskem pro definici demokracie se mu staly svobodné, soutěživé a férové volby (srv. Huntington 1991b: 5–13; Huntington, 1997: 4). Bylo tedy jen otázkou času, kdy někdo z teoretiků volebních systémů využije Huntingtonův koncept pro své bádání v oblasti problematiky volebních reform. Stalo se tak ve chvíli, kdy se do popředí zájmu dostala otázka výběru a reformy volebních systémů (namísto jejich důsledků pro stranické a politické systémy).

Jedněmi z prvních, kdo přebírali Huntingtonův koncept tří demokratizačních vln a pokusili se o diachronní srovnávací analýzu implementace volebních pravidel v jednotlivých obdobích, byli Benjamin Reilly a Andrew Reynolds (1999). Protože na jedné straně Reilly s Reynoldsem (a později i Farrell) nacházejí v rámci jednotlivých, Huntingtonem vymezených období (vln) mnohé podobnosti v procesu přijímání volebních reform (jak v typech vybraných volebních systémů, tak ve způsobu jejich výběru) a na straně druhé autoři zaregistrovali významné rozdíly mezi jednotlivými vlnami volebních reform, rozpracují Huntingtonův koncept tří vln demokratizace, ke kterému se ve svém příspěvku explicitně hlásí, právě pro potřeby (diachronní) analýzy procesu výběru a změny volebních pravidel.

Na Reillyho a Reynoldsovy úvahy následně naváže David Farrell (2001: 176–181), jenž doplní jejich koncept o čtvrtou vlnu volebního designu, když jako samostatnou vlnu vymezí volební reformy realizované v devadesátých letech 20. století v několika konsolidovaných demokratických politických systémech (Itálie, Japonsko, Nový Zéland). Farrell si totiž uvědomil, že politika volebních reform probíhající v rámci procesů demokratizace nemůže být přímo srovnávána s volebními reformami, které zařadil do čtvrté vlny volebních reform. Ačkoli Reynolds a Reilly (1999: 25) tyto změny volebních systémů ve své práci rovněž zmiňují, neuvádějí je jako samostatnou (čtvrtou) vlnu, nýbrž „pouze“ jako paralelní procesy volebních reform v některých ustavených demokraciích probíhající