

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Politologie

Jakub C h a r v á t

**Dvacet let politiky sněmovních volebních reforem
v České republice, 1989 – 2009**

**Twenty Years of the Politics of Electoral Reform
for the Chamber of Deputies in the Czech Republic,
1989–2009**

Disertační práce

Vedoucí práce: PhDr. Jan Bureš, Ph.D.

2013

Prohlašuji, že jsem dizertační/disertační práci napsal samostatně s využitím pouze uvedených a řádně citovaných pramenů a literatury a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 28. dubna 2013

.....
Jakub Charvát

Poděkování

Za cenné konzultace a četné připomínky bych v první řadě rád poděkoval svým kolegům z Metropolitní univerzity Praha, zejména PhDr. Janu Burešovi, Ph.D., PhDr. Petru Justovi, Ph.D. a prof. PhDr. Michalu Klímovi, M.A., CSc., dále pak prof. dr. Miroslavu Novákovi a PhDr. Radku Bubnovi. Podnětné připomínky a komentáře k prvním verzím vybraných částí předkládané práce laskavě (a nezištně) poskytli i Mgr. Martin Štefek, JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D. a JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., za což bych jim na tomto místě také velice rád poděkoval. Poděkování rovněž náleží i 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 vplynuvších ze společných diskuzí. Případné chyby a nedostatky v předkládaném textu jdou nicméně pouze na „vrub“ autora.

Rád bych na tomto místě poděkoval rovněž PhDr. Michaelu Romancovovi, Ph.D., 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.

Abstrakt

Předkládaní dizertační práce se zaměřuje na analýzu dvaceti let politiky volebních reforem v Československu, a to jak na federální (volby do Federálního shromáždění), tak i na národní úrovni (volby do České národní rady), a později v České republice na celostátní úrovni (volby do Poslanecké sněmovny Pralamentu České republiky).

Práce nejprve představuje, jak a proč dochází k přijímání a změnám volebních systémů. Nedávné analýzy politiky volebních reforem vytvořily dvě hlavní teoretické perspektivy vysvětlující volební reformy v posledních desetiletích. Podle první perspektivy, vycházející z logiky maximalizace vlastní politické moci, politici kontrolují proces výběru volebního systému a jsou motivováni k maximalizaci vlastní politické moci. Druhá perspektiva umožňuje zahrnout širší škálu aktérů, včetně běžných občanů, a nahlíží na volební reformu jako na kombinaci inherentních a kontingentních faktorů. Volební reforma se tak podle této perspektivy odehrává v reakci na specifické případy systémových selhání. Později se Alan Renwick (v roce 2010 a v upravené podobě v roce 2011) pokusil o vyvinutí preciznějšího přístupu k procesům volebních reforem, a to prostřednictvím dvou kroků. Nejprve dochází k uznání, že existují různé typy reformních procesů, aby následně mohl rozvinout detailnější přístup analyzující různé aspekty reformních procesů. Proto je důležité uvědomit si, že můžeme identifikovat dvě možné cesty k volební reformě: buď se vládnoucí politické elity rozhodnou, že chtějí realizovat volební reformu (pak se setkáváme se dvěma typy reformních procesů, kterými jsou vnucení vládními elitami a dohoda mezi politickými elitami) nebo politické elity ztrácejí kontrolu nad reformním procesem (pak může jít buď o interakci mezi politickými elitami a masami nebo vnucení masami).

Pro náš účel analýzy politiky volebních reforem v České republice se jako užitečnější jeví pracovat s typem vnucení vládní většinou. Vládnoucí politické elity dominují procesu a usilují o to, aby je volební reforma zvýhodnila. Tento model reformního procesu tedyv podstatě odpovídá perspektivě maximalizace politické moci, a volební reforma se odehrává proto, že vládnoucí elity mají jak jak vůli ke změně volebních pravidel, tak i dostatečnou sílu k prosazení svých představ. To odpovídá případu opozičně-smluvní volební reformy z roku 2000, stejně jako i nakonec neúspěšnému reformnímu procesu z období let 2006 až 2009. Jejich hlavním cílem bylo posílit mandátové zisky volebních stran, které iniciovaly proces volební reformy. Nicméně model vnucení vládní většinou není aplikovatelný na reformní procesy z počátku 90. let 20. století, které probíhaly ve specifických podmínkách demokratické tranzice. Za těchto okolností se jako vhodný jeví

přístup vycházející z logiky teorií sociální volby (zejména tzv. kontextualizované racionality), protože měl podobu vyjednávání explicitního charakteru mezi jednotlivými relevantními politickými aktéry. Nicméně situace nejistoty a nedostatku sdílených informací vytvářely specifické podmínky modifikující původní model maximalizace politické moci do podoby tzv. maximinového pravidla založeného na logice minimalizace rizik porážky, a to ve smyslu Rawlsova konceptu závoje nevědění. Tyto okolnosti podporují reformní procesy založené na širokém konsenzu, který odpovídá Renwickově typu reformního procesu dohody mezi politickými elitami, což odpovídá realitě procesu politiky volebních reforem v Československu v období od roku 1990 do roku 1992.

Abstract

The presented thesis mainly focuses on an analysis of twenty years of the politics of electoral reform in Czechoslovakia (1990–1992), on the federal level (the Federal Assembly), and the national level (the Czech National Council), respectively, and later on the politics of electoral reform in the Czech Republic, on the national level (the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic).

First, the thesis discusses how and why electoral systems are chosen and changed. Recent analysis of the politics of electoral reform has yielded two main theoretical perspectives regarding the reforms of recent decades. The first one, the power-maximizing perspective, assumes that politicians control the choice of the electoral system and that they are motivated to maximize their power. The other perspective allows for a wider range of actors – in particular, including ordinary citizens as well as politicians – and sees electoral reform as the product of a mix of inherent and contingent factors. Reform can, under this approach, occur in response to specific instances of systemic failure. More recently, Alan Renwick (in 2010 and more precisely in 2011) seeks to develop a more refined understanding of electoral reform processes through two steps. At the outset, there is an acknowledgement that there are different types of electoral reform process. Subsequently Renwick seeks to develop a more nuanced understanding by analyzing various aspects of the reform process in considerable detail. For this, it is important to realize that we can identify two potential routes to electoral reform: either the politicians in power do decide that they want reform (than we can have two types of electoral reform process, either so called *elite majority imposition* or *elite settlement*); or those politicians lose control over the decision process (than we can speak, according to Renwick, either about so called *elite-mass interaction* or about *mass imposition*).

For our purposes of Czech politics of electoral reform analysis, it seems to be useful to consider the elite majority imposition type. Elected politicians dominate the process and seek electoral reform to advance their partisan or personal power interests. This type is close to the power-maximizing model, and the reform process occurs because the elite majority have both the will to change the system and the power to impose their wishes. This was the case of the (eventually failed) 2000 electoral reform in the CR, as well as the (unfinished and therefore failed) 2006–2009 electoral reform process. Its main purposes were to strengthen the seat shares of the parties initiating the electoral reform process. However, the elite majority imposition type is not applicable to the reform process of the early 1990s

that took place under specific conditions of democratic transition. In this context, it seems to be useful for the reform process to be analyzed by using the social choice approach (mainly the so-called contextualized rationality) as a bargaining of explicit nature between individual political actors. However, uncertainty and the lack of shared information offer special conditions modifying the original power-maximizing model to the so-called *maximin* rule based on a risk-minimizing argument, in the sense of the Rawlsian concept of veil of ignorance. These circumstances can support electoral reform based on wide consensus, which corresponds to the Renwick's type of the reform process by *elite settlement* and which was the case of the politics of electoral reform in Czechoslovakia in the period from 1990 to 1992.

Obsah

Úvod	10
1. Politika volebních reforem v teoretické perspektivě	23
1.2 Typologie volebních reforem	33
1.3 Politika volebních „nereforem“ a tzv. bariérový přístup	43
1.4 Analytický rámec pro českou politiku volebních reforem po roce 1989.....	49
2. Politika sněmovních volebních reforem v ČR po roce 1989 a její ústavní limity.....	61
2.1 Tři fáze politiky volebních reforem v ČR.....	61
2.2 Ústavní limity politiky (sněmovních) volebních reforem v ČR.....	65
3. Jaký volební systém pro novou demokracii (1990–1992).....	74
3.1 Československý volební systém v re/konstrukci	75
3.2 Revize volebních pravidel na podzim roku 1991	93
3.3 Zhodnocení první fáze politiky volebních reforem	102
3. 4 Přijímání volebního zákona v roce 1995	106
4. Politika volebních reforem v období tzv. opoziční smlouvy (1998–2002).....	112
4.1 Akademická diskuze o nutnosti volební reformy (1996–2000)	112
4.2 Tzv. opozičně-smluvní volební reforma (1998–2000)	122
4.3 Nález Ústavního soudu ČR č. 64/2001 Sb. a „vynucená“ volební reforma z roku 2002	145
4.4 Zhodnocení druhé fáze politiky volebních reforem.....	153
5. Volební reforma druhé Topolánkovy vlády (2006–2009)	172
5.1 Návrhy variant volební reformy zamítnutých Vládou ČR v srpnu 2008.....	176
5.2 Holandská, řecká a skotská varianta sněmovní volební reformy	181
5.3 Zhodnocení třetí fáze politiky sněmovních volebních reforem v ČR.....	197
Závěr.....	216
Seznam literatury a pramenů	241

Seznam zkratek

ČNR	Česká národní rada
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická (do 1993 Československá sociální demokracie)
EP	Evropský parlament
FS	Federální shromáždění
FPTP	First-Past-The-Post (volební systém „prvního v cíli“)
KC OF	Koordinační centrum Občanského fóra
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČ	Komunistická strana Československa
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MF DNES	Mladá fronta Dnes (deník)
NF	Národní fronta
NUTS	územní jednotky pro strukturální a regionální politiku EU (<i>La Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques</i>)
ODA	Občanská demokratická aliance
ODS	Občanská demokratická strana
OF	Občanské fórum
PS	Poslanecká sněmovna
PČR	Parlament České republiky
SL FS	Sněmovna lidu Federálního shromáždění
SN FS	Sněmovna národů Federálního shromáždění
SNR	Slovenská národní rada
STV	Single Transferable Vote (volební systém „jednoho přenosného hlasu“)
SZ	Strana zelených
US-DEU	Unie svobody – Demokratická unie
ÚVV ČSSD	Ústřední výkonný výbor České strany sociálně demokratické
VPN	Veřejnost proti násilí
VV	Věci veřejné

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 metaforu 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 např. 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. Nejpozději od 40. 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 např. David Brady s Jongrynem Moem (viz Brady – Mo 1992: 407).

Tento převažující „nezájem“ o téma politiky volebních reforem byl dán zejména tím, 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 „*pravděpodobná 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 reforem (srv. Leyenaar – Hazan 2011; Pilet – Bol 2011: 569), zejména v kontextu ustavených demokracií. Podnětem pro rozvoj a zintenzivnění studia problematiky politiky volebních reforem se staly zejména výrazné změny volebních pravidel v ustavených demokraciích realizované v první polovině 90. let 20. století (na Novém Zélandu, v Japonsku, v Itálii či v Izraeli; diskuze o možnosti realizace volební reformy probíhala v 90. letech 20. století např. i ve Spojeném království). Postupem času se navíc zájem autorů začal stále intenzivněji orientovat i na problematiku volebních reforem 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 reforem, 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 reforem 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 reforem tak nacházíme jen minimum čísel a tyto nejsou obvykle zatíženy komplikovanými statistickými údaji. Metodologie je zaměřena spíše na detailní komparativní sledování procesů (*process tracing*), protože primárně sestává z detailního zkoumání malého množství případů optikou vytvořeného teoretického rámce¹.

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 jediné 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

¹ Teprve v polovině prvního desetiletí 21. století se začíná objevovat více komprehenzivní přístup ke studiu volebních reforem, který se snaží o konceptualizaci politiky volebních reforem v rámci akademické agendy (Leyenaar – Hazan 2011: 438). Za zatím nejvýznamnější příspěvek k problematice politiky volebních reforem 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 zkoumané problematiky, a speciální číslo *West European Politics* z roku 2011 (vol. 34, no. 3) na téma „Understanding Electoral Reform“, které na Renwickovu předchozí práci navazuje a rozvíjí její závěry.

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 vytváří určité kontroverze.

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 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 reforem by měla (a musí) představovat snaha o maximální míru objektivnosti. Primárním cílem předkládané práce, v souladu logikou s argumentací Maxmiliána Strmisky (2004), je tedy snaha o co možná nejvíce nestrannou reflexi, vysvětlení a zachycení problematiky a okolností politiky sněmovních volebních reforem v Československu a České republice po roce 1989. Cílem naopak není snaha o přímou ani nepřímou formu obhajoby jakýchkoli konkrétních, politicky motivovaných projektů volebních reforem či zdůvodňování

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

vhodnosti konkrétního volebního systému. Nejde o to přesvědčit čtenáře, aby podporoval nějaké konkrétní nastavení volebních pravidel. Předkládaná studie tak navazuje na (metodologickou) tradici zachovávání 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 reforem v Československu a v České republice po roce 1989. Cílem studie je tedy především představit politiku volebních reforem v Československu a v ČR po roce 1989 a ukázat její proměny v průběhu času. Práce přitom primárně sleduje proces volebních reforem 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 např. 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 hlasy voličů 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 způsob určení kandidáta, který je zvolen apod. Volební systémy tak představují souhrn pravidel, jejichž prostřednictvím dochází k obsazování zastupitelských mandátů podle počtu odevzdaných 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, které 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 omezována 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 reforem se takto vymezený prostor zásadním způsobem liší.

Kapitoly věnující se detailně jednotlivým fázím politiky volebních reforem v Československu a České republice po roce 1989 (kap. 3, 4 a 5) se pokusí o komplexní představení politiky volebních reforem a s tím souvisejících diskuzí 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 reforem (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 reforem.

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 mechanismu 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. Např. 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 10. 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 k 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 zvláště jako podíl obdržovaných 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.

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).

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 PS.

Celková míra disproporcionality volebních výsledků bude určena pomocí takzvaného indexu nejmenších čtverců (*Least squares index*) představeného na začátku 90. let 20. století irským odborníkem na problematiku volebních systémů (a původně počítačovým vědcem) Michaellem 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 indexů, 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 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 k 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 90. 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 reforem, 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 reforem v ČR (v období let 2006 až 2009) se pak práce pokusí mimo jiné prokázat platnost hypotézy, že mechanismus volebního bonusu nepředstavuje efektivní nástroj, jak řešit problémy s procesem vládnutí v ČR. 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.

1. Politika volebních reforem 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 90. let 20. století (zejména v důsledku výběrů volebních pravidel a volebních reforem v demokratizujících se zemích postkomunistické střední a východní Evropy, ale i v důsledku volebních reforem 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 kapitolu 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 Shugarta⁵.

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

Jak ale připomínají Monique Leyenaar a Reuven Hazan, ve vztahu k otázce možnosti realizace volebních reforem 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: 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 reforem v proměnách času

Nežli budou představeny jednotlivé typy volebních reforem, představme poměrně zajímavý a zcela jistě nikoli bezvýznamný koncept, jehož cílem byla snaha o diachronní srovnání volebních reforem 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 reforem.

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 reforem. 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 přebrali 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 reforem (jak v typech vybraných volebních systémů, tak ve způsobu jejich výběru) a na straně druhé autoři zaregistrovali významné rozdíly mezi jednotlivými vlnami volebních reforem, 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), který doplní jejich koncept o čtvrtou vlnu volebního designu, když jako samostatnou vlnu vymezí volební reformy realizované v 90. letech 20. století v několika konsolidovaných demokratických politických systémech (Itálie, Japonsko, Nový Zéland). Farrell si totiž uvědomil, že politika volebních reforem probíhající v rámci procesů demokratizace nemůže být přímo srovnávána s volebními reformami, které zařadil do čtvrté vlny volebních reforem. 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 reforem v některých ustavených demokraciích probíhající současně se změnami volebních systémů v rámci třetí vlny volebních reforem v první polovině 90. let 20. století.

1.1.1 První vlna volebních reforem

První (takzvaná dlouhá) demokratizační vlna proběhla podle Samuela Huntingtona v letech 1828 až 1926, kdy se v zemích jako jsou USA, Velká Británie, Austrálie, Kanada, Nový Zéland, ale i v množství malých evropských států začaly postupně vyvíjet pluralitní politická soutěž a demokratické institucionální struktury, včetně postupného rozšiřování volebního práva (podr. k problematice rozšiřování volebního práva viz např. Rokkan 1968: 7–9). Podle Farrella je tak pro první vlnu volebních reforem charakteristické, že se nové volební systémy objevovaly postupně tak, jak se vyvíjely samotné demokracie. Podobnou evoluci volebních systémů v pozdějších obdobích již nenacházíme (Farrell 2001: 176).

Současně Farrell identifikoval dva základní modely vývoje volebních systémů v rámci první vlny. Na jedné straně stály případy tzv. anglo-amerických demokracií založených na jediné *cleavage* a na dvoustranickém formátu a s relativně homogenními společnostmi, v nichž bylo výsledkem první vlny volebních reforem zavedení jednokolového relativně většinového volebního systému s jednomandátovými volebními obvody (*first-past-the-post*). Na straně druhé se naopak nacházely případy raných demokracií v kontinentální Evropě založených na více plurálních společnostech a postrádajících pouze jedinou dominantní *cleavage*. V heterogenních kontinentálních

demokraciích tak bylo výsledkem první vlny zavedení volebních systémů poměrného zastoupení (srv. Farrell 2001: 176–177).

Homogenní anglo-americké demokracie vykazovaly tendence politických elit zachovat si maximální možnou kontrolu nad politickým systémem a omezovat či eliminovat vliv menších skupin a politických stran. Následně začal být zdůrazňován i zájem na existenci teritoriální vazby mezi voliči a jejich zastupiteli, který ale do značné míry fakticky odrážel přání místních elit uchovat si svůj základní politický vliv. Vhodným volebním systémem se pro tento účel jevil být jednokolový relativně většinový volební systém s jednomandátovými volebními obvody. Jakmile anglo-americké demokracie tento volební systém zavedly, existoval zde již jen malý zájem na realizaci případných dalších volebních reforem. Zcela jiný charakter vývoje vykazovaly v rámci první vlny volebních reforem kontinentální evropské demokracie, kde bylo jedním z výsledků demokratizačních procesů zavádění volebních systémů poměrného zastoupení. Podle Davida Farrella totiž v plurálních evropských společnostech došlo poměrně záhy k uznání nutnosti akomodace různých skupin v rámci politického systému (srv. Farrell 2001: 176–177).

Problematice výběru volebních systémů poměrného zastoupení na počátku 20. století v zemích kontinentální Evropy se jako první podrobněji věnoval Stein Rokkan, který navrhl (dodnes uznávanou) kauzální interpretaci, podle níž je výběr konkrétního nastavení volebního systému závislý především na struktuře *cleavages* ve společnosti. Platí přitom, že tlaky na zavádění volebních systémů poměrného zastoupení narůstaly s rostoucí mírou etnické a/nebo náboženské heterogenity. Podle Rokkana tak není náhodou, že první změny směrem k zavedení volebního systému poměrného zastoupení proběhly v etnicky nejvíce heterogenních evropských společnostech (jako příklady Rokkan uvádí Dánsko v roce 1855, švýcarské kantony v roce 1891, Belgie v roce 1899, Moravu v roce 1905 či Finsko v roce 1906). Zavedení volebního systému poměrného zastoupení bylo podle Rokkana navíc důsledkem souběhu tlaků shora a zdola. Z jedné strany (zdola) působila sílící dělnická třída, jejímž cílem bylo snížení prahů reprezentace tak, aby její zástupci mohli získat přístup do zákonodárných sborů. Jako vhodné řešení se tak z pohledu těchto skupin jevil zavedení volebního systému poměrného zastoupení, protože tento volební systém mohl zajistit zastoupení i menšinovým a doposud podreprezentovaným, či zcela vyloučeným společenským skupinám. Z druhé strany naopak působily zájmy nejvíce ohrožených ze starých ustavených politických stran (konzervativních elit), které se při existujícím nastavení volebního systému cítily být mocensky ohroženy sílícími socialistickými stranami, a proto usilovaly o zavedení volebního systému poměrného

zastoupení ve snaze uchránit si své pozice ohrožované novými vlnami mobilizace voličů všešlých z procesů demokratizace volebního práva (podr. Rokkan 1968: 12–13; Rokkan 1970: 88 a 157; srv. např. Nohlen 1984: 222–223).

Zavedení volebního systému poměrného zastoupení tak podle tzv. Rokkanovy hypotézy představovalo jakýsi nástroj k ochraně vlastních zájmů. Zatímco představitelé starých politických elit usilovali zavedením proporčního volebního systému o minimalizaci (předpokládaných) ztrát v podobě oslabení vlastního vlivu, nově sílící dělnická třída naopak vnímala volební systém poměrného zastoupení jako garanci toho, že dosáhne alespoň základního podílu na zastoupení v zákonodárných sborech, a tím i podílu na politické moci.

Rokkanovu hypotézu posléze rozšiřují a specifikují Arend Lijphart (1994a: 203–204) a především Carles Boix (1999: 610). Oba autoři na jedné straně uznávají přínos původní Rokkanovy hypotézy, která se zaměřuje na klíčovou roli strategických kalkulací politických elit při výběru konkrétních typů volebních systémů, na druhé straně považují tuto hypotézu pro komplexní explanaci za nedostatečnou, protože je, řečeno Boixovými slovy, nedostatečně specifikovaná (*underspecified*) a až příliš historicky ukotvená (Boix 1999: 610). Rokkanova hypotéza tak podle Boixe neindikuje podmínky, za nichž se staré politické elity cítily být dostatečně ohrožené, aby změnili stávající volební systém. Nabízí se tak otázky, proč logika vyplývající s Rokkanovy hypotézy nefungovala ve Velké Británii, podobně jako v Austrálii, v Kanadě, na Novém Zélandu apod., respektive proč tyto země nezavedly volební systém poměrného zastoupení, ačkoli i zde došlo k zavedení všeobecného volebního práva (srv. Lijphart 1994a: 204; Boix 1999: 610), případně proč se některé země (např. Francie, Řecko a do jisté míry i Španělsko) posouvaly tam a zpět mezi většinovými a poměrnými volebními systémy, platí-li hypotéza, že změna volebního systému je důsledkem rozšiřování volebního práva (Boix 1999: 610)?

Boix ve své precizaci kauzálního vysvětlení zavádění volebních systémů poměrného zastoupení⁶ částečně navazuje na Rokkanovy východiska a závěry, když uznává,

⁶ Dodejme, že Boixovou (1999) hlavní ambicí bylo předložit komprehenzivní hypotézu, která by byla použitelná nejen pro vysvětlení výběrů volebních systémů na přelomu 19. a 20. století, ale i pro pozdější reformní procesy v zemích střední a východní Evropy, Latinské Ameriky i v dalších nově se demokratizujících zemích světa. Podobně i Arend Lijphart (1994a) se domníval, že původní Rokkanova hypotéza může být rozšířena a aplikována na proces volebních reforem v demokratizujících se zemích střední a východní Evropy. Opačný pohled nicméně nacházíme např. u Sarah Birch, Frances Millard, Mariny Popescu a Kieran Williams (2002), které ukazují na tři významné rozdíly mezi první vlnou volebních reforem v západní Evropě a třetí vlnou ve střední a východní Evropě. První rozdíl podle autorek spočívá v tom, že zatímco proces přijímání volebních systémů se v západní Evropě na přelomu 19. a 20. století víceméně překrýval s procesem rozšiřování volebního práva, postkomunistické volební reformy se týkaly pouze volebních pravidel. Druhý rozdíl spočívá v odlišném rozsahu společenských a politických změn

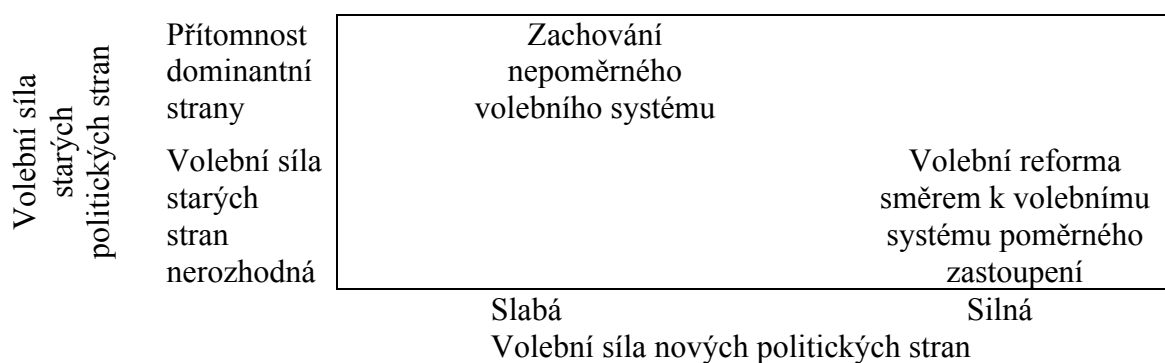
že rozšiřování volebního práva, rostoucí volební síla socialistických stran a s tím související kalkulace starých konzervativních politických elit ovlivnily formování volebních pravidel na konci 19. a na počátku 20. století. Ačkoli v průběhu velké části 19. století byly volební systémy relativně stabilními institucemi, s postupným rozšiřováním volebního práva docházelo ke změně podmínek politické soutěže, protože se během poměrně krátké doby několikanásobně navýšil počet voličů. Vstup nových voličů do politické soutěže znamenal riziko eroze dosavadní volební síly starých ustavených politických stran, což podněcovalo staré politické elity k úvahám o provedení volební reformy.

Nicméně „automatickou“ reakcí na změny ve volební aréně nebyly volební reformy a zavedení volebního systému poměrného zastoupení. Otázka přijetí či nepřijetí volebního systému poměrného zastoupení závisela podle Boixe na interakci dvou hlavních podmínek determinujících volební životaschopnost vládnoucích stran v budoucnu. V první řadě záviselo případné zavedení volebního systému poměrného zastoupení na volební síle nově nastupujících politických stran (zejména socialistů na přelomu století). Současně záleželo na koordinačních kapacitách vládnoucích stran, tedy jestli byly staré ustavené politické strany vzájemně podobně volebně silné, a voliči tak nebyly schopni se rozhodnout, pro kterou z těchto stran hlasovat proti socialistické straně, nebo jestli byla jedna strana z nesocialistického tábora dominantní, a stala se tak jakýmsi ohniskem, kolem něhož se nesocialističtí voliči postupně koordinovali. Pro Boixe je tak rozhodujícím faktorem případné změny volebního systému vzájemná volební velikost starých a nových politických stran.

Výsledkem interakce dvou výše popsaných podmínek jsou dva možné modely výběrů volebních institucí (viz graf 1.1). Jestliže se neobjevila žádná nová volebně silná politická strana a/nebo jedna ze starých ustavených stran dominovala v nesocialistickém táboře, zůstala zachována nějaká z forem nepoměrného volebního systému, bez ohledu na jakékoli změny, k nimž docházelo v rámci volebního trhu (včetně zavedení všeobecného volebního práva). Naopak v situaci, kdy se objevila nová a navíc volebně silná politická strana a současně volební síla politických stran starých elit byla víceméně vyrovnaná, výrazně sílily podněty k zavedení volebního systému poměrného zastoupení (Boix 1999).

v rámci západoevropské první a postkomunistické třetí vlny volebních reforem. V neposlední řadě se obě vlny lišily ve způsobu přijímání změn volebních systémů. Zatímco volební reformy realizované v rámci první vlny byly přijímány standardním legislativním procesem, postkomunistické volební reformy byly charakteristické „radikální institucionální dislokací“, tedy situací, kdy parlamentní cesta přijímání volebních reforem byla nahrazena procesem neformálních rozhovorů u tzv. kulatých stolů (např. Polsko, Maďarsko, Československo) nebo exekutivním výnosem (např. Rusko nebo Rumunsko).

Graf 1.1 Vysvětlení výběrů konkrétních typů volebních systémů podle Carlese Boixe



Zdroj: autor podle Boix 1999: 610–613.

Proces přijímání nových volebních systémů byl tedy v rámci první vlny volebních reforem postupný a evolučního charakteru. Současně je zřejmé, že výběr konkrétního nastavení volebního systému byl výsledkem rozhodnutí (částečně uvědomělých) domácích elit. Podle Reillyho a Reynoldse tak bylo pro první vlnu charakteristické, že většina výběrů volebních systémů měla podobu kombinace vědomého designu (*conscious design*) a náhodné evoluce⁷. Navíc jakmile byly nové volební systémy přijaty, politické elity (i voliči) k nim začali přistupovat konzervativně, a je tak patrná tendence k tomu, vyhnout se dalším volebním reformám.

Pouze v některých případech bylo rozhodnutí přijmout konkrétní volební systém záměrné; jako například v případě rozhodnutí přijmout volební systémy alternativního hlasování (*alternative vote*) pro federální Sněmovnu reprezentantů a volební systém jednoho přenosného hlasu (*single transferable vote*) pro federální Senát v Austrálii v roce 1918, především ve snaze zmírnit problémy související s tříštěním voličských hlasů v rámci nejednotného konzervativního tábora „tváří v tvář“ sílící socialistické straně, nebo v případě irského rozhodnutí přijmout volební systém jednoho přenosného hlasu z roku 1922 s odkazy na jemu vlastní férovost a s proklamovaným cílem ochránit menšinové protestantské a unionistické komunity na jihu země (Reynolds – Reilly 1999: 24; Farrell 2001: 177).

⁷ Barbara Sgouraki Kinsey a Olga Shvetsova v této souvislosti doplňují, že čím více informacemi jednotliví relevantní aktéři disponovali a čím kvalitnější tyto informace byly, tím spíše mohli iniciátoři změn naplnit sledované a očekávané cíle. Ve vztahu k první vlně volebních reforem identifikují autorky tři případy (islandskou volební reformu z roku 1915, dánskou volební reformu z roku 1918 a rakouskou volební reformu z roku 1919), kde byla poměrně vysoká úroveň nekompletnosti informací, přičemž zde schopnost volební racionalizace selhala a zvolený volební systém nemohl zajistit původně sledované cíle iniciátorů volebních reforem (podr. Kinsey – Shvetsova 2008).

1.1.2 Druhá vlna volebních reforem

Druhá vlna výběrů a změn volebních systémů probíhala v období po skončení druhé světové války, a to zejména v souvislosti se dvěma procesy. Jednak se jednalo o procesy detotalitarizace, tedy o procesy (znovu)ustavování některých evropských i mimoevropských demokracií (např. Německo, Japonsko, Itálie); jednak šlo o procesy dekolonizace, jejichž důsledkem byl vznik mnoha nových demokracií v mimoevropském prostoru.

Pro druhou vlnu bylo typické, že mnoho zemí přijalo volební systém, který byl vyprojektován a zdokonalen v zahraničí (vnějšími elitami). Zatímco v případě výběrů volebních systémů v rámci procesů detotalitarizace byla typická forma vnějšího vnučení pod tlakem demokratických mocností, přičemž zvolený volební systém měl často naplňovat konkrétní normativní účel (např. snížení fragmentace stranického systému, eliminace extremistických politických stran apod.), v případech procesů dekolonizace měl výběr volebních institucí podobu koloniálního dědictví, kdy jednotlivé nově vzniknuvší země přejímaly volební systémy svých mateřských zemí. A to bez ohledu na to, zda tento volební systém vyhovoval politickým, společenským či kulturním podmínkám dané země.

Přijetí volebního systému ve formě koloniálního dědictví navíc představovalo podle Reillyho a Reynoldse zřejmě nejčastější způsob přijetí volebního systému v demokratizujících se politických systémech v tomto období. Reilly s Reynoldsem se pokouší tuto skutečnost dokumentovat na konkrétních číslech: 37 z 53 (tedy zhruba sedmdesát procent) bývalých britských kolonií užívá klasický westminsterský volební systém prosté většiny (*first-past-the-post*); 11 z 27 frankofonních teritorií užívá (francouzský) dvoukolový většinový volební systém a současně většina ze zbývajících 16 zemí užívá listinný poměrný volební systém, který se ve Francii užíval v období po druhé světové válce; 15 ze 17 španělsky mluvících zemí a teritorií a všech 6 luzofonních zemí užívá listinný poměrný volební systém (Reilly – Reynolds 1999: 23–24). David Farrell rovněž připomíná vliv britských volebních reformátorů na přijetí volebního systému jednoho přenosného hlasu v některých bývalých britských koloniích (Farrell 2001: 178).

Reilly s Reynoldsem (1999: 24) a posléze i David Farrell (2001: 178) nicméně připomínají, že přijetí volebního systému v podobě koloniálního dědictví představuje asi nejméně vhodný způsob přijímání volebních institucí. Takto přijatý volební systém nebude odpovídat potřebám konkrétní země, protože původní koloniální velmoci se výrazným způsobem socioekonomicky i kulturně lišily a liší od struktury společnosti

(de)kolonizované. Reynolds s Reillym pak v této souvislosti dodávají, že ve svém důsledku tedy nemůže být překvapením, že koloniální dědictví westminsterského systému bývá často uváděno jako jedna z hlavních překážek pro stabilizaci řady politických systémů v rozvojových zemích (Reilly – Reynolds 1999: 24).

1.1.3 Třetí vlna volebních reforem

Třetí demokratizační vlna začíná svržením Salazarova, resp. Caetanova režimu v Portugalsku v roce 1974, a zahrnuje tak demokratizační procesy poslední čtvrtiny 20. století v jižní Evropě, Latinské Americe i v zemích střední a východní Evropě. Třetí vlna volebních reforem vyprodukovala nové modely přijímání volebních systémů. Ústředním rysem této vlny se podle Reynoldse s Reillym stalo vědomé designování volebních systémů, přičemž právě volební systémy představovaly pro politické elity klíčová ústavní rozhodnutí pro nové demokracie (Reilly – Reynolds 1999: 25). Pro volební reformy přijaté v rámci třetí vlny je dále typické vyjednávání mezi konkurenčními politickými elitami. Soutěžící elity jsou ve třetí vlně již lépe informovány o možných alternativách konkrétního nastavení volebního systému a o jejich důsledcích pro politické systémy. S ohledem na tuto skutečnost pak platí, že nová nastavení volebních systémů vzešlá ze třetí vlny volebních reforem byla především výsledkem kompromisů mezi často různorodými představami jednajících politických elit.

Například procesy institucionálních reforem, včetně zavádění nových volebních systémů pro zakladatelské volby, se v podmínkách demokratizujících se zemí střední Evropy odehrávaly v rámci jednání explicitního charakteru, tzv. kulatých stolů (konaly se v Polsku, v Maďarsku, v Československu či v Bulharsku), u kterých zasedli zástupci starého režimu a demokratické opozice⁸. David Farrell ovšem připomíná, že ve skutečnosti byl většinou výsledkem těchto jednání jakýsi „nečistý (*messy*) kompromis“ (Farrell 2001: 179). Ve většině případů se totiž jednání u kulatého stolu neodehrávala jako rozhovory dvou rovnocenných politických táborů. Snad pouze s výjimkou určité etapy maďarských rozhovorů (a do jisté míry i těch bulharských) vždy jedna strana jednání dominovala a měla rozhodující slovo při rozhodování o výsledné podobě nastavení volebního systému. Navíc, jak upozorňují Barbara Sgouraki Kinsey a Olga Shvetsova, čím lepší informace

⁸ Josep Colomer navíc upozorňuje, že samotný institut kulatého stolu je třeba chápat v kontextu dohodnutého projektu, jenž byl redefinicí stávající politické hry, a to s ohledem na odhadované vyjednávací síly jednotlivých aktérů účastnících se jednání u tzv. kulatých stolů (Colomer 2000: 106).

konkurenční politické elity mají, tím je pravděpodobnější, že proces volebního designu bude zacílen na jejich vlastní úspěch (Kinsey – Shvetsova 2008: 322).

1.1.4 Čtvrtá vlna volebních reforem

Hlavní podněty pro změny volebních systémů v rámci čtvrté vlny, která se podle Farrella týkala volebních reforem realizovaných v ustavených demokraciích v 90. letech 20. století, představovala konkrétní systémová selhání, ať již na úrovni systému volebního či na úrovni politického systému jako takového. Katalyzátorem změny volebního systému v Itálii a v Japonsku v první polovině 90. let 20. století byl problém politické korupce a s tím související občanské nespokojenosti (srv. Dunleavy – Margetts 1995: 26; Donovan 1995; Shiratori 1995; Farrell 2001: 180; Katz 2005: 69), navíc v Itálii byla tato skutečnost doprovázena přítomností vládní nestability a přílišné fragmentace stranického systému (srv. Katz 2005: 69; Norris 1995: 7), které se rovněž staly hlavním podnětem pro realizaci volební reformy v Izraeli.

Naopak na Novém Zélandu byla volební reforma přijata v reakci na některé nedostatky westminsterského modelu volebního systému. Jedním z identifikovaných nedostatků existujícího volebního systému byla vysoká míra disproportionality, projevující se především v nadreprezentaci velkých a výrazné podreprezentaci třetích a malých stran. To byl ostatně důvod, proč byla v druhé polovině 90. let zvažována a diskutována možnost realizace volební reformy i ve Spojeném království. Dalším nedostatkem jednokolového volebního systému prosté většiny na Novém Zélandu byla přítomnost tzv. falešných většin (*spurious majorities*) v parlamentních volbách konaných v letech 1978 a 1981⁹. Tedy distorzního jevu, kdy politická strana s celostátně nejvyšším počtem voličských hlasů nezískává nejvyšší počet zastupitelských mandátů, ale paradoxně vládní většinu získává až druhá celostátně volebně nejsilnější strana (viz např. Norris 1995: 7; Dunleavy – Margetts 1995: 24–25; Vowles 1995; Farrell 2001: 180; Katz 2005: 69; Vowles 2008; Renwick 2010: 194–209). Falešné většiny byly rovněž důvodem pro přijetí volební reformy na Maltě v roce 1987 (viz např. Lijphart 1994a: 36; Taagepera 2008: 29; Buhagiar – Lauri 2009: 1–2; Charvát 2011e: 100).

Nejčastějším výstupem čtvrté vlny volebních reforem bylo zavedení buď smíšeného, nebo personalizovaného poměrného volebního systému. Čtvrtá vlna byla rovněž

⁹ Pro označení tzv. falešných většin (Siaroff 2003; Renwick 2010: 38) se rovněž někdy užívají termíny „obrácené většiny“ (*plurality reversal*) (Shugart 2008: 16) či „volby s nesprávným vítězem“ (*wrong winner elections*).

ve srovnání s předchozími vlnami specifická v tom ohledu, že hned v několika případech umožnila částečný vstup veřejnosti do procesu politiky volebních reforem v podobě konání referend. Výběr konkrétního volebního systému tak nebyl, na rozdíl např. od třetí vlny, procesem sólového rozhodování politických elit (Farrell 2001: 180–181; Norris 1995: 7).

Ačkoli je výše představený výklad v mnoha ohledech podnětný a do značné míry inspirativní, je zřejmé, že diachronní srovnání neposkytuje příliš prostoru k pochopení a analýze jednotlivých specifických případů politiky volebních reforem. Pro potřeby analýzy politiky volebních reforem v Československu a v ČR po roce 1989 se tak výše představený přístup nejeví jako příliš vhodný a bude se potřeba zaměřit na jiné existující přístupy ke zkoumané problematice.

1.2 Typologie volebních reforem

Ačkoli mladší tradice výzkumu volebních institucí, tedy pole studií politiky volebních reforem, prošla v posledních patnácti letech vcelku rapidní expanzí, stále se jedná o poměrně málo zmapovanou oblast politické vědy. A to i přesto, že od zhruba poloviny prvního desetiletí 21. století se v rámci studia politiky volebních reforem objevuje více komprehenzivní přístup usilující o konceptualizaci volebních reforem v rámci akademické agendy, který nahrazuje do té doby převládající orientaci na (převážně jednopřípadové) analýzy tzv. velkých volebních reforem ve smyslu Katzovy terminologie (podr. viz níže) a jejich důsledků (srv. Leyenaar – Hazan 2011). Důsledkem tohoto stavu je mj. i určitá nejednotnost v přístupu ke studiu politiky volebních reforem a absence obecně akceptované teorie volebních reforem. Namísto toho vedle sebe existují přinejmenším dva významné, vzájemně soutěžící, ale nikoli nutně vzájemně se vylučující koncepty.

První přístup lze označit jako racionalistický a je spjat především se jménem Kennetha Benoit (2004; 2007) a dále pak se jmény např. Williama Rikera (1984), Kathleen Bawn (1993), Josepa Colomera (2004; 2005), Davida Bradyho a Jongryna Moa (1992) či Carlese Boixe (1999)¹⁰. Podle tohoto přístupu je většina politických institucí výsledkem společenské volby (Bawn 1993: 965)¹¹, pročež právě teorie společenské volby

¹⁰ Bernard Grofman uvádí, že všichni současní političtí vědci jsou teoretiky „soft“ racionální volby v tom smyslu, že sdílejí přesvědčení, že lidé (často) činí věci z nějakého konkrétního důvodu. Podle současných politických vědců je tak důležité, pokusit se určit, jaké tyto důvody jsou, a pochopit, jak můžeme ovlivnit konkrétní volby jednotlivců tím, že ovlivníme prostředí či institucionální rámec, v němž jsou takové volby prováděny (Grofman 2004: 35).

¹¹ Kathleen Bawn ve své analýze přijímání a změny volebních pravidel v Německu v letech 1949 a 1953 dochází k závěru, že rozhodování o volebních pravidlech je možné nejlépe vystihnout jako společenskou volbu, která je ovlivněna zájmy účastníků a institucí strukturujících tento výběr (Bawn 1993: 988).

(*social choice theory*) představuje vhodný explanační rámec pro vysvětlení procesů institucionálních reforem, včetně reforem volebních¹². Umožňuje totiž vysvětlit volby konkrétních (racionálních) strategií, které jednotliví relevantní aktéři v rámci reformního procesu přijímají. Základním východiskem racionalistické perspektivy je tedy předpoklad racionálně kompetentních aktérů¹³, kteří preferují instituce a pravidla umožňující maximalizovat vlastní zisky, cíle a zájmy zastupované těmito aktéry. Jak zdůrazňují Danica Fink-Hafner, Damjan Lajh a Alenka Krašovec, spor o konkrétní institucionální řešení je tedy současně sporem o konkrétní politický zájem zachovat si nebo převzít klíčové pozice u moci (Fink-Hafner, Lajh, Krašovec 2011: 9). Konkrétně v kontextu politiky volebních reforem tak má perspektiva maximalizace moci (*power-maximization*) podobu úsilí o maximalizaci vlastních mandátových zisků (*seat-maximization*).

Hlavními (racionálními) aktéry kontrolujícími proces výběru volebního systému a dominujícími celému reformnímu procesu jsou podle racionalistické perspektivy existující politické elity, které prostřednictvím politiky volebních reforem prosazují své vlastní mocenské zájmy. Richard Katz uvádí, že pro pochopení podpory konkrétního návrhu volební reformy optikou racionalistické perspektivy stačí zodpovědět otázku *cui bono*, tedy v čí prospěch je volební reforma zaváděna (Katz 2007: 308). Racionalistická perspektiva tak vychází z předpokladu, že jednotliví relevantní aktéři politiky volebních reforem provádějí strategické kalkulace (porovnávají jednotlivé alternativy nastavení volebního systému a vyhodnocují, zda by si podle jiných volebních pravidel vedli lépe ve srovnání se stávající situací či nikoli). Volební reforma je tak v tomto pojetí součástí politické agendy pouze tehdy, pokud mohou z jejího zavedení profitovat (ve smyslu vyšších mandátových zisků ve srovnání se stávajícím volebním systémem) konkrétní politické strany nebo případně koalice stran¹⁴.

Politické instituce tak na jedné straně determinují výsledky procesu společenského rozhodování, na straně druhé jsou současně tyto instituce samy o sobě endogenními produkty společenských voleb.

¹² Přístupy založené na zájmech převažují v množství současné literatury zabývající se problematikou vytváření a reformování volebního systému, zejména pak v kontextu postkomunistické demokratické tranzice (Birch *et al.* 2003: 16–17). Nemělo by se ovšem zapomínat na kontextuální faktory, jež tendují k sjednocení těch, kdo rozhodují o institucionálních reformách, a jež nastaví výběr pro volbu, zatímco racionální kalkulace je rozdělí a určí, co bude vybráno (podr. viz Birch *et al.* 2002: 22–23).

¹³ Racionalitou se v tomto kontextu rozumí především záměrnost (*intentionality*) jako protiklad k nezáměrnosti (*non-intentionality*). Tato záměrnost pak může být v minimalistickém pojetí chápána jako konzistence cílů (srv. Héritier 2007: 10, poz. 4). Relevantní aktéři jsou tak v této perspektivě nahlíženi jako sobečtí (*selfinterested*) a orientovaní na sledovaný cíl (předpoklad individuální racionality), angažovaní v opakovaných interakcích s ostatními aktéry a disponující dostatkem informací k predikci pravděpodobných výsledků různých strategií (srv. Héritier 2007: 10).

¹⁴ Matthew Søberg Shugart v této souvislosti hovoří o tzv. na výsledcích závislých (*outcome-contingent*) motivacích či faktorech (podr. viz Shugart 2008; srv. Blau 2008).

Logiku racionalistické perspektivy v rámci studia politiky volebních reforem víceméně shrnuje tzv. *Micro-mega* pravidlo představené Josepem Colomerem, které popisuje strategie jednotlivých relevantních aktérů v procesech volebních reforem. Základní teze *Micro-mega* pravidla říká, že velké politické subjekty podporují malé politické instituce (malá volební shromáždění, malé volební obvody, malé volební kvóty apod.), aby vyloučily ostatní aktéry z politické soutěže, případně je v rámci této soutěže oslabily do maximálně únosné míry. Naopak malé strany preferují velké instituce ve víře, že jim tyto v budoucnu umožní participaci na politickém procesu. Silní aktéři tedy budou podle logiky tohoto pravidla preferovat spíše restriktivní volební instituce, zatímco slabší aktéři naopak spíše otevřenější volební systémy (srv. Colomer 2004a: 3; Colomer 2005: 2).

Alan Renwick později upozorňuje, že *Micro-mega* pravidlo nemusí platit absolutně a navrhuje jeho částečnou modifikaci, respektive doplnění o specifické případy. V určitých specifických situacích totiž mohou i menší političtí aktéři – v rámci strategie vycházející z logiky *seat-maximizing* modelu – preferovat většinový volební systém. Děje se tak zejména tehdy, pokud má menší strana lokálně zakotvené kandidáty a/nebo lokálně zakotvenou voličskou podporu. Dalšími specifickými případy mohou být situace, kdy by změna volebních pravidel vedla k posílení pozic koaličního partnera na úkor opozice, nebo doufají-li lídři menšího aktéra v rekonfiguraci stranického systému s tím, že tato změna povede k růstu významu menšího aktéra v rámci stranicko-politické soustavy (Renwick 2010: 55).

Podle Monique Leyenaar a Reuvena Hazana poskytovala racionalistická perspektiva důležitý první krok k vysvětlení případů volebních změn. Nicméně v okamžiku, kdy se začala problematika politiky volebních reforem stávat komplexnějším tématem, ukázala se racionalistická perspektiva jako nedostačující, a to ze dvou hlavních důvodů. Na jedné straně se až příliš orientuje na politické elity a jejich zájmy a v důsledku toho opomíjí některé další relevantní aktéry, kteří rovněž do reformního procesu vstupují; na straně druhé racionalistický přístup poskytoval zajímavý analytický nástroj pro vysvětlení, proč se v některých zemích volební reformy konaly, nebyl již ale schopen vysvětlit, proč jinde naopak volební reformy neproběhly, případně proč byly zamítnuty (srv. Leyenaar – Hazan 2011: 449).

Kritici racionalistického přístupu sice na jedné straně uznávají, že vlastní zájmy jsou významnou determinantou pro výběr konkrétních volebních systémů, na druhou stranu ale zastávají přesvědčení, že orientace pouze na zájmy nemůže poskytnout komplexní vysvětlení politiky volebních reforem, protože v procesu strukturace existují politických

elit k institucím sehrávají nikoli nevýznamnou, i když zdaleka ne tak predikovatelnou roli i další, racionalistickou perspektivou přehlížené faktory, zejména pak hodnoty a ideologie (srv. Bowler – Donovan – Karp 2006; Katz 2007; Blais – Shugart 2008; Katz 2005: 68–69)¹⁵. K podobnému závěru ostatně již dříve došli André Blais s Louistem Massicottem, kteří provedli analýzu volebních institucí v 166 zemích světa (bez ohledu na to, zda se jednalo o režimy demokratické či nedemokratické). Blais s Massicottem došli na základě výsledků své analýzy k závěru, že výběr volebních systémů nebyl primárně určen stranickými zájmy, nýbrž byl významně ovlivněn i (místními) představami o tom, co je spravedlivé, efektivní či dobré (viz Blais – Massicotte 1997). Podobně v podmínkách demokratizujících se zemí střední a východní Evropy zohledňovali (přinejmenším někteří) relevantní aktéři při výběru volebních institucí nejen své vlastní zájmy, nýbrž nahlíželi na celou věc i z dlouhodobého hlediska s přihlédnutím k tomu, co vnímali jako dobré (např. podnítit vznik a rozvoj stranického a politického pluralismu) a spravedlivé (srv. Birch *et al.* 2002).

Druhý přístup by bylo možné označit jako strukturalistický, případně jako strukturálně-institucionalistický¹⁶ a je spjat především se jménem Matthewa Sørberga Shugarta (2003; 2008). Oproti racionalistickému přístupu zahrnuje druhý přístup širší škálu aktérů, kteří se na politice volebních reforem podílí (včetně běžných občanů). Politika volebních reforem je tak v tomto pojetí nahlížena jako důsledek kombinace inherentních a kontingentních faktorů. Podstatné tak jsou již samotné podněty vedoucí k volební reformě a nikoli až situace, kdy je přistoupeno k procesu realizace volebních reforem (Shugart 2003: 26–27). Katz pak v návaznosti na Shugarta specifikuje, že zatímco inherentní faktory (jako např. vládní nestabilita nebo vysoká míra disproportionality volebních výsledků) sehrávají významnou roli ve vytváření podmínek předcházejících volební reformě a v důsledku toho současně ovlivňují, jakým směrem se bude reformní proces ubírat, samotné načasování volební reformy je pak převážně kontingentním faktorem (Katz 2005: 74). Podle Shugartova pojetí se tak volební reforma koná především

¹⁵ Shugart vytvořil syntézu přístupů založených na zájmech a přístupů založených na skutečnosti, že ideje a hodnoty hrají podobně významnou roli jako zájmy, a hovoří o tzv. na činech závislých (*act-contingent*) motivacích k volební reformě. Předpokladem této syntézy je, že politické strany nabývají přesvědčení, že volební reforma je v jejich vlastním zájmu tehdy, pokud jsou voliči přístupní myšlence, že stávající volební systém je nelegitimní nebo že alternativní model je lepší, tedy pokud se volební reforma těší podpoře široké veřejnosti (podr. viz Shugart 2008; srv. Reed – Thies 2003: 153; Blau 2008).

¹⁶ Monique Leyenaar s Reuvenem Hazanem hovoří o racionalistickém a institucionalistickém přístupu ke studiu volebních reforem. Označení institucionalistický přístup používají proto, že volební reformy se podle této perspektivy konají tehdy, pokud se mění celkový institucionální kontext nebo pokud existující volební systémy vedou k tzv. zvráceným (*perverse*) účinkům (Leyenaar – Hazan 2011: 443; srv. Rahat – Hazan 2011: 479).

v reakci na specifické případy systémového selhání, přičemž systémové selhání Shugart definuje jako „*neschopnost volebního systému naplnit normativně očekávané vazby mezi hlasováním a ustavením exekutivních autorit*“ (Shugart 2008: 13).

Podle Shugarta např. platí, že politické strany, které jsou dlouhodobě znevýhodněny stávajícím volebním systémem, budou spíše usilovat o jeho změnu. Naopak politické strany, které užívají volební systém zvýhodňuje, se staví proti jakékoli jeho reformě, a to přinejmenším tak dlouho, dokud mají pocit jistoty očekávaných zisků. Podle této logiky pak tedy platí, že volební reforma se bude konat s vysokou pravděpodobností tehdy, pokud se politická strana, jež byla dlouhou dobu znevýhodněná a odstavená od moci v pozici opoziční strany, navrátí do vlády. Podle Shugarta je to tedy hodnocení minulých výsledků stávajícího volebního systému, co směřuje stranické preference pro nový systém a co motivuje politické strany k podpoře či odmítnutí konkrétní volební reformy (podr. Shugart 2008).

Na tuto diskuzi posléze navázal Alan Renwick, který se pokusil rozvinout propracovanější chápání procesu volebních reforem. Renwick jednak zpochybňuje racionalistickou představu, že to jsou politici, kdo dominuje celému procesu výběru konkrétních nastavení základních parametrů volebních systémů. Namísto toho konstatuje, že v řadě případů sehrávají významnou roli i běžní občané a že určitý vliv mají i faktory jako konkrétní koncepce veřejného zájmu apod. Současně se Renwick snaží ukázat, že každá z obou výše představených perspektiv dokáže vysvětlit jen některé procesy volebních změn a že jednotlivé přístupy se ve schopnosti vysvětlit jednotlivé případy politiky volebních reforem v podstatě doplňují. Podle Renwicka je tak třeba uznat, že existují různé procesy volebních reforem, a pro potřeby své analýzy se primárně zaměřuje na identifikaci aktérů, kteří jsou do reformního procesu zahrnuti, a na jejich motivace. Renwick tak navrhuje rozlišit dvě různé cesty, které vedou k volební reformě (podr. viz Renwick 2010: 2–12).

První varianta předpokládá, že reformní proces se odehrává jednak proto, že politické elity chtějí provést volební reformu, a jednak proto, že mají dostatečnou většinu k tomu volební reformu realizovat. Politici jsou tak v tomto případě nahlíženi jako klíčoví aktéři politiky volebních reforem. Pro potřeby další analýzy této cesty k volební reformě se jako zásadní ukazuje být otázka, jak politici přistupují k volebním systémům ve smyslu

Tsebelisova rozlišení politických institucí na redistributivní (*redistributive*) a účinné (*efficient*) (podr. viz Tsebelis 1990: 104–115)¹⁷.

Pokud jsou volební systémy politickými elitami nahlíženy jako redistributivní instituce, pak má volební reforma podobu tzv. vnucení ze strany vládní většiny (*elite majority imposition*). Cílem zavedení volební reformy je primárně snaha o maximalizaci moci zvýšením vlastních mandátových zisků. Tento typ volebních změn je podle Renwicka nejčastějším případem volebních reforem prosazených „shora“ v případě ustavených demokracií a jako příklady tohoto typu Renwick uvádí volební reformy realizované ve Francii v letech 1985 a 1986 a v Itálii v roce 2005. Jsou-li naopak volební systémy koncipovány politickými elitami jako účinné (*efficient*) instituce, které mohou přinést obecný prospěch všem, pak má volební reforma podobu dohody v rámci politických elit (*elite settlement*). K tomu dochází tehdy, pokud jsou politici schopni dosáhnout konsenzu v otázce zavedení volebního systému, který bude odpovídat obecnému dobru podle jejich očekávání. Tento typ volební reformy je tak podle Renwicka typický pro realitu přijímání volebních systémů v podmínkách demokratizujících se zemí.

Druhou cestou k volební reformě je podle Renwicka naopak situace, kdy politici ztrácí kontrolu nad procesem rozhodování. Pro potřeby dalšího rozlišení v rámci této skupiny volebních reforem je pak zásadní otázka, v čí prospěch a v jaké míře (zda částečně nebo zcela) ztrácejí politici kontrolu reformního procesu (schematicky viz Renwick 2010: 10, graf 1.2). Jako nejčastější typ reformních procesů realizovaných druhým způsobem v ustavených demokraciích pak Renwick identifikuje model interakce politických elit a mas (*elite-mass interaction*), v němž politici částečně ztrácejí kontrolu ve prospěch běžných občanů.

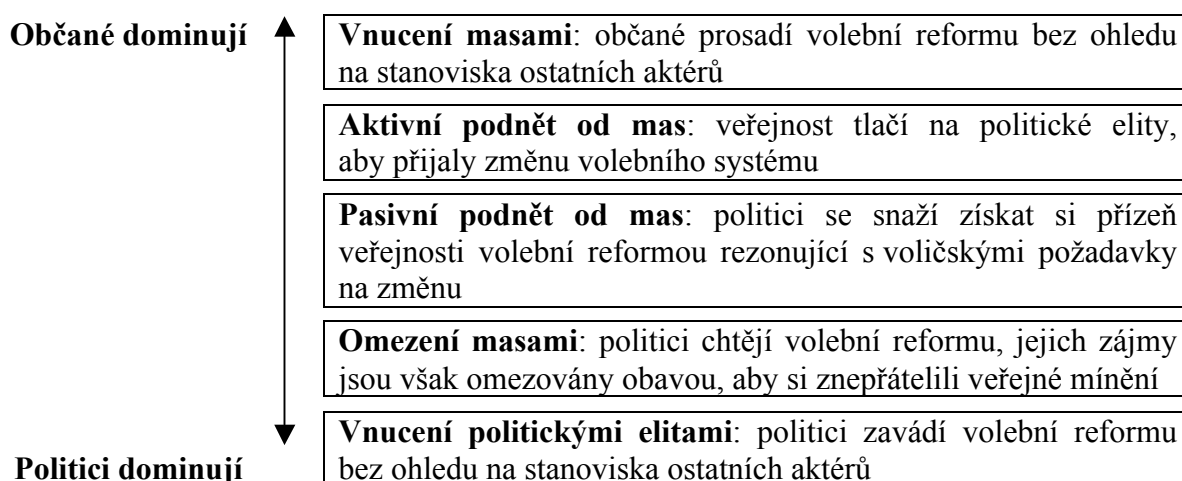
Volební reformu typu interakce elit a mas Renwick představuje jako komplexní třífázový proces. V první fázi se musí mezi politickými představiteli objevit alespoň malá skupina politiků, kteří vnímají jako žádoucí provést změnu volebního systému. Protože ale tato menšinová skupina v rámci politických elit nedisponuje potřebným vlivem a dostatečnou mocí, aby prosadila volební reformu, předloží ve druhé fázi téma změny volebního systému veřejnosti. Zvláště v situaci, je-li veřejnost nespokojena s politickým, a v přenesené podobě tak i s volebním systémem, vzniká tlak „zdola“ na realizaci reformy.

¹⁷ Sám George Tsebelis (Tsebelis 1990: 104), podobně jako např. Kenneth Benoit (Benoit 2004: 366; Benoit 2007: 372), nicméně vnímal volební systémy jako typický příklad redistributivního typu politických institucí, protože získává-li jedna politická strana více mandátů oproti *statu quo*, znamená to (automaticky), že jiná politická strana oproti *statu quo* ztrácí. Příkladem účinné instituce, která může zlepšit blahobyt a postavení každého (nebo téměř každého) hráče, je podle Tsebelise belgická ústava.

Veřejný tlak pak ve třetí fázi může přesvědčit i zbývající většinu politické elity, která původně nechtěla realizovat volební reformu, k tomu, že bude schválena změna volebního systému. Na rozdíl od typu volební reformy vnucením vládní většinou se tak tento reformní proces odehrává i v situacích, kdy většina politiků vlastně původně vůbec nechtěla volební reformu provádět (Renwick 2010: 20–21). Konkrétními příklady reformního procesu typu interakce mezi elitami a masami jsou změny volebních systémů realizované v Itálii, na Novém Zélandu a v Japonsku v letech 1993 až 1994.

Později Renwick (2011) revidoval a doplnil svůj dřívější koncept, když namísto rozlišování případů, v nichž pouze jedna skupina aktérů realizuje volební reformy, a případů, v nichž vzájemně spolu působí dvě skupiny různých aktérů (viz Renwick 2010), představil koncept založený na kontinuu od volebních reforem, v nichž dominují politické elity, po typ volebních reforem, v nichž dominují občané. Podle Renwicka je tak možné rozlišit pět základních typů volebních reforem (viz graf 1.2).

Graf 1.2 Role politiků a občanů v procesu volební reformy podle Alana Renwicka



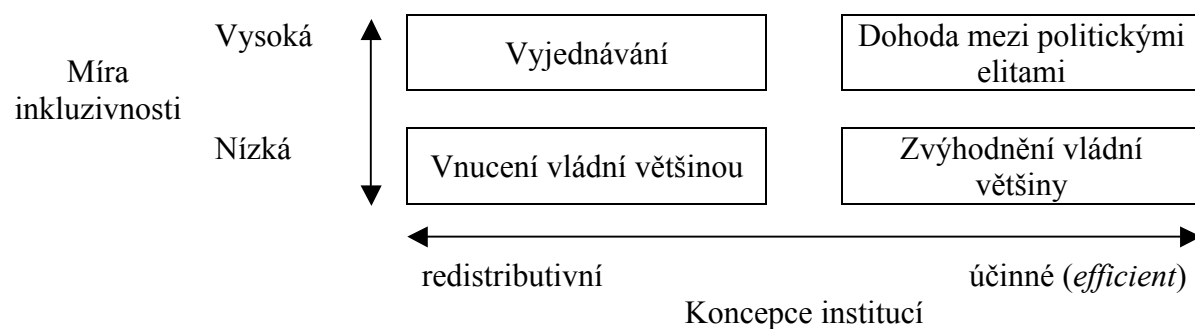
Zdroj: Renwick 2011: 457, graf 1.

Prvním typem je reforma vnucená politickými elitami (*elite imposition*). K tomuto typu Renwick dodává, že naprostá většina volebních reforem v Evropě po roce 1945 v nějaké formě zahrnovala právě tento model. Tento typ volebních reforem víceméně odpovídá racionalistické tradici studia politiky volebních reforem. Jeho výchozím předpokladem je, že politici zavádějí a mění volební systémy podle svých vlastních preferencí, aniž by museli brát výraznější ohledy na stanoviska ostatních aktérů. Volební reformy vnucené politickými elitami Renwick dále dělí na čtyři ideální typy, které se navzájem liší ve dvou následujících dimenzích: jednak v charakteru motivací politiků pro volební reformy

(ve smyslu koncipování volebních systémů jako redistributivních nebo účinných institucí) a jednak v míře souhlasu mezi politiky (míře inkluzivnosti) se změnou volebního systému (viz graf 1.3).

Zatímco v typech vnucení vládní většinou (*elite majority imposition*) a zvýhodnění vládní většiny (*elite concession*) je volební reforma prosazena bez ohledu na stanoviska (menšinové) opozice a do určité míry opozici navzdory, v typech volební reformy v podobě dohody mezi politickými elitami (*elite settlement*) a vyjednávání politických elit (*elite bargain*) je volební reforma přijata na základě široké shody v rámci politických elit. Pro typ vnucení vládní většinou je navíc charakteristické, že politici disponující požadovanou většinou prosazují změnu volebního systému, která je má zvýhodnit proti jejich politickým konkurentům, zatímco v typu zvýhodnění vládní většiny politici s potřebnou většinou prosazují volební reformu, která má podpořit obecně sdílené hodnoty. V případě typu volební reformy jako dohody mezi politickými elitami dochází ke změně volebního systému ve snaze prosadit své pojetí obecného dobra, naopak v případě volební reformy v podobě vyjednávání politických elit zohledňují politici při změnách volebních pravidel převážně své vlastní zájmy (Renwick 2011: 458–459).

Graf 1.3 Reformní procesy typu vnucení politickými elitami podle Alana Renwicka



Zdroj: Renwick 2011: 459, graf 2.

Na opačném konci Renwickova kontinua se naopak nachází model vnucení masami (*mass imposition*), v rámci kterého nesehrávají politické elity žádnou významnější roli v reformním procesu. Takové případy jsou však podle Renwicka velmi vzácné a v rámci analýzy volebních reforem v Evropě po roce 1945 nenachází žádný případ volební reformy, který by odpovídal tomuto typu (viz Renwick 2011: 466–469, tab. 1). Důvodem málo častého výskytu tohoto typu je podle Renwicka především skutečnost, že lze jen stěží ponechat politiky v „postavení mimo hru“ v otázce, která zásadním způsobem ovlivňuje jejich osobní zájmy.

Mezi oběma těmito krajními případy kontinua Renwick nachází další tři varianty procesů volebních reforem, v nichž politické elity sdílejí v různé míře vliv s občany. V reformním procesu typu omezení masami (*mass constraint*) přichází podnět k volební reformě od politických elit, které se ale obávají reakce voličů na volební reformu. Tento typ tak ve svém důsledku může vést buď k tomu, že nakonec není žádná volební reforma realizována, nebo ke stavu, kdy je volební reforma sice realizována, ovšem s mnohem slabším účinkem, než její autoři původně zamýšleli. Další dva typy volebních reforem, které Renwick ve svém pozdějším textu vymezuje, tedy aktivní podnět od mas (*active mass impetus*) a pasivní podnět od mas (*passive mass impetus*), v podstatě představují dvě možné varianty původního Renwickova konceptu politiky volebních reforem typu interakce politických elit a mas. Zatímco v případě typu aktivního podnětu od mas je veřejnost mobilizována otázkou o možnosti realizace volební reformy a její aktivity nutí politické elity provést volební reformu (např. volební reformy realizované v Itálii v roce 1993, ve Slovinsku v roce 2000, v Belgii v roce 2002 či v Rumunsku v roce 2008), v druhém (a častějším) typu se politici snaží reagovat na veřejné mínění a uspokojit jej předložením návrhu volební reformy, který rezonuje s požadavky voličů na změnu (např. volební reformy v Rakousku v roce 1992, v Holandsku v roce 1997, ve Švédsku v roce 1997, v Belgii v roce 2002 či v Estonsku v letech 1992, 1994 a 2002).

Renwick se ve své analýze politiky volebních reforem v Evropě od roku 1945 rovněž zabývá otázkou, zda existuje vztah mezi jednotlivými typy volebních reforem a výstupy volebních systémů. V rámci této analýzy sleduje dopady volebních reforem na obou dimenzích volebních systémů. Na mezistranické dimenzi (*inter-party dimension*) Renwick analyzuje, jak se v souvislosti s různými typy volebních reforem proměňuje míra proporcionality volebních systémů, tedy na převládající přístup v rámci volebních analýz. Na vnitrostranické dimenzi (*intra-party dimension*) pak Renwick sleduje vliv jednotlivých typů volebních reforem na míru personalizace volebního systému, přičemž mírou personalizace se zde rozumí úroveň, do jaké volební systém umožňuje voličům zaměřovat se na jednotlivé kandidáty (ať již přímo v podobě nominálního hlasování nebo prostřednictvím mechanismu preferenčního hlasování) nebo na politické strany a vybírat mezi nimi.

Ve vztahu k mezistranické dimenzi Renwick vychází ze závěrů řady autorů zabývajících se problematikou volebních reforem, že existuje obecný trend směrem k zavádění proporcčnějších volebních systémů. Nejsilněji se výše naznačený obecný trend směrem k vyšší míře proporcionality podle Renwicka objevuje u dvou typů volebních

reforem, typu vyjednávání a typu dohody mezi politickými elitami, zejména pak v podmínkách demokratických tranzicí, kdy je proces politiky volebních reforem významně ovlivňován přítomností situace nejistoty. Opačný trend lze naopak sledovat u následných volebních reforem, které se v nových demokraciích objevují po skončení procesů přechodů k demokracii a které současně odpovídají Renwickovu typu vnučení vládní většinou. Faktor situace nejistoty totiž postupně oslabuje a prvotní vítězové mají tendenci upravit volební pravidla tak, aby byli do budoucna vyloučeni případní nově příchozí soupeři. Výsledkem je tak zavádění volebních reforem, které vykazují nižší míru proporcionality než volební systémy zvolené pro zakladatelské volby.

Silný trend k vyšší míře proporcionality volebních systémů lze v Evropě po druhé světové válce sledovat i ve starých demokraciích, a sice v případě volebních reforem typu vnučení vládnoucí většinou a typu vyjednávání v rámci politických elit¹⁸. Nejméně jasnou vazbu mezi typem reformního procesu a dopadem na míru proporcionality volebních systémů je pak možné sledovat v případě volebních reforem typu interakce mezi politickými elitami a masami ve starých demokraciích. Voliči mohou v některých konkrétních případech nabýt pocitu, že jejich hlasy nejsou dostatečně zohledňovány, a tedy usilovat o proporcčnější volební systém; v jiných případech naopak mohou vnímat vyšší úroveň proporcionality jako příčiny nestability a neodpovědnosti. Dodejme navíc, že významnou roli v tomto ohledu sehrává i výchozí situace, v reakci na níž je volební reforma připravována a případně i realizována.

Ve vztahu k míře personalizace volebních systémů rozděluje Renwick země do dvou skupin, zaprvé na staré demokracie a za druhé na země v procesu demokratické tranzice a nové demokracie. U volebních reforem typu interakce mezi politickými elitami a masami realizovaných ve starých demokraciích Renwick nachází trend k vyšší míře personalizace volebních systémů¹⁹, naopak v případech volebních reforem ve starých demokraciích, kde si politici uchovali kontrolu nad reformním procesem, bylo možné zaznamenat spíše tendence opačné, tedy k depersonalizaci volebního systému prostřednictvím politiky

¹⁸ Bez zajímavosti v této souvislosti jistě není, že ve své dřívější práci z roku 2010, v níž analyzoval volební reformy ve Francii, Itálii, na Novém Zélandu a v Japonsku, Renwick došel k jinému závěru, a sice že volební reformy odpovídající typům vnučením vládnoucí většinou a vyjednávání v rámci politických elit vykazují ve starých demokraciích jen velmi slabou tendenci k zavádění proporcčnějších volebních systémů. Pozdější analýza politik volebních reforem v Evropě od roku 1945 publikovaná v roce 2011 nicméně tento jeho dřívější závěr vyvrátila.

¹⁹ Jedinou výjimku představuje italská politika volebních reforem, kde bylo preferenční hlasování spojováno s korupcí, zejména v důsledku předchozích negativních volebních zkušeností z jihu této země. Itálie tak v současnosti zůstává podle Renwicka jedinou ze starých demokracií, kde je míra personalizace po poslední volební reformě nižší, než tomu bylo v minulosti.

volebních reforem. Renwick nicméně dodává, že druhá výše jmenovaná skupina případů je již staršího data a vyvozuje, že se rozvíjí obecný trend směrem k vyšší míře personalizace ve starých demokraciích. V případě demokratizujících se zemích a nových demokraciích pak Renwick konstatuje, že všechny postkomunistické země s výjimkou Rumunska umožnily svým voličům alespoň částečně ovlivňovat výběr konkrétních kandidátů a je zde rovněž patrná tendence směrem k vyšší míře personalizace volebních systémů. Naopak Španělsko a Portugalsko zavedly v procesech demokratických tranzicí proporční volební systémy s přísně vázanými kandidátními listinami a tyto zůstaly, navzdory řadě pokusů o jejich nahrazení, zachovány dodnes (podr. viz Renwick 2011).

1.3 Politika volebních „nereforem“ a tzv. bariérový přístup

Výše představené přístupy sice umožňují víceméně uspokojivý výklad procesu přijímání volebních reforem, neposkytují ale dostatečný analytický rámec pro vysvětlení politiky volebních „nereforem“; tedy přístup, který by vysvětloval, proč nakonec nebyly připravované volební reformy realizovány. Přitom právě o tuto oblast bylo a je podle řady autorů potřeba analýzu politiky volebních reforem rozšířit (srv. Leyenaar – Hazan 2011: 449).

Pokud se již konkrétní autoři snažili tuto skutečnost vysvětlit, pak většinou přistupovali k dané problematice z perspektivy veto aktérů. Došli tak k závěru, že možný úspěch i případně těžkosti reformních procesů a procedur závisí na počtu veto aktérů. Neboli čím vyšší počet veto aktérů vstupuje do procesu politiky volebních reforem a má kapacitu přijetí volební reformy blokovat, tím více institucionálních překážek musí iniciátoři volební reformy překonávat a tím menší je ve svém důsledku pravděpodobnost, že nakonec bude volební reforma realizována, respektive tím spíše zůstane zachován stávající volební systém (srv. Tsebelis 2002; Blau 2008; Renwick 2010: 63–65; Nikolenyi 2011).

Na určitý paradox v této souvislosti upozorňují Blais se Shugartem, když připomínají, že z perspektivy veto aktérů se jako „nejjednodušejší“ změnitelný volební systém jeví jednokolový relativně většinový volební systém (*first-past-the-post system*), protože většinou pravomocí v dané otázce disponuje pouze jedna, aktuálně většinová politická strana. Přes skutečnost existence pouze minimálních institucionálních bariér je podle autorů zajímavé, že se žádná volební reforma nahrazující jednokolový volební systém relativní většiny neobešla bez pořádání referend (na Novém Zélandu, v Britské

Kolumbii, Ontariu apod.). To významně kontrastuje s realitou nedávných procesů volebních reforem v zemích, kde byly reformovány jiné typy volebních systémů a kde tato problematika nebyla předložena občanům k posouzení prostřednictvím referenda (např. Itálie, Japonsko, Kolumbie, Venezuela nebo Brazílie). Jedinou výjimku představuje případ Irska, kde se *Fianna Fáil* již dvakrát pokusila nahradit volební systém jednoho přenosného hlasu, v obou případech neúspěšně, protože se většina voličů v referendu, které je vyžadováno irskou ústavou, vyslovila proti přijetí navrhované volební reformy (Blais – Shugart 2008: 186–187).

Adrian Blau popisuje volební reformu jako „veto hru“ (*veto game*), v níž každý veto hráč disponuje právem zablokovat volební reformu. Současně ale upozorňuje na významnou roli tzv. *agenda setter*, tedy veto hráče, který kromě možnosti zablokovat volební reformu současně disponuje (pozitivní) pravomocí předložit konečnou verzi návrhu volební reformy k hlasování na půdě parlamentu. *Agenda setter* tak může například navrhnout kompromisní řešení v případě negativního stanoviska ostatních veto hráčů či rozhodnout o konkrétní podobě schvalovacího procesu²⁰. Právě pravomoc rozhodnout o konečné podobě schvalovacího procesu (*path-setting*) je přitom podle Blaua zásadní, protože výrazně ovlivňuje pravděpodobnost, zda bude navrhovaná volební reforma schválena nebo zamítnuta²¹. Rozhodující je v této souvislosti načasování a sled i složení událostí v rámci reformního procesu. Záleží tedy na tom, zda se bude konat referendum či nikoli, zdali bude do procesu zapojena expertní komise nebo občanské sněmy apod. A současně na tom, zda se bude případné referendum konat před rozhodováním v parlamentu nebo až po něm, případně v jaké fázi schvalovacího procesu budou zapojeny expertní komise atd. Vhodným nastavením schvalovacího procesu tak může *agenda setter*

²⁰ Připomeňme, že William Riker již v roce 1986 v práci *The Art of Political Manipulation* zavedl pojem *heresthetics*, který měl sloužit pro potřeby popsání procesu, jakým političtí lídři manipulují multidimenzionalitu prostoru politických témat s cílem dosažení vlastních sledovaných cílů (např. zdůrazňováním pro veřejnost přitažlivých témat a dimenzí, které mohou přinést předkladateli podporu, a naopak upozadováním dimenzí kontroverzních). Tato schopnost je podstatná i v případě potřeby učinit z volební reformy zásadní téma politické agendy. Volební systémy totiž málokdy představují téma, které by bylo schopno samo o sobě přitáhnout zvýšenou pozornost laické veřejnosti. Pokud tak chtějí politické elity získat veřejnou podporu pro politiku volebních reforem (např. v situaci, musí-li být volební reforma předložena ke schválení v referendu), musí být schopni probudit ve veřejnosti silné proreformní citění, a to například tak, že propojí téma politiky volebních reforem s problematikou, která dokáže vzbudit silnou odezvu u veřejnosti. Volební reformátoři v Japonsku a v Itálii v první polovině 90. let tak například využily nespokojenosti veřejnosti způsobené korupčními skandály zasahujícími i politické elity k argumentaci, že realizace volební reformy může do budoucna napomoci k prevenci podobného zneužívání pravomocí (srv. Renwick 2010: 72–73).

²¹ Zamítnuta v případě, že *agenda setter* nemá zájem na přijetí volební reformy. Příkladem této situace může být konání referenda o volebním systému ve Spojeném království v květnu roku 2011, kdy případná volební reforma byla v zájmu liberálních demokratů, mnohem méně (jestli vůbec) již ale v zájmu konzervativců, kteří nicméně stáli v pozici *agenda setter*.

podle Blaua zvýšit pravděpodobnost přijetí nebo zamítnutí volební reformy podle toho, co je v jeho zájmu (podr. Blau 2008: 77–89).

Detailnější analytický rámec pro vysvětlení politiky volebních „nereforem“ později představili Gideon Rahat a Reuven Hazan (2011), přičemž sami autoři v této souvislosti hovoří o tzv. bariérovém přístupu (*barriers approach*). Bariérový přístup čítá celkem sedm možných překážek s různým zaměřením (viz tab. 1.1), kterým musí iniciátoři volebních reforem čelit, když se snaží prosadit změnu volebního systému.

První možnou bariéru představuje procedurální nadřazenost *statu quo*, jejímž výchozím předpokladem je inherentní přednost existujícího institucionálního nastavení. Pro mnoho zemí je typické, že pro přijetí volební reformy jsou vyžadována vyšší schvalovací kvóra než při procesech přijímání běžných zákonů v rámci standardního legislativního procesu. Volební reforma tak často vyžaduje novelu ústavy nebo schválení speciálního zákona, pro jejichž přijetí se vyžadují kvalifikované většiny, v některých případech (např. v Irsku) musí být volební reforma předložena ke schválení občanům v referendu. Pokud ale ke změně volebního systému stačí běžná většina v parlamentu, shodná s většinou vyžadovanou pro přijímání běžných zákonů, pak tato bariéra nehraje významnější roli a volební reforma byla v takových případech v minulosti často přijata (jako např. v Itálii v letech 1953 a 2005 či ve Francii v letech 1951, 1986 a 1988).

Další potenciální bariérou je podle Rahata a Hazana politická tradice. Právě kultura a politická tradice vysvětlují tendenci anglo-amerických politických systémů k většinovému modelu demokracie a kontinentálních evropských systémů ke konsensuálnímu modelu demokracie. Z hlediska této perspektivy se tak volební reforma stává ústředním politickým tématem v důsledku probíhajících fundamentálních politických a sociálních změn, jako tomu bylo např. v rámci první vlny volebních reforem spojené s demokratizací, rozšiřováním volebního práva a v důsledku toho se změnou sociální struktury elektorátu (viz výše).

Bariéra v podobě společenské struktury předpokládá, že institucionální nastavení odpovídá struktuře společnosti. Dokud je tato vazba zachována, změna volebního systému se nekoná. Volební reformu je pak možné interpretovat podle autorů buď jako pokus provést společenskou změnu (např. Nový Zéland) nebo jako nástroj k tomu, společenským změnám čelit (např. Izrael).

Systémová bariéra předpokládá, že volební reforma se nekoná, dokud volební systém produkuje očekávané výsledky (srv. Shugart 2003; Shugart 2008). Současně podle Shugarta platí, že politické strany jsou motivovány k podpoře nebo odmítnutí volební

reformy svou předchozí volební zkušeností (nikoli volbami budoucími). Politické strany, které existující volební systém dlouhodobě zvyhodňuje, se staví do opozice vůči jakékoli změně volebního systému, dokud volební systém působí v jejich prospěch. Naopak hlavním iniciátorem zavedení volební reformy jsou politické strany konstantně znevýhodněné stávajícím nastavením volebního systému (podr. viz výše). Podle této perspektivy se tak volební reforma koná tehdy, pokud se dlouhodobě znevýhodněné politické strany dostanou po dlouhém období v opozici do pozice vládní strany (Shugart 2008: 15), a získají tak možnost změnit stávající institucionální nastavení politického systému.

V podobném duchu, v jakém je koncipována systémová bariéra, uvažují i Jean-Benoit Pilet a Damien Bol, kteří částečně navazují na dřívější Shugartovy (2008) závěry o vlivu předchozí volební zkušenosti na stanoviska jednotlivých aktérů k možnosti realizace volební reformy (viz výše). Podle Pileta a Bola může významnou překážku pro realizaci volební reformy představovat délka pobytu ve vládě. Pilet s Bolem ukazují, že strávila-li politická strana v předchozích pětadvaceti letech více než šedesát procent času v pozici vládní strany, nepodporuje volební reformu, a to ani v případě, že by změna volebního systému mohla ještě více posílit její mandátové zisky. Navíc ani volební prohra a přechod do opozice u těchto stran nepředstavuje důvod pro zvažování možnosti realizovat volební reformu. Tyto strany naopak nadále setrvávají u podpory existujícího volebního systému, protože věří, že v budoucnu opět zvítězí. Naproti tomu politické strany, které byly nuceny působit dlouhou dobu v opozici, tendují k tomu zpochybňovat existující volební systém, a to i v situacích, kdy díky tomuto volebnímu systému zvítězily ve volbách (přínejmenším v prvních měsících po volebním úspěchu). U těchto politických stran totiž panuje přesvědčení, že volební vítězství je do značné míry náhodné. Tyto strany se tak obávají, že v nadcházejících letech nebudou schopny obhájit své volební vítězství, protože v těchto situacích bývá jedním z prvních návrhů předkládaných novou vládou návrh novely volební legislativy (Pilet – Bol 2011: 578–580).

Další tři bariéry navržené Rahatem a Hazanem (2011) vycházejí z logiky racionální volby a navazují tak na racionalistickou tradici výzkumu politiky volebních reforem. Bariéra v podobě osobních zájmů předpokládá, že volební reforma se nekoná tehdy, pokud jsou politické strany, které mají potenciál volební reformu realizovat, stávajícím volebním systémem dlouhodobě zvyhodňované a neočekávají, že by z případné volební reformy mohly profitovat ve srovnání se stávajícím stavem. Šestou bariérou je podle Rahata s Hazanem koaliční politika. Podle této perspektivy se velké politické strany

nerozhodnou realizovat volební reformy, protože berou ohledy na zájmy svých koaličních partnerů a protože chtějí existující koaliční vazby zachovat²². A v neposlední řadě autoři hovoří o bariéře v podobě nesouhlasu s konkrétním obsahem v rámci reformního tábora. Dokud přetrvávají spory v rámci reformního tábora, a chybí tak shoda na tom, jak přesně volební reformu realizovat, je podle autorů pravděpodobné, že zůstane zachován stávající volební systém.

Tab. 1.1 Bariéry pro volební reformy v demokratických režimech

Zaměření	Bariéra
Zákonná	Procedurální nadřazenost <i>statu quo</i> (<i>procedural superiority of the status quo</i>)
Kulturní	Politická tradice
Sociologické	Společenská struktura
Systémové	Zdůvodnění na systémové úrovni (<i>system-level rationale</i>)
Maximalizace mandátů	Osobní zájmy (<i>vested interests</i>)
Veto hráči	Koaliční politika
Teorie her	Nesouhlas s obsahem

Zdroj: Rahat – Hazan 2011: 479, tab. 1.

Rahat s Hazanem (2011: 487–489) dále připomínají, že pro pochopení politiky volebních reforem je nejen nutné vědět, jakým bariérám iniciátoři čelí, ale také to, jak je možné konkrétní překážky překonat. Z hlediska svého významu dále jednotlivé bariéry dělí do tří skupin podle toho, jak je složité je překonat. První skupinu tvoří bariéry, které jsou podle autorů poměrně slabé, mj. s ohledem na zkušenosti z procesů volebních reforem v Itálii,

²² V této souvislosti nicméně dodejme, že faktor koaliční politiky může působit i opačným směrem, tedy i jako nástroj, který může spíše zvýšit pravděpodobnost přijetí volební reformy. Menší politické strany vládní nebo proreformní koalice mohou mít zájem na upevnění mandátových zisků velké politické strany – svého koaličního partnera, i když by to ve svém důsledku mohlo oslabit jejich vlastní mandátové zisky (srv. Cox 1997: 194 – 196; Bueno De Mesquita 2000: 72; Renwick 2010: 33). Příkladem tohoto opačného efektu faktoru koaliční politiky, tedy situace, kdy koaliční politika není bariérou, ale spíše naopak, může být jednak tzv. opozičně-smluvní volební reforma v ČR z roku 2000, jednak tzv. řecká varianta volební reformy připravovaná tzv. druhou Topolánkovou vládou v letech 2007–2009. V prvním případě si dokázala ODS vynutit prosazení volební reformy na ČSSD pod hrozbou vypovězení opoziční smlouvy a vyvolání nedůvěry vládě ČSSD, v důsledku čehož nakonec vedení ČSSD přistoupilo k realizaci volební reformy. V druhém případě se zdá, že pokud by nebyla vyslovena nedůvěra tzv. druhé Topolánkové vládě na počátku roku 2009, menší politické strany vládní koalice (KDU-ČSL a Strana zelených) by pravděpodobně nakonec podpořily přijetí řecké varianty volební reformy, ačkoli tato varianta představovala jednu z méně pro ně výhodných zvažovaných alternativ připravované volební reformy a obě menší strany vládní koalice se vůči ní zpočátku spíše vymezovaly. Proreformně působící faktor koaliční politiky by tak pravděpodobně převážil nad bariérou v podobě nesouhlasu s obsahem řecké varianty volební reformy.

v Japonsku, v Izraeli a na Novém Zélandu v 90. letech, a díky tomu relativně snadno překonatelné. Do této skupiny Rahat s Hazanem řadí bariéry politické tradice, sociální struktury a systémové úrovně. Autoři připomínají, že volební reformy ve výše jmenovaných zemích probíhaly v situaci, kdy obecně převládalo přesvědčení o nefunkčnosti starého systému, pročež bylo jednodušší překonat staré konvence a prosadit změnu. Pro tyto procesy volebních reforem bylo navíc charakteristické, že iniciátoři předkládali návrhy na zavedení smíšených volebních systémů, což jim umožňovalo proklamovat, že berou v potaz jak existující společenské struktury, tak systémová *virtú*. O něco významnější roli sehrávají tyto bariéry v situacích volebních reforem vnučených vládní většinou, a v těchto případech je tak těžší je překonat. Takové volební reformy jsou totiž vnímány jako záměrná snaha o zlepšení vlastních pozic prostřednictvím změny volebního systému a jejich oponenti užívají argumenty politické tradice a kultury či sociální struktury ve snaze zamezit přijetí volební reformy. Podle Rahata s Hazanem tak není náhoda, že elitami vnučené volební reformy byly přijaty v zemích s poměrně turbulentní politikou, kde je manipulace pravidel více tolerována (např. Itálie nebo Francie).

Druhou skupinu bariér představují tzv. bariéry zdržující, kam by patřily procedury a nesouhlas s obsahem. Pro překonání procedurálních bariér existuje několik možných způsobů; např. zvolit procedurální řešení, které zvyšuje pravděpodobnost realizace volební reformy (v Itálii veřejná iniciativa umožnila vyhnout se riziku možného odmítavého stanoviska politiků), vytvořit alternativní cestu (na Novém Zélandu referendem umožnilo reformátorům vyhnout se silným osobním zájmům zvolených poslanců), nebo rozšířit reformní arénu zapojením mimoparlamentních aktérů a tím vytvořením tlaku na realizaci volební reformy. Řešením v případě bariéry v podobě nesouhlasu s obsahem konkrétní reformy je logicky kompromis, přičemž pravděpodobným výsledkem takového postupu je přijetí smíšeného volebního systému, jehož komplexita a vícečetný charakter umožňují uspokojit řadu požadavků mnoha aktérů.

Třetí skupinou jsou podle Rahata a Hazana bariéry velké, kterými jsou osobní zájmy a koaliční politika. Bariéru v podobě osobních zájmů je možné překonat buď tlakem na realizaci reformy ze strany veřejnosti, nebo návrhem na odložení implementace volební reformy, případně manipulacemi s informacemi, např. zdůrazňováním zájmů zvýhodňovaných reformou a naopak upozad'ováním zájmů, které mohou být poškozeny.

Význam jednotlivých bariér se nicméně může podle autorů v různém kontextu lišit. V situacích, kdy volební reforma předpokládá změnu ústavy nebo konání referenda,

může být význam procedurálních bariér vyšší. Podobně v situacích, kdy je existující volební systém staršího původu a v důsledku toho více historicky ukotvený, může narůstat význam bariér politické tradice a sociální struktury. Většinové volební systémy pak obecně nastavují vyšší bariéru osobních zájmů než volební systémy poměrného zastoupení. Dále platí, že význam jednotlivých bariér závisí také na typu volební reformy. Zatímco v případě komplexnějších případů volebních reforem, tedy změn volebních systémů, které nejsou vnuceny politickými elitami, jsou mnohem podstatnější a složitěji překonatelné bariéry vycházející z logiky racionální volby (osobní zájmy, koaliční politika a/nebo neshoda na obsahu reformy), pro elitami vnucené reformy jsou naopak signifikantními překážkami kulturní, sociologické a systémově institucionální bariéry, protože iniciátoři volebních reforem mohou být snadno viněni ze snahy zneužít své pozice k prosazení vlastních (mocenských) zájmů. Aby nakonec mohla být volební reforma realizována, musí být samozřejmě překonány všechny výše jmenované bariéry (Rahat – Hazan 2011: 490–491).

1.4 Analytický rámec pro českou politiku volebních reforem po roce 1989

Na základě výše představeného výkladu se nyní pokusme vytvořit analytický rámec pro politiku volebních reforem v Československu a České republice po roce 1989. Základním východiskem se nám přitom stane zejména Renwickova typologie volebních reforem představená v roce 2011. Podle Renwicka je pro rozlišení jednotlivých typů procesů volebních reforem důležité zodpovědět dvě základní otázky: kdo, tedy jaká je identita aktérů, kteří se procesu účastní, a proč, tedy jaké jsou motivace těchto aktérů (Renwick 2011: 457; srv. Leyenaar – Hazan 2011: 438). Zodpovězení těchto otázek nám umožní zařadit jednotlivé reformní procesy do Renwickem navržené typologie, a určit tak, na co se bude vhodné v dalším výkladu zaměřit.

Renwick identifikuje čtyři typy aktérů, kteří se mohou aktivně zapojit do reformního procesu: politiky, běžné občany, soudce a externí aktéry, např. okupační mocnosti nebo mezinárodní organizace (srv. Benoit 2007: 370–378; Leyenaar – Hazan 2011: 444). Současně ale Renwick na základě zkušenosti z procesů volebních reforem v Evropě po roce 1945 dodává, že v případě soudců a externích aktérů je jejich role fakticky významně omezená. V případě soudců nachází Renwick pouze čtyři konkrétní případy, kdy se soudci stali významnými aktéry reformního procesu (ve Slovinsku v roce 1998, v ČR v roce 2001, v Rumunsku v roce 2007 a v Bulharsku v roce 2009). Navíc hned

ve třech z těchto případů soudci „pouze“ nastavili negativní překážku, aniž by se aktivně zapojili do politiky volebních reforem. Jedinou výjimku tak do jisté míry představuje případ Slovinska z roku 1998, kde ústavní soud provedl pozitivní intervenci. Avšak poměrně krátce po vynesení nálezu došlo v podstatě ke zmaření rozhodnutí ústavních soudců, když politické elity přijaly ústavní novelu (podr. Matic 2000, Ribičič 2004). Ještě méně častý je vliv externích aktérů, protože externí intervence jsou v Evropě po roce 1945 v podstatě jen výjimečným jevem. Do jisté míry se sice domácí politické elity při výběru a změně volebních systémů inspiroují v zahraničí, samotný proces výběru a schvalování volebních pravidel byl nicméně vždy v režii domácích politických elit a jejich preferencí. A to i v případě procesů politiky volebních reforem v Německu, Rakousku a Itálii po druhé světové válce, kde sice zahraniční mocnosti na jedné straně nastavily určitou škálu základních parametrů, na straně druhé ale výběr konkrétních nastavení volebních systémů nechaly na domácích politických elitách (podr. Renwick 2011: 457–472).

Dosavadní praxe politiky volebních reforem tak ukazuje (jak v Evropě po roce 1945, tak i v mimoevropských demokraciích v Japonsku a na Novém Zélandu), že hlavními aktéry reformního procesu jsou politické elity a případně i občané (v nějaké formě interakce s politickými elitami, jak je zjevné z výše provedeného výkladu). Současně ale Renwick připomíná, že určitou roli při definování variant volební reformy mohou sehrát i (nepolitici) experti – odborníci na volební systémy (Renwick 2010: 14 a 27), ačkoli aktivně se do procesu výběru volebního systému zapojují jen výjimečně²³ (Benoit 2007: 374). Role odborníků je nicméně především vykonávána v pozadí za politickou scénou a spočívá v definování možností a/nebo navrhování specifických návrhů volební reformy (Renwick 2010: 14).

Československá a česká politika volebních reforem po roce 1989 nepředstavuje v tomto smyslu výjimku a odpovídá výše představeným závěrům. Pro všechny připravované volební reformy je společné, že byly zaváděny „shora“; tedy že reformnímu

²³ Kenneth Benoit připomíná určitou roli lorda Courtneyeho z Penwithu, předsedy Britské komise pro poměrné zastoupení (*British Proportional Representation Society*), jako nepolitického experta v souvislosti s přijímáním volebního systému jednoho přenosného hlasu v Irsku (Benoit 2007: 374; podr. Gallagher 2005: 512–514), David Farrell a Ian McAllister připomínají roli Catherine Helen Spence, Inglise Clarka a především Edwarda Nansona při přijímání volebních systémů s preferenčním (ordinálním) hlasováním v Austrálii v roce 1918 – volebního systému alternativního hlasování pro volby do poslanecké sněmovny a volebního systému jednoho přenosného hlasu pro senátní volby (podr. viz Farrell – McAllister 2006: 21–46), Horowitzova argumentace ovlivnila rozhodnutí Komise pro revizi ústavy na Fidži doporučit zavedení volebního systému jednoho přenosného hlasu jako nástroje k překonání etnických pnutí v zemi (viz např. Fraenkel – Grofman 2007: 2) a experti hráli podle Renwicka také významnou roli i na Novém Zélandu (Renwick 2010: 14).

procesu dominovaly politické elity, zatímco běžní občané nedostali prostor se do procesu aktivně zapojit. Podobně vliv expertů na finální podobu návrhu volební reformy byl poměrně malý. Ačkoli přinejmenším ve třech případech vznikly komise pro volební reformu, z toho ve dvou případech (v roce 1990 a v letech 2007 až 2009) šlo o expertní komise, zatímco komise ustavená v roce 1999 měla spíše charakter komise politické než expertní (i když někteří její členové zcela nepochybně disponovali znalostí problematiky volebních systémů), expertní komise byly ustaveny jako poradní orgány a samotné rozhodování zůstávalo v režii politických elit. Navíc rozsah činnosti expertní komise ustavené v roce 2007 byl dále významně omezen zadáním pro přípravu návrhů sněmovní volební reformy, které vyplývalo především z textu koaliční smlouvy uzavřené v prosinci roku 2006 (více viz kap. 5).

Pro pochopení československé a české politiky volebních reforem po roce 1989 se tak jako zásadní jeví analýza strategií politických elit a jejich přístup k volebním institucím. Jednotlivé připravované a realizované volební reformy po roce 1989 se právě ve výše zmíněných aspektech liší, v důsledku čehož se v jednotlivých případech volebních reforem v Československu a ČR setkáváme s různými typy volebních reforem vnucenými politickými elitami (ve smyslu Renwickovy typologie z roku 2011).

V rámci diskuze o volebním systému pro zakladatelské volby v roce 1990 je charakteristické, že volební systém byl vybírán v rámci jednání explicitního charakteru odehrávajících se u tzv. kulatých stolů, které zahrnovaly rozhodující politické síly. Ačkoli lze oprávněně říct, že tato jednání již do značné míry „opanovalo“ OF a do jisté míry jeho stanoviska a preference byly rozhodující, nemůže být pochyb o tom, že do jednání o novém volebním systému byly zahrnuty i ostatní tehdy relevantní političtí aktéři, a tedy že tato jednání byla inkluzivní.

Druhým charakteristickým rysem politiky volebních reforem v Československu v roce 1990 bylo, že došlo k prolnutí dvou základních modelů strategií – *seat-maximizing* modelu a *policy-maximizing* modelu. Zjednodušeně řečeno, *policy-maximizing* model předpokládá, že zákonodárci usilují o maximalizaci své kontroly nad vládní politikou tak, aby jimi preferovaná politická témata byla přijata. Alan Renwick v této souvislosti připomíná, že politici, kteří doposud nezískali úřad (nebo jej získali teprve nedávno), často vycházejí právě z pozic *policy-seeking* modelu. Jako příklad této situace Renwick uvádí transformující se země střední a východní Evropy, kde si bývalí disidenti zpočátku často zachovávali idealistický způsob myšlení, a kladli tak vyšší důraz na hodnoty. Vlastní zájmy se v jejich způsobu uvažování dostávají do popředí teprve v okamžiku,

kdy tito „nově příchozí“ aktéři dosáhnou úřadu a kdy se projeví jakýsi psychologický efekt (Renwick 2010: 48–49; srv. Birch *et al.* 2002: 69). Volební reformu v Československu z roku 1990 je tak možné v souladu s Renwickovou typologií (2011) označit jako typ dohody v rámci politických elit (*elite settlement*).

Na jedné straně tak do jednání odehrávajících se na počátku roku 1990 vstupovala skupina aktérů kladoucí důraz spíše na hodnoty než na vlastní mandátové zisky. Tento způsob argumentace bylo v roce 1990 možné nalézt zejména v rámci diskuze uvnitř Občanského fóra (OF) a v argumentaci Václava Havla. Ačkoli OF nebylo v otázce ohledně konkrétního nastavení volebního systému pro zakladatelské volby po určitou dobu jednotné, když na jedné straně stáli obhájci volebního systému poměrného zastoupení s odkazem na jeho vhodnost pro potřeby vzniku a rozvoje stranického a politického pluralismu a na straně druhé obhájci volebních systémů vycházejících z logiky nominálního hlasování s odkazem na potřebu oslabení vlivu politických stran na politický systém a potřebu přítomnosti silných osobností na politické scéně (podr. viz podkap. 3.1), společné pro oba tábory v rámci OF byl důraz kladený na konkrétní hodnoty, které bylo možné podle jejich představ realizovat prostřednictvím výběru konkrétního volebního systému. Volební systém tak byl jejich optikou vnímán v podstatě jako účinná (*efficient*) instituce (ve smyslu Tsebelisovy terminologie).

Na straně druhé ovšem stála skupina politických aktérů, která k volebním systémům přistupovala jako k redistributivním institucím. Preference těchto aktérů tak odpovídaly logice *seat-maximizing* modelu, i když v modifikované podobě v důsledku přítomnosti specifických faktorů, které ovlivňují výběr volebních institucí v rámci procesu demokratické tranzice. Proces volebních re/konstrukcí²⁴ během demokratické tranzice totiž představuje speciální případ reforem volebních institucí, protože vykazuje specifický průběh, kvalitativně odlišný od procesů volebních reforem v ustavených demokratických

²⁴ Koncept re/konstrukcí není v české politické vědě ničím novým. Naopak již dříve jej zavedl a pracoval s ním Jiří Kunc (viz Kunc 1996a; 1996b; 2000), když předmětem jeho zájmu byly stranické systémy (v re/konstrukci). Podle Kunce by se pro procesy změny stranických systémů v situaci, kde již dříve existoval fungující a zavedený stranický systém, dalo užívat termínu rekonstrukce (podle Kunce se jedná o případy „přechodu“ od demokracie k demokracii). Naopak v podmínkách změny, jíž nepředcházela fungující stranický systém, se jako vyhovující nabízí termín konstrukce. Jedním dechem ale Kunc dodává, že ani mnohaleté období nedemokratického režimu nevede k budování stranických systémů na „zelené louce“ a bez historických reminiscencí. Proto navrhl spojit oba termíny – konstrukce a rekonstrukce – do jediného: *re/konstrukce* (Kunc 2000: 35–36). Podobná logika je aplikovatelná i na problematiku volebních reforem. V případě procesů přijímání volebních pravidel pro zakladatelské volby ve střední Evropě je vhodnost tohoto pojmu ještě umocněna skutečností, že se volby konaly i v období nedemokratického režimu (více např. viz Charvát 2010b) a že se nové volební systémy do jisté míry vůči dřívější volební praxi vymezují. I proto pro takovou situaci jen stěží nalezneme vhodnější a výstižnější označení než „volební systémy v re/konstrukci“ (více viz Charvát 2011a; Charvát 2011b).

systemech. Strategie relevantních aktérů jsou významně ovlivněny některými vnějšími faktory, které podkopávají efektivitu strategického chování všech aktérů, a částečně tak proměňují tradiční způsoby strategického rozhodování (srv. například Cox 1997: 85 a 159; Birch 2003: 82; Andrews – Jackman 2005: 66).

Tradiční logika *seat-maximizing* modelu strategií relevantních aktérů je tak na volební reformy probíhající v procesech demokratické tranzice aplikovatelná pouze v omezené míře. Nezbytně totiž předpokládá, že jednotliví aktéři politického procesu disponují dostatkem informací o vlastním postavení, jakožto i o postavení aktérů ostatních. Schopnost klíčových aktérů změnit volební pravidla ve vlastní prospěch je tedy nutně omezena existencí podstatných informací. Realita období přechodů k demokracii a jejich institucionálních změn ovšem tuto logiku nevykazuje. Naopak, pro období demokratických tranzic jsou typické jednak atmosféra vysokého stupně nejistoty ohledně počtu, reálné síly a podpory jednotlivých politických aktérů aktivně participujících na procesu institucionálních reforem a jednak situace nedostatku sdílených informací²⁵. Volby jednotlivců v situaci nejistoty, tedy v jakémsi „rizikovém“ postavení (Schofield 2006: 103), se tak mohou významně lišit od tradičních axiomatických modelů výběru, někdy mohou dokonce směřovat opačným směrem.

Velmi výstižně podstatu situace nejistoty, která obklopuje a podmiňuje výběr konkrétních institucionálních nastavení v průběhu procesu přechodu k demokracii, vystihuje argument takzvaného závoje nevěděni (*veil of ignorance*), který nacházíme v politicko-filozofickém výkladu Johna Rawlse (srv. Tsebelis 1990: 117–118; Birch *et al.* 2002: 19; Birch 2003: 19). Rawls (1995: 17) definuje závoj nevěděni jako situaci, kdy jednotlivci nemají žádné informace o tom, jaké budou mít schopnosti a postavení ve společnosti, mimo jiné ovšem velmi dobře vědí, že v této společnosti budou muset žít. To jednotlivcům umožňuje, aby se rozhodovali nezaujatě, a tedy ve prospěch obecně spravedlivých principů, které budou ve svém důsledku ve prospěch všech a za všech situací.

Ačkoli Rawls (1971: 136–142, česky 1995) konstruuje závoj nevěděni jako fiktivní situaci tzv. původního stavu (*original position*), proces výběru volebního designu v prvních fázích demokratické tranzice představuje možnost jeho aplikace v praxi. V podmínkách situace nejistoty a nedostatku informací si jednotliví aktéři nemohou být

²⁵ Přítomnost situace nejistoty a s ní souvisejícího nedostatku sdílených informací jsou vnímány jako jeden z charakteristických rysů procesu demokratické tranzice (srv. např. O'Donnell – Schmitter 1986: 5; Przeworski 1991; Lijphart 1994a; Colomer 2000: 63–64; Birch *et al.* 2002: 18–20; Birch 2003; Andrews – Jackman 2005; Hayden 2006: 36; Benoit 2007: 369), respektive procesu institucionální změny.

jistí, jak jsou doopravdy silní, respektive jaké skutečné podpoře se u veřejnosti těší. Není tak zcela jasné, kdo skutečně je či může být relevantním protagonistou. Jednotliví aktéři si nemohou vytvořit jasnou vazbu mezi svým postavením a svými zájmy, které budou během institucionální reformy sledovat. Strategické a racionální chování relevantních aktérů institucionální reformy je navíc ztíženo neexistencí strukturovaných (a konsolidovaných) stranických systémů v transformujících se politických systémech, přičemž v takové situaci není možné činit akurátní odhady o budoucích dopadech volebních pravidel.

K predikci potenciálních účinků volebních pravidel je totiž nutná znalost tří základních druhů informace. Jsou jimi jednak počet stran, které budou soutěžit v budoucích volbách; jednak preference voličů vůči těmto stranám; a v neposlední řadě účinek volebních pravidel samotných. Nejistota v jakémkoli z těchto druhů informace zvyšuje celkovou obecnou nejistotu nad vztahem mezi pravidly hlasování a volebními výsledky (podr. viz Andrews – Jackman 2005: 67). Před zakladatelskými volbami však existovala jen malá akurátní znalost o možné podobě volebních výsledků a ani voliči neměli ve většině případů zkušenosti s fungováním volebního systému, který měli v těchto volbách užívat (Birch 2003: 82–83). Současně v době konání zakladatelských voleb věděli voliči jen málo o tom, jaká politická strana se ustaví jako velká, respektive pro jakou stranu by bylo strategičtější nehlasovat, aby jejich hlas „nepropadl“ (srv. Birch 2003: 93–94). Předvídání možných účinků změn volebních pravidel tak bylo v podmínkách institucionálního a politického vakua, kde neexistují efektivní *status quo* instituce (srv. Benoit 2004: 384), extrémně složitým procesem.

Obecný nedostatek potřebných informací sice do jisté míry omezuje strategické schopnosti jednotlivých aktérů, nevylučuje ovšem možnost strategické kalkulace a rozvíjení dlouhodobých strategií. I v situaci nejistoty a nedostatku informací zůstávají političtí aktéři racionálními hráči, kteří mají jasnou představu o svých cílech a alespoň přibližnou představu o tom, jakou strategii pro dosažení tohoto cíle zvolit. Protože ale nejsou schopni kontrolovat efekty těchto strategií, proměňuje se jejich původní apel²⁶. Závoj nevědění a situace nejistoty se stávají dostatečným podnětem pro to, aby racionální aktéři zvolili obecně férové procedury (výhodné pro všechny relevantní aktéry a ve všech

²⁶ Jak ale připomíná Jon Elster, nedochází pouze k agregaci preferencí. S tím, jak se objevují racionální argumenty, může docházet k transformaci původně daných preferencí (Elster 1996: 63). V některých případech tak skutečně relevantní aktéři upravovali své preference s ohledem na nové poznatky, okolnosti ovšem předem vyloučily další možnosti, například komplexní změnu strategií.

situacích) v důsledku jen malého povědomí o tom, jaké reálné podpoře se budou během prvních svobodných voleb těšit.

Namísto (pro politiku volebních reforem obecně typického) požadavku maximalizace vlastních (mandátových) zisků se tak hlavním cílem stává minimalizace rizik pro vlastní pozice, tedy tzv. *maximin* strategie, a to zejména v důsledku neschopnosti stanovit jasnou taktiku vedoucí k takové maximalizaci (srv. Boix 1999: 622). Logika maximinové strategie velí uspořádat alternativy podle vlastních preferencí v opačném pořadí, tedy od nejhorší k nejlepší. Jako racionální se tak jeví přijetí alternativy, jejíž nejhorší možné důsledky jsou lepší ve srovnání s nejhoršími možnými dopady jiných alternativ, protože tato alternativa minimalizuje riziko ztrát (srv. Rawls 1995: 100)²⁷. Nejvíce racionální strategií v situaci nejistoty je tedy preference takového volebního systému, který zajistí určitý podíl na moci, a současně minimalizuje riziko, že se aktér stane jedním z poražených (tedy že dojde k největší možné ztrátě)²⁸.

Konkrétně má výše popsaná situace následující podobu: strany přicházející ze starého režimu, které nutně ztrácí přinejmenším část ze svého předchozího zastoupení a politické moci, si chtějí zajistit, že neztratí vše, a naopak na politickou scénu nově vstupující politické strany chtějí získat jakousi záruku, že dosáhnou alespoň základního podílu na parlamentním zastoupení, a tedy podílu na výkonu politické moci (srv. Lijphart 1994a: 203). Toho je možné poměrně efektivně dosáhnout ve vysoce inkluzivním volebním systému, který bude vycházet (alespoň do určité míry) z logiky systému poměrného zastoupení. Čím více se bude zvolený volební systém blížit logice čistě proporčního volebního systému, tím méně bude hrozit zvýhodnění vítěze na úkor ostatních politických aktérů. Mimo jiné proto se také naprostá většina zemí střední a východní Evropy v procesu demokratické tranzice rozhodne pro poměrný (ČR, Polsko) nebo případně smíšený volební systém, který v sobě poměrnou složku významnou měrou zahrnuje (Maďarsko).

Navíc dodejme jakési obecné pravidlo, že úspěšná demokratizace vyžaduje, aby demokracie byla přijímána jako „jediná hra ve městě“. Vzhledem k významu voleb pro proces demokratizace (a demokracii vůbec) je třeba tuto logiku aplikovat i na samotný

²⁷ Sám Rawls nicméně upozorňuje, že se sice jedná o přístup interpretačně jistě přínosný, nikoli ovšem nutně všeobecně platný. Podle Rawlse se jedná o praktickou zásadu aplikovatelnou za speciálních okolností a při existenci kvalitativní struktury možných výher a ztrát (Rawls 1995: 101). Politika institucionálních reforem v procesu demokratické tranzice takovéto (speciální) situaci odpovídá.

²⁸ Aktéři preferují, vybírají a podporují taková institucionální pravidla, která produkují pro ně uspokojivé výsledky, a naopak odmítají instituce, které by vedly k jejich trvalému vyloučení a jejich trvalé porážce. V důsledku toho si pak instituce, které vytvářejí široce distribuované a uspokojivé sociální volby, získají s větší pravděpodobností endogenní podporu a zůstanou zachovány – na rozdíl od volebních systémů restriktivních (Colomer 2004: 9; Colomer 2011).

volební systém, který by se měl těšit stejnému respektu jako demokratický režim samotný. Jak připomíná Joel Barkan, legitimita zakladatelských voleb je závislá na tom, zda všichni relevantní hráči vstoupí do hry, nebo zda ji bojkotují (Barkan 1997: 22). Tento test legitimacy tedy předpokládá vysokou míru voličské inkluze – tedy nejen zapojení voličů do procesu výběru politických elit, nýbrž rovněž to, aby co nejvyšší počet hlasů rozhodoval o konečném parlamentním složení. Naopak volební systém, který by vedl k velkému množství nevyužitých hlasů, by mohl být vnímán jako hra nežádoucí. Platí zde jednoduchá premisa: jde-li občan volit, chce být reprezentován. Čím více voličských hlasů propadne, o to větší může do budoucna být znechucení voličů a nedůvěra k existujícímu volebnímu systému. Současně je třeba dosažení vysoké míry politické inkluze, tedy jakýsi závazek nepodmíněné participace všech hlavních politických aktérů. Zavedení institucí, které nezajistí všem hráčům volební soutěže (voličům i politickým subjektům) vysokou míru inkluze, a předem je tak vyřadí z procesu tvorby politické agendy, by mohlo představovat potenciální hrozbu nejen pro volební účast do budoucna, ale zejména pro další vývoj procesu demokratické tranzice. Jak totiž připomíná např. Arend Lijphart, produkují-li volební systémy výrazně disproporční výsledky, může se začít objevovat (nevyhnutelný) pocit, že existující volební systém je nespravedlivý, a ve svém důsledku tedy i nedemokratický (Lijphart 1994b: 176).

Pro potřeby analýzy politiky volebních reforem v Československu a ČR po roce 1989, zejména pak v souvislosti s její první fází probíhající v období let 1990 až 1992, je rovněž třeba představit dva možné přístupy ke klasifikaci volebních systémů. Volební systémy je možné klasifikovat buď prostřednictvím mezistranické nebo pomocí vnitrostranické dimenze (srv. Shugart 2003: 25–26; Crisp 2007: 1460–1461). Většina tradičních klasifikací volebních systémů vychází z mezistranické dimenze, naopak vnitrostranický charakter voleb bývá využíván k rozlišování dalších podkategorií v rámci jednotlivých rodin volebních systémů.

Mezistranická dimenze je založena na rozlišování jednotlivých volebních systémů podle mechanismu volební formule. Můžeme tak rozlišit čtyři základní rodiny volebních systémů: většinové, semi-proporční, proporční a smíšené volební techniky. Analýza účinků jednotlivých volebních systémů se pak primárně zaměřuje na otázky typu: jaká je míra (dis)proporcionality volebních výstupů a s tím související míra fragmentace stranických systémů, jaká je podoba vlád apod. Vnitrostranická dimenze volebních systémů naopak umožňuje rozlišovat na jednotlivé kandidáty zaměřené volební systémy, pro něž je typické nominální hlasování, a na stranické kandidátní listiny zaměřené volební systémy,

u kterých se setkáváme s hlasováním listinným. Velká část většinových volebních systémů²⁹ vychází z logiky na kandidáty zaměřených volebních systémů. Příkladem na kandidáty zaměřených volebních systémů by nicméně byly i volební systém jednoho přenosného hlasu, který bývá z hlediska mechanismu volební formule řazen mezi volební systémy poměrného zastoupení, a semi-proporční volební systémy. Naopak listinné poměrné volební systémy předpokládají existenci (stranických) kandidátních listin a v důsledku toho listinné hlasování (volič primárně odevzdává svůj hlas kandidátní listině politické strany, nikoli jednotlivým kandidátům), a řadily by se tak do kategorie na kandidátní listiny zaměřených volebních systémů.

Pro politiku volebních reforem obecně je typické, že samotná diskuze o možné změně volebních pravidel se odehrává převážně na úrovni mezistranické dimenze volebních systémů, zejména ve vztahu k míře (dis)proporcionality nových volebních pravidel a vlivu volební reformy na stranický a politický systém, včetně problematiky vládní akceschopnosti. Ostatně podobně i v případě všech českých po roce 1998 navrhovaných sněmovních volebních reforem (a všech diskuzí je provázejících) se hlavní spor vedl na úrovni mezistranické dimenze. Naopak otázky související s vnitrostranickou dimenzí zůstávaly v těchto diskuzích spíše upozaděny. Pokud byla vnitrostranická dimenze v politice sněmovních volebních reforem v ČR vůbec uvažována, projevovala se pouze v otázce, kolik preferenčních hlasů by měl volič v rámci konkrétní kandidátní listiny udělovat.

Vnitrostranická dimenze volebních systémů je nicméně pro náš výklad velmi podstatná, protože v rámci diskuzí o pravidlech hlasování pro zakladatelské volby v některých zemích střední a východní Evropy vystupuje vnitrostranická dimenze (alespoň u části relevantních aktérů) do popředí a sehrává významnou roli (např. v Československu, Estonsku a do jisté míry i v Maďarsku). Konkrétně v československé politice volebních reforem na počátku roku 1990 a následně i v další diskuzi v roce 1991 vstoupily do úvah o podobě volební reformy obě dimenze současně. Je přitom zajímavé, že každý z táborů podporujících konkrétní podobu volebního designu obhajoval svou představu za využití jiné dimenze.

Navíc relevantní političtí aktéři si během příprav nových legislativ pro zakladatelské

²⁹ Výjimku mezi většinovými volebními systémy představuje volební technika stranického blokového hlasování (*party bloc vote*), v jejímž rámci voliči odevzdávají hlasy konkrétním kandidátním listinám ve vícemandátových volebních obvodech. Kandidátní listina, která obdržela nejvíce voličských hlasů, obsazuje všechny mandáty rozdělované v daném volebním obvodu. Volební technika stranického blokového hlasování by se tak, jako jediná z většinových volebních systémů, řadila do kategorie na stranické kandidátní listiny zaměřených volebních systémů.

volby nedělali starosti s účinky základních proměnných, jako jsou volební práh nebo velikost volebního obvodu. Mnohem důležitější pro hodnocení zakladatelských voleb bylo, jestli splní test legitimacy, a nikoli jestli splní test proporcionality. Úvahy o proporcionalitě jistě souvisí s legitimitou voleb, ale výběr volební formule a dalších proměnných se v praxi volebního inženýrství v procesu demokratické tranzice netěší takovému zájmu politických elit (jakožto ani voličů), jakou mají u politologů.

Jak uvidíme níže (v podkap. 3.2 a 3.4), následující dva přijaté volební zákony z let 1992 a 1995 nepřinesly žádné významnější změny volební legislativy. Pro oba je společné, že jejich přijetí bylo dosaženo podobným způsobem jako v případě volebního zákona z roku 1990, tedy prostřednictvím dohody v rámci politických elit. Prozatím se navíc v této fázi politiky volebních reforem v ČSFR a ČR do popředí zájmu výrazněji nedostala otázka vlastních zájmů (mandátových zisků) jednotlivých politických stran.

Zlom nastává až v souvislosti se vznikem tzv. opoziční smlouvy uzavřené v roce 1998, jejíž nedílnou součástí byl i závazek obou smluvních stran, vládní ČSSD a „opoziční“ ODS, realizovat sněmovní volební reformu (podr. viz podkap. 4.2). Takzvaná opozičně-smluvní volební reforma přijatá v roce 2000 byla namířena proti menším politickým stranám a měla ve svém důsledku posílit mandátové zisky obou opozičně-smluvních partnerů³⁰. Volební systém byl koncipován jako redistributivní instituce a strategie obou opozičně-smluvních politických stran v podstatě odpovídá logice Colomerova *Micro-mega* pravidla. Opozičně-smluvní volební reforma tak ve svém důsledku zaváděla výrazně restriktivní volební systém. Současně byl proces volební reformy plně v režii ČSSD a ODS a na stanoviska a preference ostatních aktérů nebyl brán zřetel. Reformní proces jako takový byl tedy exkluzivní, v důsledku čehož docházíme k závěru, že opozičně-smluvní volební reforma z roku 2000 odpovídá Renwickovu typu vnucení vládní většinou (*elite majority imposition*).

Na druhou stranu, právě vyloučení ostatních politických aktérů z procesu přijímání opozičně-smluvní volební reformy a snaha o jejich marginalizaci, popřípadě eliminaci prostřednictvím změny volebních pravidel představovaly hlavní důvody, proč byla opozičně-smluvní volební reforma napadena u Ústavního soudu ČR, který ji následně v lednu roku 2001 zrušil jako odporující čl. 18 Ústavy ČR. Lednový nález Ústavního

³⁰ Michal Klíma v této souvislosti upozornil na určitou změnu charakteru politické soutěže. Na jedné straně totiž docházelo k utlumení pravo-levého soupeření, zatímco současně se na straně druhé začala vytvářet polarizace mezi malými a velkými politickými stranami. Malé strany tak začaly být účelově označovány jako „trpaslíci“, kteří svým působením nabourávají demokratickou soutěž, zatímco velké politické strany jsou veřejnosti předkládány jako nositelé stabilizace demokracie (Klíma 2000e: 98; Klíma 2001: 33).

soudu ČR z roku 2001 znamenal nutnost provést novou volební reformu, protože volební reformu z roku 2002 lze vnímat jako reformu vynucenou (podr. viz podkap. 4.3).

Renwick (2011: 466, tab. 1) hodnotí volební reformu z roku 2002 také jako typ vnucení vládní většinou, i když se soudním omezením (*elite majority imposition with judicial constraint*). Takový závěr je ovšem přinejmenším sporný. Ačkoli volební systém byl jednoznačně nahlížen jako redistributivní instituce, změněné politické podmínky, zejména pak rozložení politických sil (senátorský klub ODS čítal celkem 22 senátorů, senátorský klub ČSSD 14 senátorů, obě opozičně-smluvní politické strany tak dohromady disponovaly „pouze“ menšinou 36 senátorů), a potřeba přijmout volební zákon, aby mohly v roce 2002 proběhnout sněmovní volby, si vynutily mnohem inkluzivnější charakter reformního procesu. ČSSD a ODS totiž již v tuto dobu nedisponovaly potřebnou většinou zákonodárců, která by umožňovala schválení novely volebního zákona, bez níž nebylo možné sněmovní volby plánované na polovinu roku 2002 konat. Byl tak potřeba souhlas s volební reformou i od zákonodárců dalších politických stran, což ve svém důsledku vedlo k předložení z hlediska účinků mnohem mírnějšího návrhu volební reformy ve srovnání s volební reformou z roku 2000, navíc víceméně přijatelného pro ostatní politické strany. To se projevilo i v následných schvalovacích procesech v obou komorách Parlamentu ČR, v nichž pro schválení volební reformy z roku 2002 hlasovala vedle poslanců a senátorů ČSSD a ODS i část zákonodárců z řad KDU-ČSL a US-DEU. Naopak proti volební reformě hlasovali poslanci a senátoři z řad KSČM. Výše řečené nás tak vede k závěru, že sněmovní volební reforma z roku 2002 mnohem spíše odpovídá Renwickovu typu vyjednávání (*bargain*) nežli typu vnucení vládní většinou.

Konečně volební reforma připravovaná tzv. druhou Topolánkovou vládou v letech 2007 až 2009 (podr. viz kap. 5), která ale nakonec nebyla realizována, opět vykazovala prvky spíše exkluzivního charakteru reformního procesu. Volební reforma totiž byla připravována v rámci jednání mezi stranami tehdejší vládní koalice (ODS, KDU-ČSL, SZ), zatímco na stanoviska ostatních politických stran, zejména ČSSD, v podstatě nebyl brán zřetel. Současně je z těchto jednání zřejmé, že jednotlivé politické strany sledovaly především vlastní (mocenské) zájmy v podobě snahy o maximalizaci vlastních mandátových zisků. Volební instituce tedy byly opět nahlíženy jako redistributivní. Z výše řečeného je tak zřejmé, že nakonec nerealizovaná volební reforma tzv. druhé Topolánkovy vlády by odpovídala logice reformního procesu typu vnucení vládní většinou (*elite majority imposition*).

Tab. 1.2 Volební reformy v ČSFR a ČR po roce 1989 optikou Renwickovy typologie

Přijetí	Zákon č.	První užití	Typ reformního procesu	Poznámka
1990	47/1990 Sb. (FS) 54/1990 Sb. (ČNR)	1990	Dohoda v rámci politických elit (<i>elite settlement</i>)	
1992	59/1992 Sb. (FS) 94/1992 Sb. (ČNR)	1992	Dohoda v rámci politických elit (<i>elite settlement</i>)	
1995	247/1995 Sb.	1996	Dohoda v rámci politických elit (<i>elite settlement</i>)	
2000	204/2000 Sb.	---	Vnucení vládní většinou (<i>elite majority imposition</i>)	Zrušena 2001 Ústavním soudem
2002	37/2002 Sb.	2002	Vyjednávání (<i>bargain</i>)	
Reforma připravovaná Topolánkovou vládou v letech 2007 až 2009			Vnucení vládní většinou (<i>elite majority imposition</i>)	Zamítnuta PS PČR v 1. čtení

2. Politika sněmovních volebních reforem v ČR po roce 1989 a její ústavní limity

Hlavním cílem předkládané práce je, jak je ostatně z jejího názvu zřejmé, analyzovat československou a českou politiku volebních reforem od roku 1990, a sice se zaměřením na pravidla pro tzv. volby prvního řádu (*first-order elections*). Za takové volby lze v případě politického systému Československa v období let 1990 až 1992 považovat volby do obou komor Federálního shromáždění (FS), tedy jak do Sněmovny lidu (SL), tak do Sněmovny národů (SN). O tehdejším federálním československém parlamentu lze hovořit jako o symetrickém bikamerálním neboli vyváženém dvoukomorovém zastupitelském tělesu, kdy obě komory disponovaly v podstatě stejným rozsahem pravomocí a navíc byly voleny v podstatě totožným volebním systémem a ve stejných termínech.

Od vzniku samostatné České republiky na počátku roku 1993 je český dvoukomorový parlament naopak koncipován jako asymetrický (nevyvážený) zastupitelský orgán, a jeho jednotlivé komory (Poslanecká sněmovna a Senát) tak disponují nestejným rozsahem pravomocí, jsou ustavovány prostřednictvím rozdílných volebních systémů a délka jejich volebních období se liší. S ohledem na ústavní vymezení pravomocí jednotlivých komor Parlamentu ČR, zejména pak ve vztahu k vládě, se jako podstatná pro stranický a politický systém ČR jeví volební pravidla do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. V důsledku této skutečnosti je možné jako tzv. volby prvního řádu vnímat pouze volby do Poslanecké sněmovny (PS) jako „první“ komory Parlamentu ČR, naopak volby do Senátu Parlamentu ČR představují tzv. volby druhého řádu (*second-order elections*). S ohledem na tuto skutečnost se předkládaná práce nebude podrobněji věnovat ani senátním volebním institucím, ani procesu jejich přijímání.

2.1 Tři fáze politiky volebních reforem v ČR

Zaměříme-li se podrobněji na politiku volebních reforem pro tzv. volby prvního řádu v Československu v letech 1990 až 1992 a posléze od roku 1993 v České republice, můžeme identifikovat tři základní fáze, v nichž byly (sněmovní) volební reformy diskutovány, připravovány a případně i realizovány.

První fáze se překrývá s obdobím vytváření nových institucionálních pravidel pro podmínky demokratického režimu a je jí možné časově vymezit jako období

od počátku roku 1990 do parlamentních voleb konaných v roce 1992, respektive až do přijetí zákona č. 247/1995 Sb., o volbách Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Do první fáze tak spadá diskuze o volebních pravidlech pro zakladatelské volby, která se odehrávala jednak v rámci OF a jednak v rámci jednání rozhodujících sil u tzv. kulatých stolů na počátku roku 1990. Z této diskuze posléze vyplynula změna volebního zákona z konce února roku 1990, která přinesla nahrazení tzv. sovětského modelu voleb typického pro volební praxi komunistického Československa soutěživým volebním systémem poměrného zastoupení.

Tzv. sovětský model volebních institucí byl v Československu zaveden v roce 1954, nejprve na úrovni obecních voleb a následně i pro volby do Národního shromáždění. Podstatou tzv. sovětského modelu voleb byla absence svobodné politické soutěže. Poslanci Národního i pozdějšího Federálního shromáždění byli „voleni“ v jednomandátových volebních obvodech, do každého volebního obvodu byl nicméně nominován pouze jeden kandidát schválený příslušnými orgány Národní fronty. A to i přesto, že platná volební legislativa formálně umožňovala kandidaturu vyššího počtu kandidátů. Částečnou výjimku z této praxe představovaly pouze doplňovací volby konané v roce 1989, kdy v některých volebních obvodech byla umožněna kandidatura více (dvou, příp. tří) kandidátů. Ačkoli tato praxe měla být nahrazena volební reformou z roku 1967, která nahrazovala dosavadní (vynucenou) praxi aklamace možností omezeného výběru z předem Národní frontou schváleného seznamu kandidátů v rámci vícemandátových volebních obvodů, nedošlo k uplatnění této volební reformy v praxi a i další (odložené) volby konané v roce 1971 se konaly podle volebních pravidel, které byly v souladu s praxí sovětského modelu voleb (podr. Charvát 2010b). Další volební reforma měnící dosavadní volební praxi komunistického Československa – v podobném duchu a na podobných principech jako volební reforma z roku 1967 – byla připravována na sklonku 80. let, kdy si i nejvyšší představitelé tzv. komunistického režimu začali uvědomovat neudržitelnost sovětského modelu volebních institucí. Ani tato připravovaná volební reforma nicméně neotevírala prostor pro soutěživé volby v obavě, aby nebyla ohrožena vedoucí úloha KSČ. Realizaci volební reformy nicméně předběhly události listopadu roku 1989, protože ani tato volební reforma připravovaná během trvání komunistického režimu v Československu nakonec nebyla implementována (podr. Charvát – Štefek 2010; Charvát 2010b: 47–53).

Do první fáze české (a československé) politiky volebních reforem rovněž spadá diskuze, v rámci níž měla být revidována volební legislativa zvolená pro zakladatelské volby konané v polovině roku 1990, a to ještě před druhými parlamentními volbami

konanými v roce 1992. Obsahem této diskuze byla jednak shoda poslaneckých klubů působících na půdě FS na zachování volebního systému poměrného zastoupení a v důsledku toho jen nepatrná úprava stávajících volebních pravidel, jednak originální návrh na zavedení nového (smíšeného) volebního systému, který předložil do FS na podzim roku 1991 prezident republiky Václav Havel.

Do první fáze politiky volebních reforem je rovněž zařazen proces přijímání nového volebního zákona pro volby Parlamentu České republiky, který byl v PS schválen v průběhu roku 1995. Hlavním důvodem pro zařazení tohoto procesu do první fáze české politiky volebních reforem je skutečnost, že nový volební zákon č. 247/1995 Sb. ve skutečnosti nepřináší ve vztahu ke sněmovním volebním pravidlům žádné zásadní změny volební legislativy ve srovnání s volebním zákonem do ČNR přijatým v roce 1992, ale naopak v podstatě přebírá dřívější nastavení z roku 1992. Po rozpadu československé federace na konci roku 1992, respektive po vzniku samostatné ČR na začátku roku 1993 totiž byla problematika volebního zákonodárství vztahována spíše k diskuzi o naplnění druhé komory Parlamentu ČR, Senátu, zatímco problematika voleb do PS byla spíše upozaděna a nebyla jí věnována větší pozornost.

Časové vymezení druhé fáze politiky (sněmovních) volebních reforem je o něco složitější. Pokud se zaměříme pouze na samotnou realizaci politiky volebních reforem v praxi, můžeme o druhé fázi hovořit jako o období od předčasných voleb konaných v roce 1998, respektive od okamžiku podepsání dokumentu nazvaného „Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou“ ze dne 9. července 1998 (známého pod označením „opoziční smlouva“), jehož součástí byla mj. dohoda o změně volebních pravidel, až do sněmovních voleb konaných v roce 2002, kdy byla nová sněmovní volební pravidla přijatá na začátku téhož roku uvedena v praxi. V tomto období došlo nejprve v roce 2000 k přijetí tzv. opozičně-smluvní volební reformy (připravené oběma velkými politickými stranami, vládní ČSSD a formálně opoziční ODS) a následně na začátku roku 2001 ke zrušení většiny jejích ustanovení Ústavním soudem ČR prostřednictvím nálezu publikovaného pod č. 64/2001 Sb., aby nakonec byla v roce 2002 přijata další reforma sněmovních volebních pravidel, vynucená výše zmíněným zásahem Ústavního soudu ČR z roku 2001 a platná (s několika nepatrnými modifikacemi) dodnes.

Již jsme nicméně naznačili, že takovéto časové vymezení druhé fáze politiky (sněmovních) volebních reforem v ČR po roce 1990 se váže pouze k samotné realizaci politiky sněmovních volebních reforem. Její nedílnou součástí je ovšem i akademická

diskuze o vhodnosti změny tehdy platné sněmovní volební legislativy, která započala nejpozději krátce před sněmovními volbami konanými v roce 1996 (více viz níže). Navíc ani sněmovní volby konané v roce 2002 nejsou definitivním zakončením úvah o změně volebních pravidel ve prospěch velkých stran, tedy v logice argumentace typické pro druhou fázi české politiky sněmovních volebních reforem. Naopak ještě krátce po volbách do PS konaných v roce 2006 se objevila myšlenka na přípravu sněmovní volební reformy zvýhodňující největší politické strany na úkor stran menších. ČSSD se dokonce nechala slyšet, že by si přála zvýšení počtu volebních obvodů na osmnáct až dvacet dva (srv. iDNES 2006b). Následný politický vývoj ovšem již neumožnil, aby se tato diskuze dále rozvinula.

Třetí fázi české politiky (sněmovních) volebních reforem představuje diskuze okolo návrhu novely volebního zákona připravované v období tzv. druhé Topolánkovy vlády (od sklonku roku 2006 do první poloviny roku 2009). Pro třetí fázi politiky volebních reforem v ČR byly nastaveny dva základní parametry úprav sněmovní volební legislativy: bonifikace vítězné strany a zvýšení proporcionality volebních výsledků (viz *Koaliční smlouva* 2006: 28). V průběhu roku 2008 získal vládní návrh sněmovní volební reformy konkrétní podobu, která vešla ve známost pod označením tzv. řecká varianta volební reformy. Avšak ještě dříve, než stačila být tzv. řecká varianta schválena v PS, došlo na začátku roku 2009 k vyslovení nedůvěry Topolánkově koaliční vládě a tzv. řecká varianta volební reformy nakonec nebyla realizována ve volební praxi, naopak v platnosti zůstala novela sněmovní volební legislativy z roku 2002 (ve znění pozdějších předpisů).

Jednotlivé fáze československé, respektive české politiky (sněmovních) volebních reforem od roku 1990 se v řadě ohledů navzájem liší. Základním rozdílem, který od sebe odlišuje jednotlivé fáze, je argumentace užívaná ve prospěch obhajoby potřeby či nutnosti realizace konkrétní volební reformy – tedy proč má být daná volební reforma schválena a jaký zamýšlený cíl přednostně taková změna volebních pravidel sleduje. S tím samozřejmě souvisí i otázka, zda se v konkrétním případě jedná o volební reformu potřebnou (oprávněnou) či volební reformu účelovou.

Podle Michala Kubáta obecně platí, že o potřebnou či oprávněnou volební reformu se jedná tehdy, pokud změna volebních pravidel usiluje o zlepšení špatně fungujícího stranického systému. Naopak (zcela) účelová volební reforma, kterou Kubát současně označuje za negativní způsob volebního inženýrství, je výsledkem snahy politických stran posílit své pozice v příštích volbách (Kubát 2000: 62–65; Kubát 2004: 99).

Samozřejmě je možné namítnout, že jakákoli změna volebních pravidel je účelová, protože je přijímána s vidinou naplnění nějakého konkrétního účelu a samotná účelovost není špatností (viz např. Koudelka 2000a: 242; Koudelka 2000b: 90). Pod pojmem účelová volební reforma tedy budeme mít na mysli účelovost vycházející z logiky *seat-maximizing* modelu, tedy ve smyslu stranické účelovosti, kdy hlavním účelem schválení dané volební reformy je posílení (mandátových) zisků konkrétní politické strany, jež návrh volební reformy iniciuje a její přijetí obhajuje a prosazuje. Jak ovšem uvidíme níže, otázka oprávněnosti (resp. potřebnosti) či účelovosti změn volebních pravidel nám od sebe neodlišuje jednotlivé fáze politiky sněmovních volebních reforem jako takové, ale spíše jednotlivé konkrétní návrhy novel sněmovní volební legislativy. V rámci jedné fáze se tak můžeme setkat současně jak s účelovou volební reformou, tak i s volební reformou potřebnou.

S touto problematikou do jisté míry souvisí i další faktor, v němž se liší jednotlivé fáze politiky volebních reforem v ČR a na nějž upozorňuje Jan Filip. Podle Filipa je při přípravě a zpracování volebních zákonů možné rozlišovat dvě krajní tendence, přičemž tyto tendence se navzájem liší podle ambicí, které si zákonodárce stanovil. V rámci projednávání volebních zákonů může být důraz kladen buď na prostředky, přičemž prostředkem by podle Filipa vždy měly být demokratické, svobodné, identické a férové volby, nebo na cíle, které naopak mohou být různorodé. Zatímco v období let 1990 až 1992, tedy v období, které jsme vymezili jako první fázi politiky volebních reforem, byl důraz kladen především na prostředky, v období po roce 1998 začalo podle Filipova výkladu převládat volební inženýrství, které v první řadě sleduje konkrétní cíle (Filip 2004a: 202–203). Platnost tohoto Filipova závěru potvrzuje i období třetí fáze politiky (sněmovních) volebních reforem v ČR, kdy je rovněž hlavní důraz kladen na cíl, podobně jako v případě fáze druhé.

2.2 Ústavní limity politiky (sněmovních) volebních reforem v ČR

Významným faktorem, který rovněž výrazně ovlivňuje politiku volebních reforem, je existující ústavní a institucionální rámec, v jehož rámci má být politika volebních reforem realizována. Právě ústavní, respektive institucionální prostředí, v jehož rámci byly jednotlivé volební reformy diskutovány, připravovány a případně i posléze realizovány, je dalším faktorem, v němž se jednotlivé fáze české (sněmovní) politiky volebních reforem liší. Máme zde na mysli zejména rozsah možností pro případné změny sněmovních

volebních pravidel, který ústavní a institucionální rámec autorům volební reformy poskytovaly a poskytují.

Richard Katz ve své analýze výskytu volebních reforem rozlišuje tzv. velké (*major*) a tzv. malé (*minor*) volební reformy. Toto rozlišení Katz provádí na základě skutečnosti, zda je v rámci změny volebních pravidel nahrazena základní volební formule, a tím tedy změněn typ volebního systému, nebo zda dochází „pouze“ ke změně některých parametrů volebního systému, ovšem při zachování základní volební formule. Pokud dochází ke změně základní volební formule (např. většinová volební technika je nahrazena volebním systémem poměrného zastoupení, a *vice versa*), hovoří Katz o takové změně jako o volební reformě velké. Pokud nám ale zůstává zachována základní volební formule a mění se jen některé základní parametry volebního systému (např. velikost volebních obvodů, nastavení volební klauzule, metoda přepočtu voličských hlasů na poslanceké mandáty apod.), pak Katz označuje takovou změnu volební legislativy jako malou volební reformu (Katz 2005: 58–59). Ačkoli nelze než souhlasit s Romanem Chytilkem a Jakubem Šedem (2007: 33), že takové rozlišení, s jakým ve své analýze přichází Katz, je nedostatečné a jeho heuristická kapacita je omezená, protože i v rámci jednoho volebního systému lze identifikovat volební reformy (v Katzově terminologii tedy volební reformy „malé“), jejichž účinky jsou srovnatelné se změnou typu volebního systému (v Katzově terminologii s reformou „velkou“)³¹, pro tuto část výkladu se Katzovo rozlišení volebních reforem na „malé“ a „velké“ jeví jako přínosné.

Zatímco pro celé období první fáze politiky volebních reforem v Československu a v ČR (období let 1990 až 1992) platí, že autoři jednotlivých návrhů volebních reforem měli v podstatě neomezené možnosti volebního inženýrství, tedy včetně možnosti provést „velkou“ volební reformu ve smyslu Katzova rozlišování (tzn. změnit základní volební formuli), pro další fáze politiky sněmovních volebních reforem v ČR se nám začínají objevovat určité institucionální a především ústavní a institucionální překážky, které zásadně omezují rozsah možností, v nichž se mohou autoři návrhů volebních reforem pohybovat. Vymezení hlavních mantinelů české sněmovní politiky volebních reforem představují především text Ústavy ČR, dále samozřejmě Listina základních práv a svobod, zejm. čl. 21 a 22 Listiny, některé mezinárodní dokumenty dotýkající se problematiky voleb

³¹ Jako příklad z praxe si můžeme uvést případ tzv. opozičně-smluvní volební reformy schválené v PS PČR v roce 2000. Tzv. opozičně-smluvní volební reformu by bylo podle Katzovy logiky možné označit jako „malou“, protože došlo ke změně pouze některých parametrů volebního systému, ovšem při zachování základní volební formule (volebního systému poměrného zastoupení), její důsledky by ale byly přinejmenším srovnatelné s volební reformou „velkou“ ve smyslu Katzovy terminologie (více viz níže).

a v neposlední řadě dva nálezy Ústavního soudu ČR, první publikovaný v roce 1997 (tzv. malý volební nález) a druhý vyhlášený v roce 2001 (tzv. velký volební nález).

Základní vymezení prostoru pro politiku sněmovních volebních reforem v České republice tedy stanovuje Ústava ČR, která v čl. 18 odst. 1 ukládá, že se volby do PS PČR konají „*podle zásad poměrného zastoupení*“. Bez zajímavosti ovšem jistě v této souvislosti není, že původní vládní návrh textu Ústavy z roku 1992 problematiku stanovení konkrétních volebních systémů pro jednotlivé komory Parlamentu ČR nijak neřešil. Přesná ústavní specifikace volebních systémů pro obě komory parlamentu se v čl. 18 objevila teprve v průběhu projednávání vládního návrhu textu Ústavy ČR na půdě České národní rady (ČNR). Nejprve došlo – během projednávání návrhu v rámci jednotlivých výborů ČNR – k rozšíření navrhovaného znění čl. 18 o formulaci, že jednotlivé komory Parlamentu ČR budou voleny „*při použití odlišných zásad volebních systémů*“. Konečná podoba textu čl. 18 Ústavy ČR, jak jej známe ze současné ústavně-právní a politické praxe, je pak výsledkem závěrečného projednávání návrhu textu Ústavy ČR v plénu ČNR, kdy s pozměňovacím návrhem vystoupil opoziční poslanec Pavel Hirš. Jednalo se o pozměňovací návrh, který považovala opozice za zásadní, přičemž bez souhlasu opozice nebylo možné, vzhledem k požadavku kvalifikované většiny, znění Ústavy ČR schválit. Že šlo o skutečně zásadní opatření, přinejmenším z pohledu opozice v ČNR, je zřejmé i ze skutečnosti, že s výjimkou několika pozměňovacích návrhů spíše technického charakteru se jedná o jediný pozměňovací návrh, který ČNR schválila (podr. Antoš 2007: 319, poz. 3; Antoš 2008: 80–81)

Volnému uvážení zákonodárce jsou tak při přijímání zákona o volbách do Parlamentu ČR a jeho případných novelizací nastaveny určité meze v podobě dikce ústavního článku 18. Jak ale upozorňuje odborník na ústavní právo Marek Antoš (specializující se na problematiku volebních institucí), pozornost je třeba věnovat přesné formulaci ústavní specifikace platné pro sněmovní volby v ČR (Antoš 2007: 319; Antoš 2008: 83). Pokud by dikce čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR stanovovala „*pouze*“ volební *system* (nikoli zásadu) poměrného zastoupení, zůstával by stále ještě poměrně široký prostor pro realizaci sněmovních volebních reforem, které by bylo možné v logice Katzovy terminologie označit jako „*malé*“. Ústavní specifikace voleb do PS nicméně hovoří o *principu* poměrného zastoupení (nikoli o systému poměrného zastoupení)³². Antoš přitom v této

³² Odborník na ústavní právo Jan Filip nicméně uvádí, že v právu výraz „*zásada*“ znamená, že na určité (vyšší) úrovni se řeší jen část dané problematiky a podrobnosti jsou přenechány úrovni nižší, tedy úrovni

souvislosti připomíná, že pokud by chtěl ústavodárce určit „pouze“ technickou podobu volebního systému (rozuměj stanovit základní volební formuli), pak by konání voleb do PS v Ústavě ČR specifikoval formulací „podle zásad systému poměrného zastoupení“ či „podle poměrného systému“, zvláště když v souvislosti se senátními volbami v čl. 18 odst. 2 hovoří o „zásadách většinového systému“³³. Ústavní podmínka stanovená pro volby do PS v čl. 18 odst. 1 ve skutečnosti podle Antoše technickou stránku věci překračuje; nejde „jen“ o ryze technický příkaz upravující použitou volební formuli. Skutečným obsahem ústavní specifikace sněmovních voleb je podle Antoše požadavek na celkově (globálně) poměrné zastoupení politických stran v PS, nikoli „jen“ volební systém poměrného zastoupení s libovolně nastavenými parametry a bez ohledu na jeho mechanický účinek vztahující se k rozdělení mandátů³⁴. Ve svém důsledku je tak princip poměrného zastoupení významným východiskem pro hodnocení ústavnosti konkrétního nastavení volebního systému³⁵ (srv. Antoš 2007: 319–320; Antoš 2008: 83–84; v podobném duchu argumentuje např. i Šimíček 2000).

Podobnou logiku argumentace je pak ostatně možné vysledovat i v textech nálezů Ústavního soudu ČR. Neznamená to ovšem nutně, že zásada poměrného zastoupení musí

příslušného zákona. Současně ale dodává, že Ústavní soud ČR toto rozlišení ve svých nálezech přímo nerespektoval, ani nereflektoval (Filip 2004b: 395).

³³ Pro korektnost uveďme, že poněkud jiný výklad představil v roce 2000 např. Zdeněk Koudelka, v té době poslanec zvolený do PS PČR za ČSSD a jeden z autorů tzv. opozičně-smluvní volební reformy z roku 2000. Podle Koudelky nebylo vložení poměrného volebního systému do Ústavy ČR nijak promyšleným aktem. Koudelka tak vyvozuje zejména ze skutečnosti, že šlo o návrh poslance Hirše předložený až v průběhu projednávání návrhu zákona v plénu ČNR, tedy o návrh, který nebyl součástí původního (vládního) návrhu ústavního textu. ČNR tak podle Koudelky v okamžiku schvalování Ústavy ČR vlastně neměla žádnou konkrétní představu, co se pod tímto pojmem skrývá (viz závěrečná diskuze in: Mrklas, ed. 2000: 89).

³⁴ Rein Taagepera, estonský politolog a jeden z koryfejí teorií volebních systémů, argumentoval ve svém článku publikovaném (na žádost prof. Nováka) v *Politologickém časopise* nedlouho před rozhodnutím Ústavního soudu ČR z ledna roku 2001 v otázce ústavnosti tzv. opozičně-smluvní volební reformy v opačném duchu. Podle Taageperova pojetí umožňuje ústavní specifikace požadavku na konání voleb do PS větší míru tolerance a jediným omezením je, že je zakázáno řídit se protikladným většinovým principem. Kdyby tomu bylo naopak, Ústava ČR by podle Taagepery výslovně uváděla, že se pro volby do PS vyžaduje poměrný volební systém „v nejvyšší možné míře“ (Taagepera 2000: 282; Taagepera 2004: 449). Jak se nicméně ukázalo o několik měsíců později, soudci Ústavního soudu ČR došli k jinému (v podstatě opačnému) závěru než respektovaný politolog.

³⁵ Právě otázka interpretace formulace ústavního požadavku na volby do PS, jak je ostatně i z výše provedeného výkladu zřejmé, je s nejvyšší pravděpodobností důvodem odlišného přístupu ústavních právníků a části politologů (srv. např. Kubát 2004; Novák 2004a) k této problematice (a s tím souvisejícímu hodnocení nálezu Ústavního soudu ČR z ledna roku 2001 vyhlášeného pod č. 64/2001 Sb.). Jak připomíná např. odborník na ústavní právo Jan Filip, lednový nález Ústavního soudu ČR z roku 2001 nevyvolal větší ohlasy v řadách odborníků na ústavní právo, a to zejména proto, že pro většinu z nich byla věc jasná již dávno před rozhodnutím ústavních soudců. Naopak v části politologické obce vzbudilo rozhodování ústavních soudců rozpaky, protože nález znamenal pro některé politology dosti nepohoditelný výklad pojmu „systém poměrného zastoupení“ (Filip 2004b: 389–390). Jeho kolega Antoš k tomu pak doplňuje, že ve všech dosavadních diskuzích o případných volebních reformách v České republice se výše naznačená odlišnost přístupů ke sledované problematice v podání odborníků na ústavní právo a politologů zřetelně projevila (Antoš 2009).

být chápána absolutně. Antoš v této souvislosti připomíná, že žádný z principů volebního práva nemá absolutní povahu, protože případný samotný zásah do některého z nich nelze bez dalšího považovat za *a priori* protiústavní (Antoš 2007: 324; Antoš 2008: 94). Jak vyplývá z tzv. malého volebního nálezu publikovaného Ústavním soudem ČR dne 2. dubna 1997 pod č. 88/1997 Sb., zvolené nastavení volebního systému se může odchýlit od naplnění ideálu stanoveného ústavní zásadou, neboli v terminologii užívané Ústavním soudem „*od svého ideálního typu*“.

V nálezu vyhlášeném pod č. 88/1997 Sb. se Ústavní soud ČR zabýval stížností Demokratické unie (DEU), která namítala protiústavnost existence pětiprocentní zákonem stanovené uzavírací klauzule. Demokratická unie (DEU) zpochybnila v předložené stížnosti legitimitu dvanácti mandátů rozdělovaných ve sněmovních volbách konaných v roce 1996 ve druhém skrutiniu, což DEU vnímala jako důsledek zvláštního mechanismu uzavírací klauzule, která tak narušuje ústavní zásadu rovného volebního práva. V důsledku existence uzavírací klauzule bylo stěžovateli údajně upřeno pět mandátů, protože na jeden obsazovaný mandát připadlo v průměru 30 296 hlasů a DEU získala 169 796 hlasů voličů. Tyto mandáty, které nebyly přiznány DEU, byly podle stěžovatele použity k administrativnímu přidělení jiným kandidátům, které občané ČR ve volbách nezvolili. Ústavní soud ČR nicméně stížnost DEU zamítl a shledal existenci zákonem stanovené uzavírací klauzule při volbách do PS jako ústavně konformní. Ústavní soud ČR v tzv. malém volebním nálezu mimo jiné došel k závěru, že „*určité zkreslení proporcionality politické reprezentace v důsledku pětiprocentní klauzule*“ není „*ve svém souhrnu disproporcí, která by opravňovala pochyby o demokratické povaze politické reprezentace*“. Existenci zákonem stanovené uzavírací klauzule ve sněmovní volební legislativě podle Ústavního soudu ČR ospravedlňovala mimo jiné i skutečnost, že tato přispěla ke snížení fragmentace stranicko-politické soustavy a současně přispěla k jednodušší struktuře vládní koalice. Po volbách do PS konaných v roce 1996 totiž platilo, že „*při plném respektování proporcionality zastoupení by k sestavení vládní koalice, která by reprezentovala byt' chatrnou většinu voličů, musely k dosavadním třem koaličním stranám přistoupit nejméně tři další politické strany. (...) Zkušenosti s podobnými koalicemi, zejména ve čtvrté Francouzské republice, opravňují obavy a skepsi*“.

Současně ale tzv. malý volební nález z roku 1997 zdůrazňuje, že i existenci uzavírací klauzule je nutné podmínit přítomností závažných a legitimních důvodů a zvolené opatření musí být minimálním opatřením nezbytným pro zajištění potřebné míry integrace politické reprezentace. V tomto konkrétním případě tedy Ústavní soud ČR uznal potřebu určitých

integračních stimulů v podobě zákonem stanovené uzavírací klauzule, která by zabránila nežádoucí fragmentaci stranicko-politické soustavy na půdě PS PČR, a která by tak podpořila vznik sněmovní většiny nezbytné k ustavení akceschopné vlády. Jedním dechem ale Ústavní soud ČR doplnil, že případné zvyšování hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule nemůže být neomezené a např. desetiprocentní uzavírací klauzuli už je možné považovat za takový zásah do proporčního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.

Ústavní specifikace pro volby do PS je tak pouze principem, a tedy maximou, která může být částečně oslabena či modifikována prostřednictvím oprávněných, určitými závažnými důvody podmíněných a přiměřených (rozuměj minimálních ve vztahu ke sledovanému cíli) opatření omezujících princip poměrného zastoupení. Protože jedním z hlavních cílů (nejen sněmovních) voleb není „pouze“ ustavení zastupitelského tělesa, jež by bylo přesným odrazem rozložení politických postojů a názorových proudů ve společnosti, nýbrž rovněž a především vytvoření akceschopného zákonodárného sboru, který bude schopen přijímat rozhodnutí na základě vůle většiny (vč. schopnosti vyprodukovat dostatečně silnou a stabilní vládní většinu v PS), může (sněmovní) volební systém zahrnovat jisté integrační stimuly. Pokud tyto integrační stimuly sledují požadovaný legitimní cíl a pokud se současně jedná o minimální opatření nezbytná k zajištění míry integrace politické reprezentace dostačující pro formaci většiny a vznik vlády opřené o parlamentní důvěru, pak se podle tzv. malého volebního nálezu Ústavního soudu ČR z roku 1997 jedná o zásahy do poměrnosti volebního systému, které nejsou v rozporu s ústavní specifikací voleb do PS.

Tzv. malý volební nálezu Ústavního soudu z roku 1997 tak vlastně otevřel prostor, v jehož rámci je možné modifikovat princip poměrného zastoupení požadovaný Ústavou ČR pro volby do PS. K uzavření tohoto prostoru došlo tzv. velkým volebním nálezem Ústavního soudu ČR, který byl vyhlášen dne 24. ledna 2001 pod č. 64/2001 Sb., když při posuzování souladnosti tzv. opozičně-smluvní volební reformy s Ústavou ČR došel k závěru, že tato novela volebního zákona již překračuje hranice prostoru ústavně vymezeného pro politiku sněmovních volebních reforem v ČR. Ústavní soud ČR ve svém nálezem uvedl, že tzv. opozičně-smluvní volební reforma koncentruje (či dokonce hypertrofuje) integrační stimuly, tzn. většintvorné prvky, a to do takové míry, že tyto ve svém úhrnu vedou „*již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň „přivracení“ k modelu poměrného zastoupení*“. O odstavec níže pak Ústavní soud doplnil, že kombinace a koncentrace těchto stimulů již vytvářejí „*jakýsi hybrid*“ mezi poměrným

zastoupením a většinovým systémem, se kterým však Ústava ČR nepočítá, protože rozlišuje pouze poměrné zastoupení a většinový systém. Současně Ústavní soud ČR v pojednávaném nálezu z roku 2001 argumentoval, že čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR má na mysli globální efekt modelů poměrného zastoupení, tedy volby do PS podle zásad poměrného zastoupení jako celku. Pokud by měl ústavodárce na mysli jiný efekt, formuloval by podle ústavních soudců čl. 18 nikoli globálně, ale výslovně by sledovaný záměr stanovil. V důsledku těchto závěrů se Ústavní soud ČR usnesl, že se nový zákon o volbách do Parlamentu ČR přijatý v roce 2000 jako celek (nikoli jeho jednotlivá ustanovení!) již vymyká ústavní specifikaci platné pro sněmovní volby.

Antoš v této souvislosti upozorňuje, že v pozdější judikatuře Ústavního soudu je možné zaznamenat zřetelný posun v argumentaci Ústavního soudu. Ve svém usnesení z 13. září 2007 se totiž Ústavní soud ČR jako s ještě ústavně přípustnou situací spokojil s hodnocením, že se sněmovní volební systém nepřiklání k většinovému modelu. Přitom ještě v tzv. velkém volebním nálezu z roku 2001 považoval Ústavní soud ČR za ústavně nesouladný už „jakýsi hybrid“ mezi poměrným zastoupením a většinovým systémem (Antoš 2009).

Takto vymezené mantinely tedy stanovují krajní hranice prostoru, v nichž musela být politika sněmovních volebních reforem v ČR ve své druhé a zejména třetí fázi realizována (a nadále do budoucna musí být, nedojde-li ke změně Ústavy ČR). V důsledku tohoto vymezení je zřejmé, že prostor sněmovního volebního inženýrství v ČR je – při zachování stávajícího znění Ústavy ČR – omezen pouze na tzv. malé volební reformy ve smyslu Katzovy terminologie. Navíc i tyto „malé“ volební reformy, kterými je možné českou sněmovní volební legislativu (a tedy volební systém poměrného zastoupení) modifikovat, mají své krajní limity, jak vyplývá zejména z tzv. velkého volebního nálezu Ústavního soudu ČR publikovaného v lednu roku 2001.

Současně ale dodejme, že neexistuje úplně jasná odpověď na otázku, jaké modifikace sněmovní volební legislativy ještě může zákonodárce v rámci takto stanovených mantinelů zavést a jaké už nikoli, protože by již došlo k překročení ústavně konformní meze. Lze pouze předpokládat, že pokud se bude Ústavní soud České republiky držet svých dosavadních rozhodnutí, neměl by celkový účinek případného nového sněmovního volebního systému jako celku překračovat hranice vymezené tzv. velkým volebním nálezem z roku 2001, současně by se jim ale pro jistotu neměl ani významně blížit.

Aby bylo možné výše nastíněnou otázku jednoznačně zodpovědět, musela by existovat jasná definice toho, co je obsahem pojmu „*zásady poměrného zastoupení*“,

o kterém hovoří Ústava ČR v čl. 18 odst. 1. V českém ústavně-politickém prostředí ovšem jednoznačná definice této problematiky neexistuje. Naopak. Při hledání této definice se nelze opřít o důvodovou zprávu k vládnímu návrhu textu Ústavy ČR, protože původní vládní návrh problematiku volebního systému nijak neřešil a ústavní specifikace voleb do jednotlivých komor Parlamentu ČR je až výsledkem závěrečného projednávání vládního návrhu na půdě ČNR (podr. viz výše). Jednoznačnou definici bohužel neposkytuje ani dosavadní judikatura Ústavního soudu ČR.

Ačkoli podle Antoše obecně platí, že ústavní soud v demokratickém státě by neměl být jen úzce vymezeným negativním zákonodárcem, nýbrž v jednotlivých odůvodněných svých rozhodnutích by měl naopak poskytovat i určitý návod pro zákonodárce, jak v budoucnu postupovat, v případě otázky volebního systému se nedaří Ústavnímu soudu ČR tuto svou úlohu s dostatečnou přesvědčivostí plnit (Antoš 2009).

Připomeňme nicméně, že v tomto případě se nejedná pouze o specifikum Ústavního soudu ČR. Alan Renwick ve své analýze volebních reforem v Evropě po roce 1945 nachází hned čtyři případy, kdy soudci sehráli významnou roli v procesu politiky volebních reforem. Vedle zásahu Ústavního soudu ČR z roku 2001 Renwick uvádí ještě případy Rumunska v roce 2007, Bulharska v roce 2009 a Slovinska v roce 1998. V prvních třech výše jmenovaných případech se nicméně soudy vymezily negativně, pouze v případě Slovinska v roce 1998 učinil tamní ústavní soud pozitivní zásah, i když jeho rozhodnutí bylo nakonec zmařeno ústavní změnou schválenou na konci června roku 2000 (Renwick 2011: 469; podr. ke slovinskému případu viz např. Matic 2000; Ribičič 2004).

Přestože se otázka ústavního vymezení sněmovního volebního systému v minulosti již několikrát před Ústavním soudem ČR řešila, a Ústavní soud ČR tak dostal přinejmenším dvě výrazné příležitosti (nejprve v roce 1997 a posléze v roce 2001)³⁶ vyjádřit se k základní otázce, co je obsahem Ústavou ČR požadované zásady poměrného zastoupení a jak je možné tuto zásadu definovat, ani v jednom ze svých judikátů nejenže

³⁶ Tyto dva nálezy Ústavního soudu z roku 1997 a z roku 2001 se vyjadřovaly k předchozím nastavením sněmovní volební legislativy z roku 1995, respektive z roku 2000. Současná podoba sněmovního volebního zákona přijatá v roce 2002 si musela na svůj ústavní přezkum počkat, nakonec se však také dočkala. V srpnu roku 2006 navrhla skupina senátorů zrušení podstatných ustanovení sněmovního volebního zákona, která upravují přepočítání voličských hlasů na mandáty. V dubnu roku 2009 byl jejich návrh usnesením Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl ÚS 57/06 odmítnut jako zjevně neopodstatněný. Na rozdíl od dřívějších případů ovšem nešlo o věcné přezkoumání v plénu Ústavního soudu, nýbrž o usnesení senátu. Ve srovnání s předchozí judikaturou Ústavního soudu ČR stojí za zmínku skutečnost, že se senát Ústavního soudu ČR se v podstatných závěrech odchýlil od předchozí judikatury. Doplňme, že ještě před projednáním tohoto senátorského návrhu rozhodovaly senáty Ústavního soudu ČR o dalších čtyřech ústavních stížnostech, podaných v návaznosti na sněmovní volby konané v roce 2006. Ústavní soud ČR však odmítl všechny čtyři stížnosti z procesních důvodů, aniž by se jimi věcně zabýval (podr. viz Antoš 2009)

problematiku obsahu pojmu zásad poměrného zastoupení nevyjasnil, ale výklad pojmu vůbec neprovedl a odpovědi na tuto otázku se naopak vyhnul³⁷. Ústavní soud ČR pouze v nálezu č. 64/2001 Sb. z ledna roku 2001 uvádí, že pojem „poměrné zastoupení“ je nutné chápat a vykládat „*ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování se té či oné polaritní pozici*“. Ústavní soud ČR tak doposud nenastavil ve svých nálezech bariéry, co se ještě může; pouze uvedl, že tzv. opozičně-smluvní novela volebního zákona z roku 2000 se (už) nesmí. Kde leží přesná hranice mezi tím, co se ještě může, a tím, co se již nesmí, tak není zcela zřejmé.

Jakákoli snaha vymezit určité hranice, v jejichž rámci by se mohl zákonodárce při přijímání volebních zákonů pohybovat, navíc naráží na existenci vnitřních rozporů v samotné judikatuře Ústavního soudu ČR, protože zůstává obsah pojmu zásad poměrného zastoupení v Ústavě ČR nejasný. Je-li navíc měřítkem ústavnosti sněmovního volebního systému otázka, zda se ještě volební systém „přivrací“ ke svému ideálnímu typu, aniž by pro to byla vymezena jakákoli konkrétní kritéria, stává se podle Antoše (2009) jakékoli budoucí rozhodování Ústavního soudu ČR zcela nepředvídatelné.

³⁷ V souvislosti s tzv. velkým volebním nálezem z roku 2001 Antoš připomíná, že Ústavní soud ČR definičně nerozlišil pojmy systém poměrného zastoupení a princip poměrného zastoupení, v důsledku čehož interpretaci ústavního čl. 18 spíše zatemnil. To ve svém důsledku představuje, přinejmenším podle Antoše, i závažný problém do budoucnosti (Antoš 2008: 84–85).

3. Jaký volební systém pro novou demokracii (1990–1992)

První fáze české, respektive československé politiky volebních reforem spadá do období demokratické tranzice, v jejímž rámci dochází k znovuoobnovování či budování nových demokratických institucí. Jednou z nejvýznamnějších institucí, kterou bylo potřeba hned v počátku institucionálních reforem v procesu přechodu k demokracii obnovit či ustavit, byla instituce svobodných a soutěživých voleb. Vyjdeme-li ve své úvaze z konceptu procedurální definice demokracie (srv. Schumpeter 2004: 287–289), bez svobodných a soutěživých voleb nelze o demokracii uvažovat. V zavedených a konsolidovaných demokraciích představují volby dostatečně spolehlivý a akceptovatelný způsob výběru zastupitelů, kteří jejich prostřednictvím získávají respekt občanů a jejich jménem pak přijímají rozhodnutí. Podle Josého Duraa Barrosa navíc platí, že volby vnášejí nový typ komunikace do politického systému a současně je jejich hlavní funkcí vyřadit ty možnosti, které by zůstávaly na reálném obzoru, kdyby voleb nebylo (Barroso 1988: 36–37)³⁸.

Zavedení soutěživých voleb tak představovalo nezbytný krok pro ustavení fungujícího demokratického režimu. Je to právě výběr (vhodného) volebního systému, který bývá vnímán jako významný faktor jednak pro vytvoření a stabilizaci nového politického systému, jednak pro jeho následný vývoj. Přijetí nového volebního zákona se proto stalo klíčovým faktorem celého přechodu k demokracii, faktorem do značné míry určujícím povahu celého nového politického režimu. Podle Sarah Birch totiž soutěživé volby představovaly klíčovou změnu strukturující hlavní ústavní instituce, které následně prováděly důležitá rozhodnutí a dohlížely na další aspekty reforem (Birch 2003: 8)³⁹. I proto bývá počáteční výběr volebních pravidel hodnocen jako jedno z nejvíce komplikovaných a nejdůležitějších rozhodnutí, které musí být v průběhu procesu přechodu k demokracii učiněno.

Současně je ale třeba upozornit, že význam a vliv volebních institucí nesmí být přeceňován, neboť celý proces demokratické tranzice je ovlivňován množstvím dalších faktorů, o kterých se ve vztahu k úspěchu procesu demokratizace zmiňuje tranzitologická

³⁸ Barroso ovšem současně varuje, že na jedné straně bývají volby vydávány za výzvu k participaci, na druhou stranu ovšem současně přispívají k depolitizaci mobilizovaných sociálních sil, čímž se významně podílejí na známém fenoménu zklamání či rozčarování z nedostatečných změn (Barroso 1988: 36–37).

³⁹ Jak výstižně napsal Ralf Dahrendorf, jsou to právě institucionální reformy, které se projeví jako jeden z prvních výsledků procesu demokratické tranzice. Podle Dahrendorfa totiž proces ústavních (a obecně institucionálních) reforem trvá zhruba šest měsíců, zatímco ekonomika se bude stabilizovat nejméně šest let a proces transformace společenských základů, v podobě proměny hodnot a vzorců chování, potrvá přinejmenším šedesát let (Dahrendorf 1991: 92).

literatura (např. charakter předchozího režimu a proces jeho odstraňování, jací aktéři dominují procesu tranzice, proces demokratizace apod.). Nastavení volebních pravidel je tak „pouze“ jedním z mnoha těchto faktorů. Obecně proto platí, že soutěživé volby *per se* nedělají demokracii; jsou nutnou, avšak nikoli dostatečnou podmínkou pro vytvoření kompletního demokratického politického systému. A volby samy o sobě ani negarantují úspěšnou tranzici (srv. Barkan 1997: 18; Rose – Munro 2003: 2).

Navíc, jak již téměř před půl stoletím varoval Harry Eckstein (ve své práci *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway* z roku 1966), politické instituce mohou selhat, pokud nejsou v souladu s institucemi sociálními (podle Taagepera 1997: 50). V některých případech tak volby dokonce mohou proces demokratizace blokovat, jako tomu bylo například v Bosně a Hercegovině v roce 1996 či o čtyři roky dříve v Angole a Etiopii (Barkan 1997: 18).

3.1 Československý volební systém v re/konstrukci

Nutnost přípravy nového volebního zákona, která mj. vycházela z požadavku na co možná nejrychlejší provedení svobodných voleb jako jednoho z hlavních cílů prodemokratických hnutí v Československu⁴⁰, otevřela diskuzi o typu volebního systému, který by měl být užit v zakladatelských volbách. Slovy Jana Filipa stála česká volební legislativa na počátku roku 1990 na samém svém počátku (Filip 2004a: 202). Jedním z hlavních cílů reformy volebního systému v roce 1990 navíc nebylo pouze nahradit nesoutěživý charakter dosavadního volebního procesu svobodnými a soutěživými volbami, ale rovněž zavést taková nastavení parlamentních volebních systémů, která by umožnila postupné vybudování stranicko-politického pluralismu v Československu. Navíc se hledal volební systém, který by byl všeobecně přijatelný. Jan Bureš v této souvislosti připomíná, že změna volebního systému souvisela s hlubší debatou o ideální podobě volebního systému pro období demokratické tranzice, kdy ještě nebyly jednotlivé politické subjekty pevně zakotveny v sociálních strukturách společnosti (Bureš 2007: 284).

Rozhodující část diskuze o nastavení nového volebního systému pro zakladatelské volby v Československu se odehrála v lednu roku 1990, a celkové systémové řešení tak bylo připraveno během velmi krátkého časového úseku. Samotná diskuze se fakticky odehrávala na dvou úrovních, jednak v rámci jednání rozhodujících politických sil

⁴⁰ Za tímto účelem byl posléze 27. února 1990 přijat ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období Federálního shromáždění, zvoleného v roce 1986. Podle tohoto zákona končilo zkrácené funkční období tehdejšího FS ještě v průběhu roku 1990, a sice dnem voleb nového FS (původní funkční období FS zvoleného v roce 1986 přitom mělo končit až v roce 1991).

u tzv. kulatých stolů (a později ve výborech FS a obou národních rad), jednak v rámci OF. Zatímco mezi všemi relevantními aktéry této diskuze existovala široká shoda na tom, že pro nové (demokratické) podmínky je nutné přijmout nové volební zákony, které by lépe odpovídaly realitě vznikajícího demokratického režimu a které by zavedly svobodné a soutěživé volby, v otázce nastavení konkrétních parametrů nové volební legislativy naprostá shoda mezi jednotlivými relevantními aktéry neexistovala.

Zejména v případě rozhodování politických stran přicházejících do nových podmínek ze starého režimu, tzn. Komunistické strany Československa (KSC), Československé strany lidové (ČSL) a Československé strany socialistické (ČSS) je zřejmý významný vliv situace nejistoty. Na tomto místě je nicméně nutno uvést, že v případě československého přechodu k demokracii, který následoval po kolapsu starého režimu, neplatí premisa situace nejistoty absolutně. Zejména politické strany přecházející ze starého režimu si musely být vědomy skutečnosti, že z nadcházejících (zakladatelských) voleb nevyjdou jako vítězové. Přesto situace nejistoty byla ve strategických úvahách těchto aktérů přítomna přinejmenším z toho důvodu, že tito aktéři nebyli (a ani nemohli být) schopni předpovědět, jak velké podpoře ve společnosti se budou v zakladatelských volbách těšit (ačkoli od března roku 1990 se začaly objevovat výzkumy veřejného mínění, které naznačovaly určité voličské tendence ve společnosti).

To je ostatně dáno obecně platnou charakteristikou prvních období procesů (postkomunistické) demokratické tranzice, kdy se rozhodování odehrává v podmínkách, v nichž se teprve musí institucionalizovat demokratické procedury. Proto je možné toto období charakterizovat třemi hlavními rysy: společnou akceptací všech relevantních aktérů, že by nový volební systém měl být demokratický (viz výše); slabou institucionalizací (zejména nově vznikajících) politických stran; a v neposlední řadě vysokou mírou nejistoty ohledně reálné politické síly jednotlivých aktérů.

Výše jmenovaní aktéři si uvědomovali, že většinový volební systém je riskantnějším principem pro nedominantní aktéry, pročež se rozhodli – v souladu s logikou maximálního efektu – preferovat takový volební systém, který minimalizuje riziko (absolutní) porážky. Obava ze ztráty, případně nezískání parlamentního zastoupení v nových politických podmínkách byla natolik silná, že vedla existující strany k preferenci volebního systému poměrného zastoupení⁴¹, protože si uvědomovaly, že je pro ně výhodnější než systém většinový. Předpokládalo se totiž, že při užití většinového

⁴¹ Užití volebního systému poměrného zastoupení v zakladatelských volbách v létě roku 1990 preferovalo i slovenské prodemokratické hnutí Veřejnost proti násilí (VPN).

volebního systému (s jednomandátovými volebními obvody) získá politický subjekt s nejvyšším obdrženým počtem hlasů voličů výrazně větší zastoupení, než jaké by odpovídalo jeho podílu počtu získaných hlasů. Základním očekávaným účinkem většinového volebního systému tak byl předpoklad jednoho potenciálního vítěze a mnoha poražených, včetně předpokladu, že zejména menší politické strany mohou skončit v pozici tzv. absolutně poražených a do parlamentu se vůbec nedostanou. Naopak zastoupení v proporčním volebním systému mělo více odpovídat poměru počtu odevzdaných hlasů, a proporční volební systém tak měl – podle této logiky – vést ke spravedlivějšímu rozdělení mandátů. A to i v případě menších politických stran, které většinový volební systém znevýhodňuje. Pro poměrný volební systém tak platil předpoklad jednoho, pravděpodobně nikoli absolutního vítěze, ale žádných absolutně poražených. Zejména představitelé odstupujícího režimu se obávali, že přijetí většinového volebního systému by mohlo vést k absolutnímu vítězství OF v českých zemích a VPN na Slovensku, zatímco proporční systém jim zaručoval politické „přežití“ a alespoň minimální podíl na politické moci i v režimu novém. Aplikace volebního systému poměrného zastoupení tak byla spatřována jako pojistka, že se do parlamentu dostanou všechny relevantní politické síly.

Jako spornější se otázka nastavení volebního systému pro zakladatelské volby zdála být uvnitř OF, kde se vedla hlubší diskuze o konkrétní podobě nastavení volební legislativy. Zatímco ostatní politické subjekty vycházely ve své argumentaci převážně z logiky typické pro *office-seeking* model, samozřejmě modifikované specifickými okolnostmi tohoto období do podoby maximinového pravidla, v rámci diskuze uvnitř OF se zdá, že převládaly argumenty vycházející spíše z logiky *policy-seeking* modelu. Současně argumenty ve prospěch konkrétní podoby volebních pravidel v rámci sporu o nastavení nové volební legislativy uvnitř OF nevycházely primárně z logiky mezistranické dimenze volebních systémů, jako u ostatních relevantních politických subjektů, ale byly kombinací argumentů, které nacházíme v mezistranické i vnitrostranické dimenzi klasifikace volebních systémů. Dokonce je možné tvrdit, že skupina obhájců většinového volebního systému svou argumentaci založila na vyzdvihování výhod nominálního hlasování, vycházela tedy spíše z předpokladů typických pro vnitrostranickou dimenzi (zejména Václav Havel a jeho nejbližší spolupracovníci přednostně vycházeli z dichotomie na kandidáty zaměřené versus na politické strany zaměřené volební systémy), zatímco obhájci poměrného volebního systému (zejména ústavní právníci uvnitř OF) svou argumentaci opírali spíše o logiku bližší mezistranické dimenzi (více viz níže). Fakticky

tak v procesu re/konstrukce volebního systému v Československu na počátku 90. let nešlo o spor většinový volební systém versus volební systém poměrného zastoupení, ale spíše o (zejména v Havlově podání do jisté míry filozofický) spor volební systém s nominálním hlasováním versus listinný poměrný volební systém umožňující vznik a rozvoj stranického a politického pluralismu.

Skupina osobností kolem Václava Havla ve své obhajobě volebního systému s nominálním hlasováním v podstatě navazovala na antistranickou tradici Charty a části československého disentu. Jak připomíná např. Jan Bureš, tato logika argumentace byla založena na dvou rovinách. Předkládané argumenty byly částečně normativní, ve smyslu odporu proti svobodě jedince svazující struktuře politických stran, a částečně historické, v podobě odkazu na neblahé důsledky „partajnictví“ a s tím související roztržičnosti parlamentu v období první Československé republiky (Bureš 2012: 72).

Důvodem tohoto odmítavého postoje k volebnímu systému poměrného zastoupení byla zejména skutečnost, že poměrný volební systém předpokládá jednak existenci mnoha politických stran a jejich značný vliv na rozhodnutí, kdo v parlamentu zasedne, a jednak výrazný podíl politických stran na utváření další politiky, zatímco šance nezávislých kandidátů na získání mandátu výrazně redukuje. Podle Václava Havla měl být většinový volební systém zárukou, že se v budoucnu budou v parlamentu objevovat opravdu důvěryhodné osobnosti a nikoli pouze loutky politických stran (Havel 2006: 270–271). Výstižně svůj postoj k otázce existence a role politických stran Havel vyjádřil např. ve čtvrtém čísle periodika *Inforum* z 19. prosince 1989. Podle Havlova pojetí budoucího politického života by měly jednotlivé osobnosti hrát stále významnější úlohu a politické strany naopak stále méně důležitou. Politické strany měly fungovat „pouze“ jako jakési kluby, kde se politické osobnosti rodí, profilují a prezentují, aniž by se ovšem přímo podílely na moci, protože to vede k anonymizaci moci (podle Kunc 2000: 191–192)⁴².

Toto Havlovo pojetí ostatně nacházelo podporu i u většiny československé společnosti. Minimálně od listopadu roku 1989 až do zakladatelských voleb konaných v červnu roku 1990 fakticky převládala (nejen) v československém politickém prostředí nechuť k působení politických stran. Této logice ostatně odpovídá i později přijaté

⁴² Odlišný postoj vyjadřoval v této době např. Jan Sokol, když uvedl, že zkušenost mnoha demokratických zemí odhaluje, že osobnosti v politice zase tak nutné nejsou, i když nějaké by tam zcela jistě být měly. Sokol současně varoval před tím, že s osobnostmi budou potíže; zejména proto, že osobnosti jsou sólisté, zatímco v politice je potřeba konsensus, a jednak proto, že nikdo neví, co s člověkem udělá obdiv staniců a miliónů voličů. Naopak do politických stran se podle Sokola nikdo nikdy nezamiluje a bude je vždy hodnotit s chladnou hlavou. Proto je podle Sokola rozumné opírat ty nejpodstatnější věci o instituce, „*kteřé jsou sice často hloupé a směšné, ale také pevné a spolehlivé*“ (Sokol 1990: 4).

(úspěšné) heslo OF zvolené pro zakladatelské volby konané v červnu roku 1990: „*Strany jsou pro straníky, Občanské fórum pro všechny*“. Jak ale připomíná Jiří Kunc (2000: 197), tímto pojetím voleb jako plebiscitu mezi OF a předchozím režimem byl ostatním stranám (historickým i nově vznikajícím) ponechán jen minimální manévrovací prostor.

Naopak stoupenci proporčního volebního systému uvnitř OF argumentovali vhodností volebního systému poměrného zastoupení pro vznik a následný rozvoj stranického a politického pluralismu. Vycházelo se ze zásady, že v danou chvíli je klíčové, aby každý politický proud dostal šanci na své uchování v politickém systému. Poukazovalo se přitom na to, že v době teprve počínající krystalizace politických stran a jejich systému je to právě volební systém poměrného zastoupení, který dokáže zajistit parlamentní zastoupení téměř každé, i výrazně menšinové politické straně (a její voličské skupině) tak, aby se taková strana mohla v parlamentu podílet na formulování základních cílů a strategií transformační politiky. Zdeněk Jičínský toto stanovisko vyjádřil během projednávání návrhu volebního zákona na 24. společné schůzi SL a SN konané 27. února 1990 následovně: „(...) *zdůraznil bych tedy demokratický charakter tohoto zákona proto, že umožňuje vytvářet nový pluralitní systém politické demokracie v Československu, že dává možnost, aby nově se tvořící politická struktura české a slovenské společnosti našla odpovídající výraz úměrný vlivu, síle, těch či oněch politických stran a politických hnutí ve veřejnosti, aby tento výraz měl odpovídající zastoupení v nejvyšších zastupitelských sborech, ve Federálním shromáždění, v České národní radě a Slovenské národní radě. To považuji za základní, rozhodující moment, který mě opravňuje jménem navrhovatelů plně tento návrh zákona doporučit Federálnímu shromáždění ke schválení*“.

Podle této logiky by absolutní volební vítězství jednoho politického subjektu (v případě užití většinového volebního systému), především v počátcích nově vznikající pluralitní demokracie, mohlo ve svém důsledku zabrzdit vznik a rozvoj nových politických stran⁴³. Většinový volební systém by totiž vedl k vyloučení slabších stran z parlamentu.

⁴³ Tato obava z možnosti převálcování ostatních politických stran (např. viz Ivan Rynda, in *Proměny politického systému* 1994: 96), vycházela mimo jiné ze zkušenosti polských parlamentních voleb konaných v roce 1989, v nichž opoziční Solidarita získala naprostou většinu mandátů, které byly přikázány do svobodné části voleb. I tak ovšem v řadách OF zůstávaly pochybnosti ohledně reálné volební síly konkurentů, a to především z demokratického tábora. V předvolební atmosféře jara roku 1990 se jako hlavní konkurent v boji o hlasy (prodemokraticky orientovaných) voličů zdála být ČSL, která v několika případech představila radikálnější návrhy řešení, než jaké vzešly z řad vedoucí síly „revoluce“ OF. To bylo zapříčiněno mimo jiné tím, že ČSL se nemusela cítit vázaná dohodami dosaženými při jednáních u kulatých stolů s komunistickou mocí. Obava OF z ČSL vyvrcholila 6. června 1990 prohlášením náměstka ministra obrany Jana Rumla o spolupráci předsedy ČSL dr. Josefa Bartončíka se Státní bezpečností – ačkoli Ruml nebyl v tuto dobu schopen předložit důkazy o této skutečnosti. Tímto krokem došlo nejen k diskreditaci Bartončíka, který by tak dále nemohl působit v žádné státní funkci, nýbrž i celé ČSL, což byl zřejmě účel celé akce. Celá

To by zřejmě i do budoucna znamenalo další volební klání OF a VPN, případně jejich nástupnických organizací na straně jedné, a KSČ(M) na straně druhé. Zdeněk Jičínský později v deníku *Právo* (z 18. května 2006) připomínal, že „většina v OF si nepřála, protože opravdu usilovala o pluralistickou demokracii, aby kandidáti OF získali ve volbách všechny mandáty, ale aby v parlamentu zasedli i zástupci jiných stran. Kdyby byl tehdy přijat většinový systém, byli by zvoleni jen kandidáti OF – až na dvě výjimky, dva poslance KDU na jižní Moravě. Proces vytváření politického pluralismu by byl tak labilnější a komplikovanější“ (Jičínský 2007: 199). V podobném duchu Pithart uvádí, že OF mohlo bez námitek prosadit většinový volební systém, volby uspořádat co nejdříve (dříve než v červnu roku 1990) a stanovit čtyřleté funkční období všech parlamentů. Tím by podle Pitharta sice došlo k zajištění dominantního vlivu OF na průběh transformace a stability vlády, na druhé straně by to ovšem předpokládalo potlačení, respektive zabrzdění rozvoje politického pluralismu (Pithart 1998: 26).

Zavedení většinového volebního systému by tak rovněž mohlo ve svém důsledku (nadále) znamenat vládu jediného politického uskupení (přinejmenším pro první období po zakladatelských volbách), což by mohlo do budoucna ohrozit další vývoj procesu přechodu k demokracii v Československu. Toho si byl velmi dobře vědom i Pithart, když na sněmu OF konaném 6. ledna 1990 zdůraznil, že OF nechce nahradit jednu dominantní politickou sílu jinou. Naopak přijetí volebního systému poměrného zastoupení podle některých aktérů tehdejších jednání, např. podle Petra Pitharta (srv. *Proměny politického systému* 1994: 91; Pithart 2009: 194), odpovídalo nerevolučnímu charakteru polistopadových změn a představovalo pokračování v dosavadní politice kulatých stolů. Pithart tak vlastně jakoby připomínal tranzitology obecně uznávané pravidlo, že jednou ze základních podmínek úspěšného průběhu prvotní fáze procesu přechodu k demokracii je existence záruky pro všechny stávající relevantní politické aktéry, že nebudou „vyšachováni“ z dalších kol nově vznikající politické hry.

Obhajoba poměrného volebního systému vycházela i z otázek spíše technického charakteru. Část odpůrců většinového volebního systému si uvědomovala případné problémy, které s sebou hlasování v jednomandátových volebních obvodech přinášelo. Jednomandátové obvody by totiž vyžadovaly vysoké množství politických osobností – při nominaci kandidátů do všech českých volebních obvodů při volbách do SL FS, SN FS a

tato akce se navíc odehrála dva dny před začátkem parlamentních voleb, tedy v zákonem chráněné lhůtě, kdy o kandidujících subjektech a kandidátech nesměly být zveřejňovány informace, které by mohly kandidáty či strany poškodit. Šlo tedy o hrubé porušení díkce volebního zákona a poškození ČSL, což posléze potvrdila i státní volební komise (podr. o Bartoníčkově aféře viz např. Suk 2003: 373–379; Bureš 2007: 242–244).

republikové národní rady by to předpokládalo postavit celkem 376 kandidátů. To by nutně znamenalo existenci široké členské základny, kterou ale politické subjekty v této době nedisponovaly; snad jen s výjimkou KSČ (i když nikoli zcela zanedbatelnou členskou základnou v tuto dobu disponovaly i ČSL a ČSS). To potvrzuje ve svém zpětném hodnocení i Ivan Rynda (in *Proměny politického systému* 1994: 92), podle něhož byla právě skutečnost nedostatku známých osobností rovněž jedním z důvodů, proč nakonec dalo OF přednost volebnímu systému poměrného zastoupení.

Navíc jistým problémem pro OF v této souvislosti mohla být i absence politických osobností, které byly schopny budovat OF jako silnou politickou stranu. V OF v tuto dobu totiž (zatím) v podstatě neexistovala obecná vůle k tomu, vybudovat z OF politickou stranu. Zanedbatelný je rovněž fakt, že OF jako zastřešující politické hnutí v této době čítalo celkem čtrnáct politických subjektů s větší či menší mírou aspirace na samostatnou politickou existenci. Užitím jednomandátových volebních obvodů by tak mohla být ohrožena jednota OF, v tuto dobu stále ještě žádoucí pro úspěšný přechod československé společnosti k demokracii. Podle Jiřího Honajzera hodlaly politické strany a hnutí bez početné členské základny využít OF jako nástroje k získání podílu na budoucí moci, aniž by ovšem byly vystaveny tvrdé politické soutěži (Honajzer 1996: 23–24). Při aplikaci většinového volebního systému s jednomandátovými volebními obvody by ovšem kandidatura „pod křídly“ OF částečně ztratila svůj původní smysl. Jak připomíná např. Josep Colomer (2005: 3–4), existuje-li většinový volební systém, racionální strategie velí nevytvářet politickou stranu. V případě samostatného postupu by pak mohlo utrpět i OF samotné, protože by se ještě zúžila jeho základna, z níž by bylo možné vybírat jednotlivé kandidáty.

I pokud by jednomandátové volební obvody neznamenal rozpad OF ještě před červnovými volbami 1990, zůstával by nadále před OF problém, že by muselo rozdělit jednotlivé volební obvody tak, aby bylo všech čtrnáct v něm zastoupených politických subjektů uspokojeno, aniž by ovšem došlo k ohrožení potenciálních zisků voličských hlasů. Vzhledem k tomu, jak tvrdá nakonec skutečně diskuze mezi zástupci těchto subjektů a vedením KC OF o obsazení míst na kandidátních listinách pro zakladatelské volby konané v červnu roku 1990 byla, lze si jen obtížně představit, že by se výběr a obsazování kandidátů v podmínkách jednomandátových volebních obvodů obešlo bez výrazných konfliktů. Aplikací poměrného volebního systému byl tedy i z hlediska vnitřního uspořádání OF zmírněn počet potenciálních konfliktních situací, i když – jak jsme naznačili výše – nebyl zcela eliminován.

U části odpůrců většinového volebního systému v rámci OF sehrála při jejich rozhodování určitou roli i logika bližší *office-seeking* modelu. Objevila se u nich (zřejmě oprávněná) obava, že by většinový volební systém mohl zvýhodnit kandidáty nominované KSČ. Ačkoli Jon Elster neshledává relevantní důvod pro takovou obavu a vyvozuje, že tato obava vychází pravděpodobně z nedostatečného pochopení vlastností jednotlivých variant volebních systémů (Elster 1995: 112, poz. 17), přinejmenším jeden pádný důvod by se pro takovou úvahu skutečně nabízel. Demokratická opozice se totiž musela nutně vyrovnávat se skutečností, že její představitelé – a v několika případech i její lídři – byli často nezkušení a nebyli dostatečně známí široké veřejnosti (srv. Birch 2005: 2–3). Naproti tomu část komunistických politiků, zejména na nižších úrovních, se těšila všeobecné známosti u nikoli nevýznamného počtu občanů a někdy i oblibě, a to i navzdory své stranické příslušnosti. To by při nominálním způsobu volby nakonec mohlo do jisté míry nahrávat právě kandidátům nominovaným KSČ a zvýhodnit je oproti jejich protikandidátům nominovaným z řad OF. Zisk nejvyššího počtu voličských hlasů ve volbách by to KSČ zcela jednoznačně nezajistilo, nicméně volební zisky OF by to oslabit mohlo.

Navzdory jasně proklamovaným stanoviskům jednotlivých politických subjektů ohledně preferované volební formule, která měla být užita pro zakladatelské volby plánované na léto roku 1990, záviselo nakonec definitivní rozhodnutí o podobě volebních pravidel především na konečném stanovisku OF. V důsledku skutečnosti, že předchozí nedemokratický režim v Československu byl ukončen kolapsem režimu, OF zcela ovládlo proces demokratické tranzice v Československu, a sehrálo tak dominantní roli v jednáních tzv. rozhodujících politických sil. To potvrzuje i pamětník těchto jednání a odborník na ústavní právo Jan Filip, který připomíná, že pro jednání u tzv. kulatých stolů byly směrodatné návrhy připravené na společných jednání delegací OF a VPN. Současně ale doplňuje, že pro jednání delegací OF a VPN jako podkladové materiály sloužily výstupy pracovní skupiny pro přípravu volebního zákona (Filip 1999: 82–83; Filip 2004a: 211–212).

Diskuze o (novém) volebním systému uvnitř OF započala hned na počátku roku 1990. Poprvé jsme se mohli s tímto tématem v rámci jednání uvnitř OF setkat na zasedání Rady OF konaném 2. ledna 1990. Zde se objevila široká škála různorodých návrhů, prozatím ovšem nikterak zakotvených, a podpora žádného návrhu volebního designu výrazně nepřevažovala nad podporou návrhů ostatních. Jako možné řešení se nabízela i

možnost kombinace poměrného a většinového volebního systému, kterou navrhoval např. Josef Vavroušek (srv. Vavroušek 1990)⁴⁴.

V rámci svého návrhu na změnu struktur nejvyšších zákonodárných orgánů navrhl Vavroušek uvažovat o třech variantách volební legislativy: zaprvé volit do obou sněmoven FS za použití volebního systému poměrného zastoupení; za druhé volit do obou sněmoven po vzoru německého volebního systému s aplikací čtyřprocentní až pětiprocentní zákonem stanovené uzavírací klauzule; nebo za třetí volit každou ze sněmoven FS za užití odlišných volebních systémů, konkrétně SL volebním systémem poměrného zastoupení jako v případě navrhované první varianty a SN pomocí většinového volebního systému v jednomandátových volebních obvodech. Navržené druhou a třetí variantu pak sám Vavroušek považoval za sice vhodnější, nicméně nepatrně složitější a komplikovanější volební techniky (Vavroušek 1990; srv. Pithart 1998: 128; Suk 2003: 258–269; Bureš 2007: 179; Pithart 2009: 197–199).

Již 4. ledna však bylo na dalším jednání Rady OF možné zaregistrovat zřetelnou změnu, když se část přítomných (Zdeněk Jičínský, Petr Kučera či Karel Štindl) jednoznačně postavila na stranu volebního systému poměrného zastoupení. Svou podporu proporčnímu volebnímu systému zdůvodňovali odkazem na skutečnost, že pro první svobodné volby není hlavním cílem získat absolutní většinu, nýbrž vytvořit podmínky pro vznik pluralitního politického prostředí. Pro pozdější vývoj je podstatné i prohlášení Petra Kučery, že později bude případně možné volební systém změnit. Naproti tomu Ivan Havel, Pavel Nauman a Jan Štern vystoupili s obhajobou kombinovaného volebního systému. Sekretář Rady KC OF Ivan Fišera posléze navrhl předložení obou těchto návrhů na jednání sněmu OF konané 6. ledna s tím, že bude preferován volební systém poměrného

⁴⁴ Josef Vavroušek jako jeden z mála upozornil, že není důležitá pouze otázka „jak“, nýbrž i otázka „kam se bude volit“, tedy jak budou vypadat volené zákonodárné sbory. Josef Vavroušek se ve svém návrhu na restrukturalizaci federativního uspořádání z konce roku 1989 domníval, že prozatím nemá smysl vést nekonečné diskuze na téma nastavení volebního systému, když není jasné, jak bude vypadat struktura orgánů, které se mají volit. Vavroušek navrhl zjednodušit strukturu nejvyšších zastupitelských orgánů tak, že zůstane zachována SL FS jako celostátní orgán, k proměně ovšem mělo dojít v podobě SN (podr. viz Návrh rekonstrukce zákonodárných sborů a systému voleb do těchto sborů či Vavroušek 1990; srv. Pithart 1998: 128; Filip 1999: 83–84; Suk 2003: 258–269; Filip 2004a: 212–214; Bureš 2007: 178–179; Pithart 2009: 197–199; Bureš 2012: 63–65). Představitelé OF se však soustředili především na problematiku volebního systému, a problematiku reformy ústavního uspořádání česko-slovenských vztahů považovali za druhořadou. Při diskuzi nad otázkou reformy federativního uspořádání však v Radě KC OF převážil názor „konzervativních“ právníků v čele s Pavlem Rychetským, kteří odmítali princip dílčích změn Ústavy a naopak prosazovali cestu vypracování a schválení nové komplexní demokratické Ústavy. Také slovenská VPN se k Vavrouškově návrhu postavila spíše negativně a zásadní změny Ústavy ČSFR odmítly při jednání u tzv. kulatého stolu 11. ledna 1990 i KSČ, ČSL a ČSS (více viz Filip 1999: 83–84; Suk 2003: 258–269; Filip 2004a: 212–214; Bureš 2007: 178–182; Bureš 2012: 64–65).

zastoupení, ale současně s tím, že zastánci smíšeného volebního systému dostanou příležitost svůj návrh vysvětlit.

Ještě než se 6. ledna sešel sněm OF, konalo se 5. ledna 1990 další kolo jednání rozhodujících politických sil u kulatého stolu. V kontextu procesu přijímání nového volebního systému pro zakladatelské volby je zajímavé zejména složení delegace OF, které bylo na jednání zastoupeno Václavem Bendou, Zdeňkem Jičínským, Petrem Kučerou, Petrem Pithartem, Jaroslavem Šabatou a Karlem Štindlem, tj. převážně stoupenci zavedení volebního systému poměrného zastoupení pro zakladatelské volby. Protože ostatní jednání přítomné politické subjekty podporovaly poměrný volební systém (viz výše), lze usuzovat, že právě na tomto setkání padlo rozhodnutí, jakým směrem se budou ubírat další diskuze o podobě volebního designu pro zakladatelské volby.

Tomuto závěru ostatně napovídá i vývoj jednání sněmu OF z následujícího dne, z 6. ledna. Zatímco Zdeněk Jičínský, namísto původně předpokládaného stručného představení volebního systému poměrného zastoupení a výhod jeho užití v nadcházejících zakladatelských volbách, představil vcelku precizně připravený a rozpracovaný návrh poměrného volebního systému, jeho kolegové-opONENTI Nauman ani Štern, kteří měli na sněmu představit návrh a výhody kombinovaného volebního systému, na sněmu nevystoupili. Přitom jakýkoli jiný návrh (než ten pro poměrný volební systém v Jičínského podání) měl zcela nepochybně šanci na úspěch (srv. např. Suk 2003: 270; Bureš 2007: 180; Bureš 2009: 225). Někteří se vyslovovali spíše pro kombinovaný volební systém, jiní pro volební systém většinový. Část účastníků diskuze se rovněž vyslovila pro volební systém poměrného zastoupení, avšak nikoli v podobě navržené Jičínským. Většina účastníků sněmu OF, kteří se přihlásili do následné diskuze, se ve svých vystoupeních vyslovovala proti Jičínského návrhu.

Jičínského návrh volebního systému pro zakladatelské volby tedy předpokládal zavedení volebního systému poměrného zastoupení s dvanácti až patnácti vícemandátovými volebními obvody a čtyřprocentní zákonem stanovenou uzavírací klauzuli pro postup do skrutinia. Jičínským předložený návrh dále prozatím počítal s aplikací přísně vázaných kandidátních listin, které neposkytují voličům možnost přidělovat preferenční hlasy a jejich prostřednictvím měnit stranickými sekretariáty zvolené pořadí na listině. Podle autorů návrhu měla být důvodem tohoto postupu větší přehlednost a jednoduchost navrhovaného volebního systému.

Hlavní kritika na adresu Jičínského návrhu přednesená na sněmu OF konaném 6. ledna roku 1990 směřovala především právě proti institutu přísně vázaných kandidátních

listin, v menší míře pak i na čtyřprocentní uzavírací klauzuli. Nicméně zástupci KC OF, kteří si uvědomovali, že s definitivní platností bude o podobě volebního systému rozhodovat dohoda rozhodujících politických sil u kulatého stolu, a při znalosti postojů zástupců ostatních politických stran, kteří již na předchozím jednání u kulatého stolu konaném 5. ledna 1990 jednoznačně deklarovali svou preferenci poměrného volebního systému, upozorňovali ostatní delegáty sněmu OF, že většinový volební systém je v rozporu se zájmy ostatních relevantních politických subjektů. Jičínský nadále opakovaně obhajoval svůj návrh na zavedení volebního systému poměrného zastoupení, za který se nakonec – s ohledem na výše řečené – postavili i další vůdčí osobnosti OF (např. Fišera, Kučera či Pithart). Poté se Fišera s Kučerou chystali jednání sněmu OF ukončit, proti tomu se ale postavila část přítomných účastníků sněmu. Výsledným kompromisem tohoto jednání tak byl příslib, že diskuze o volebním systému pro zakladatelské volby bude pokračovat na příštím sněmu OF konaném 20. ledna.

Definitivní rozhodnutí ve prospěch volebního systému poměrného zastoupení nicméně padlo pravděpodobně již devět dní před dalším plánovaným sněmem OF, a sice na jednání u kulatého stolu konaného 11. ledna 1990, kde se přítomné politické strany a hnutí víceméně shodly na zavedení volebního systému poměrného zastoupení pro zakladatelské volby. To nepřímo potvrzuje i jeden z přímých aktérů příprav nového volebního zákona, odborník na ústavní právo Jan Filip, když uvádí, že základní východiska nových volebních předpisů byla pracovní skupinou zpracována v období mezi 3. a 11. lednem 1990 v podobě *Základních tezí úpravy voleb do zákonodárných sborů a doplňků a komentářů k těmto Tezím*⁴⁵. Jestliže ještě dokument nazvaný *Návrh Občanského fóra na rekonstrukci zákonodárných sborů a systém voleb do těchto sborů* dokončený 9. ledna 1990 počítal i s případnou alternativou, že by poslanci Sněmovny národů mohli být voleni v jednomandátových volebních obvodech, *Základní teze úpravy voleb do zákonodárných sborů* již vycházejí z jednoznačného stanoviska použít pro zakladatelské volby v obou komorách FS volební systém poměrného zastoupení se dvěma skrutinií a metodou Hareovy kvóty v prvním a metodou Hagenbach-Bischoffovy kvóty ve druhém skrutiniu (více viz Filip 1999: 87–89; Filip 2004a: 217–219).

Oproti původnímu Jičínskému návrhu přednesenému na sněmu OF konaném 6. ledna 1990 ovšem došlo na jednání u kulatého stolu k několika významným úpravám návrhu

⁴⁵ Dokument *Základní teze nové úpravy voleb do zákonodárných sborů* byl zpracován, spolu s přílohou pro výpočet státního mandátového čísla a dokumentem nazvaným *Návrh harmonogramu zabezpečení voleb do zákonodárných sborů*, pracovní skupinou pro přípravu volebních předpisů ve dnech 3. a 4. ledna 1990 (Filip 1999: 83, pozn. 11; Filip 2004a: 213, pozn. 31).

nového volebního zákona. Navržené úpravy do jisté míry reflektovaly i připomínky oponentů poměrného volebního systému vznesené na posledním sněmu OF, když voliči měli podle upraveného návrhu dostat pravomoc udělovat přednostní hlasy, zákonem stanovená uzavírací klauzule pak byla nově stanovena na hranici pěti procent.

Na sněmu OF konaném 20. ledna, kde měla pokračovat diskuze o otázce volebního systému pro zakladatelské volby, tak již nebylo o čem jednat, protože sněm jako takový již jen těžko mohl zvrátit výslednou dohodu vzešlou z jednání „rozhodujících politických sil“ u kulatého stolu. Další diskuze na toto téma byla bezpředmětná a zřejmě nikoli náhodou se na jednání sněmu OF 20. ledna 1990 nedostavil nikdo z ústavně-právních expertů OF. Vedoucí vyjednávacího týmu Petr Kučera pouze seznámil přítomné s tím, že hotový návrh bude v nejbližších dnech předložen ke schválení do FS, což sice na jedné straně vzbudilo vlnu nevole u delegátů sněmu, na straně druhé ale nic nezměnilo na zvoleném typu volebního systému pro zakladatelské volby. Výsledný návrh novely volebního zákona, který zaváděl volební systém poměrného zastoupení, byl do FS předložen na začátku února roku 1990, a to v základních intencích dohodnutých na jednání u kulatého stolu konaného 26. ledna 1990.

Debata o volebním zákonu pak ještě pokračovala na příštím sněmu KC OF konaném 3. února 1990. Jičínský vzbudil vlnu kontroverze na tomto sněmu, když odmítl uznat sněmem vyžadované právo na rozhodnutí o finální podobě volebního systému⁴⁶ a ujistil sněm, že všechny jeho připomínky byly během jednání u kulatého stolu předneseny, projednány a ve finální podobě návrhu zákona zohledněny (více k diskuzím např. viz Suk 2003: 261–271; Filip 2004a; Bureš 2009; Bureš 2010a; Charvát 2010a).

Ačkoli bylo vše připraveno pro přijetí volebního systému poměrného zastoupení pro nadcházející volby do FS, není pochyb o tom, že případný Havlův souhlas s takovýmto nastavením volebního systému by významně ulehčoval jak jeho projednávání ve FS, tak jeho přijetí ve společnosti⁴⁷. Tento souhlas se podařilo získat na počátku února 1990

⁴⁶ Zde tak na sebe narazily dva rozdílné pohledy na tuto problematiku. Na jedné straně to bylo přesvědčení delegátů sněmu OF, že oni budou rozhodovat o finálním stanovisku OF k volebnímu systému připravovanému pro zakladatelské volby. V tomto svém přesvědčení vycházeli z předchozích ujištění, že to bude právě sněm OF, kdo rozhodne o definitivní podobě návrhu volebního zákona. Na druhé straně tu byly Stanovy OF, na které se odvolával zejména Zdeněk Jičínský a které schválil sněm OF na svém jednání 6. ledna 1990. Ze Stanov OF mj. vyplývalo, že postavení sněmu je spíše formální a naopak skutečnou moc rozhodovat o základních strategických otázkách dostalo do rukou užší rozhodovací grémium, tzn. Rada KC OF. Podle tohoto dokumentu tedy i o stanovisku OF k volebnímu systému rozhodovala Rada KC OF.

⁴⁷ Podle některých pamětníků a autorů dokonce rozhodnutí o podobě nastavení volebního systému pro zakladatelské volby „stálo a padalo“ na stanovisku Václava Havla (srv. např. Pithart in *Proměny politického systému* 1994: 95). Vzhledem k vývoji událostí zejména v první polovině ledna roku 1990

během setkání u Havla, kterého se kromě hostitele účastnili také Laco Szigeti, Ján Langoš, Marián Čalfa, Pavel Rychetský, Josef Vavroušek, Zdeněk Jičínský a Petr Pithart⁴⁸. Jestliže Havel doposud odmítal možnost, že by si nechal vysvětlit mechanismus fungování a výhody volebního systému poměrného zastoupení, na tomto setkání se uvolil a při rozhovoru s Pavlem Rychetským a Josefem Vavrouškem si vyslechl argumenty obhájců proporčního volebního systému. Současně údajně zazněl (opět) argument, že volební systém bude dozajista možné v budoucnu změnit a že dojde ke zkrácení volebního období prvního parlamentu na dva roky. Václav Havel z toho vyvodil, že by ani on nemusel být prezidentem celé řádné funkční období. To údajně Havla uspokojilo natolik, že se byl ochoten prozatím smířit s volebním systémem poměrného zastoupení (*Proměny politického systému* 1994: 95; Elster 1995: 113; Elster – Preuss 1998: 68; Antalová 1999: 52–53; Suk 2003: 280–281; Bureš 2007: 186; Bureš 2009: 229; Pithart 2009: 196–197).

Toto změněné stanovisko se poměrně záhy projevilo např. v Havlově veřejném projevu učiněném 25. února 1990 na Staroměstském náměstí, kde Havel podpořil volební systém poměrného zastoupení jako systém, který dá šance „*existujícím i rodícím se politickým stranám*“, v nichž se budou soustřeďovat „*vskutku politicky, tedy globálně myslící lidé*.“ Současně dal ale Havel ve svém projevu jasně najevo, že se do budoucna nevzdává své představy o zavedení na kandidáty zaměřeného volebního systému, když navrhl, aby do dvou let, tedy do konce navrhovaného zkráceného volebního období prvních demokraticky zvolených zastupitelských orgánů, byl volební zákon upraven tak, aby výrazně posiloval šance nezávislých osobností (Havel 1999: 81–82).

Příslib omezené platnosti prvních volebních zákonů pro volby do FS i ČNR a možnost, respektive nutnost jejich následné revize po uskutečnění zakladatelských voleb, který byl dán Václavu Havlovi, se explicitně objevil i během projednávání volebních zákonů na půdě FS a ČNR. Jak připomíná Jan Filip, na zkráceném funkčním období prvního parlamentu se těsně před projednáváním volebního zákona shodly i hlavní politické strany, když 23. února 1990 uzavřely dohodu, že první funkční období

(viz výše) se nicméně zdá, že volební systém poměrného zastoupení by byl zřejmě přijat i tehdy, pokud by s ním Havel nesvolil.

⁴⁸ Petr Pithart a Václav Havel se liší ve zpětném hodnocení tehdejšího Pithartova stanoviska, jaký volební systém pro zakladatelské volby podporoval. Václav Havel uvádí, že na jaře roku 1990 spolu s Petrem Pithartem a dalšími bojovali (proti Zdeňkovi Jičínskému) za většinový volební systém (Havel 1991: 40; Havel 2006: 70). Naproti tomu Havlův nástupce ve vedení OF Pithart uvádí, že již v prosinci roku 1989 a stejně tak i na počátku roku 1990 aktivně obhajoval zavedení volebního systému poměrného zastoupení, a to i proti vůli prezidenta Havla, který ve své snaze o zavedení většinového volebního systému zůstával, alespoň podle Pithartových vzpomínek, zcela osamocen (Pithart 1998: 26; Pithart 2006: 191).

zastupitelských orgánů by mělo trvat 24 měsíců (Filip 1999: 86; Filip 2004a: 216). I v důsledku této skutečnosti se pak přímo v důvodové zprávě k návrhu zákona o volbách do FS mj. uvádí, že „*předkladatel považuje tento návrh zákona a případně i nově vzniklý volební zákon na tomto základě za skutečně pouze dočasné a účelové řešení. Po uskutečnění nových demokratických voleb bude nanejvýš nutné upravit celou tuto oblast nově a komplexně*“. V případě voleb do ČNR byla dokonce platnost volebního zákona přijatého v roce 1990 omezena pouze na volby konané v roce 1990 (na návrh poslankyně Marvanové, která jej přednesla během rozpravy k tomuto zákonu v ČNR 6. března 1990)⁴⁹.

Po Havlově souhlasu s volebním systémem poměrného zastoupení nakonec i ta část OF, která dříve podporovala stanovisko Václava Havla, svolila s užitím volebního systému poměrného zastoupení jako nejvhodnějšího řešení nastavení volebních pravidel pro zakladatelské volby. Nejen podle názoru Petra Pitharta byl výběr poměrného volebního systému jedním z nejzávažnějších rozhodnutí, které OF během své existence přijalo. Podle Pitharta nakonec v rámci OF převládl názor, že pro pluralitní vývoj společnosti a politického systému vůbec je volební systém poměrného zastoupení, který by měl umožnit zastoupení širšího názorového spektra na parlamentní půdě, vhodnější (Pithart 1998: 26). Jak ale připomíná Jiří Suk, na tiskové konferenci OF konané 1. února 1990 naznačili tehdejší vůdcové OF Petr Pithart s Josefem Vavrouškem, že v OF žádné velké nadšení z tohoto návrhu nepanuje, protože tento kompromis „*v žádném případě nelze ztotožňovat s našimi představami, jak by měly volby vypadat*“ (Suk 2003: 267).

Pravidla pro (zakladatelské) volby do FS upravoval zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do dvoukomorového Federálního shromáždění, který byl (v přímém přenosu Československé televize a Československého rozhlasu) projednán a posléze po pětihodinovém jednání přijat na 24. společné schůzi SL a SN FS konané 27. února 1990. Pro současně konané volby do České národní rady (ČNR) byl o několik dní později přijat zákon ČNR č. 54/1990 Sb., pravidla pro volby do Slovenské národní rady (SNR) upravoval zákon SNR č. 80/1990 Sb. Ačkoli se nastavení volebních systémů pro jednotlivé zákonodárné orgány v Československu v některých základních parametrech nepatrně lišilo, všechna výše zmíněná zastupitelská tělesa se volila na zkrácené funkční období dvou let, ve stejném termínu a podle zásad volebního systému poměrného zastoupení s vázanými kandidátními listinami.

⁴⁹ Tento stav nicméně trval jen do 8. října 1991, kdy bylo toto ustanovení zrušeno zákonem ČNR č. 435/1991 Sb. z důvodů rizika možného použití tohoto zákona při referendu (Filip 1999: 86).

Volič tak v parlamentních volbách v roce 1990 mohl udělit až čtyři preferenční hlasy kandidátům, u kterých chtěl přednostně dosáhnout zvolení do příslušné komory parlamentu. Protože se však jednalo o vázané kandidátní listiny, mohl tak učinit pouze u kandidátů listiny předložené tou politickou stranou, kterou se rozhodl volit. Této možnosti však nemusel volič využít a mohl „pouze“ vybrat podporovaný kandidující subjekt. K preferenčnímu hlasování se přihlíželo pouze tehdy, využilo-li mechanismu preferenčního hlasování v konkrétním volebním obvodu alespoň deset procent všech voličů, kteří v daném teritoriu odevzdali dané politické straně platný hlas. Poslanecké mandáty se pak ve volebních obvodech přidělovaly nejprve kandidátům s nadpoloviční většinou hlasů voličů, kteří využili přednostního hlasování, a teprve poté s přihlédnutím k pořadí na (stranických) kandidátních listinách.

Do SL FS a SN FS se volilo celkem po 150 poslancích, do ČNR pak dvě stě poslanců⁵⁰. Rozdělování poslaneckých mandátů do obou komor FS probíhalo ve vícemandátových volebních obvodech ve dvou volebních územích, v českých zemích a na Slovensku. Zatímco pro SN FS bylo stanoveno paritní zastoupení poslanců z obou částí federace (75 poslanců se volilo v českých zemích a 75 na Slovensku), počet poslanců SL FS volených za každou z republik se odvozoval od podílů populace každé z republik a stanovoval se pomocí Hareovy kvóty (v kombinaci s metodou největších zbytků) na základě celkového počtu obyvatel každé z republik zjištěných vždy k 1. lednu roku, v němž se konaly volby. Ve volbách do SL FS konaných v roce 1990 se tak v české části federace rozdělovalo 101 a na Slovensku 49 poslaneckých mandátů, ve volbách do SL FS konaných o dva roky později pak připadlo na české země 99 a na Slovensko 51 zastupitelských křesel.

Obě volební území se dále dělila na volební kraje, jejichž teritoriální vymezení odpovídalo hranicím krajů podle administrativního členění Československa z roku 1960. V českých zemích se tak mandáty rozdělovaly v rámci osmi volebních krajů (které byly

⁵⁰ A to i přesto, že jednání rozhodujících politických sil konaná na počátku roku 1990 vedla k dohodě, že dojde ke snížení počtu poslanců ČNR na sto padesát a SNR na sto. Snížení počtu poslanců zastupitelských orgánů mělo být kompenzováno zvýšením jejich profesionální úrovně. Při projednávání ústavního zákona ve výborech SNR se nicméně objevily (odůvodněné) námitky, které nakonec vedly k přijetí kompromisního řešení v podobě, že rozhodnutí o této otázce bude ponecháno na národní rady na základě zmocnění ústavním zákonem. Předpokládalo se nicméně, že ČNR i SNR se budou cítit vázány výsledkem předchozích politických jednání a sníží si počet poslanců, zejména proto, že případný jiný postup by mohl vyvolat nepříjemný dojem ve veřejnosti (viz např. vystoupení Zdeňka Jičínského v průběhu 24. společné schůze SL a SN konané dne 27. února 1990). Opak byl nicméně pravdou a na úrovni národních rad nakonec převážil zájem na co nejvyšším možném počtu zastupitelů v těchto orgánech. ČNR svým ústavním zákonem č. 65/1990 Sb., o počtu poslanců České národní rady, a SNR svým ústavním zákonem č. 79/1990 Sb. si ponechaly počet svých poslanců nezměněn. Do ČNR se tak oproti původnímu předpokladu volilo dvě stě poslanců (podr. viz Filip 1999: 85; Filip 2004a: 214–215).

současně i základními volebními obvody užívanými při volbách do ČNR) a na Slovensku pak v rámci čtyř volebních krajů (užívaných současně pro volby do SNR). Určení počtu zastupitelských mandátů připadajících na jednotlivé volební kraje, jak ve volbách do obou komor FS, tak do ČNR a SNR, bylo odvozeno již nikoli od celkové populace v dané volební jednotce, nýbrž od podílu počtu odevzdaných voličských hlasů v konkrétním volebním kraji. Počet mandátů rozdělovaných v jednotlivých krajích byl stanoven prostřednictvím metody Hareovy kvóty v kombinaci s metodou největších zbytků, čímž měla být znemožněna nadreprezentace některého z volebních krajů.

Zde nicméně nutno dodat, že v otázce vymezení jednotlivých volebních krajů původní návrh volebního zákona, projednaný v ústavně-právních výborech FS, předpokládal vytvoření speciálních umělých volebních obvodů, které by respektovaly zásadu přibližně stejného počtu registrovaných voličů (a tím tedy i stejného počtu volených poslanců) v každém z volebních obvodů. Teprve v poslední verzi návrhu volebního zákona, jež byla poslancům FS předložena jen několik málo hodin před samotným projednáváním návrhu volebního zákona na půdě FS, se objevil návrh, aby hranice volebních krajů byly totožné s hranicemi existujících administrativních krajů. Návrh byl v diskuzi obhajován zejména s poukazem na skutečnost, že jde o dohodu rozhodujících politických sil dosaženou během jednání u kulatého stolu, případně se spíše zástupným argumentem, že takové řešení požadují občané v diskuzích s poslanci. Takto předložený návrh byl posléze také schválen.

Tab. 3.1 Počet mandátů připadajících na jednotlivé volební kraje v ČR ve volbách do SL FS, SN FS a ČNR konaných v letech 1990 a 1992

Volební kraj	Volby konané v roce 1990			Volby konané v roce 1992		
	SL	SN	ČNR	SL	SN	ČNR
Hl. město Praha	12	9	24	12	9	24
Středočeský	11	8	22	11	9	22
Jihočeský	7	5	14	7	5	14
Západočeský	9	7	17	8	6	17
Severočeský	11	8	22	11	8	21
Východočeský	12	9	24	12	9	25
Jihomoravský	20	15	40	20	15	41
Severomoravský	19	14	37	18	14	36
Celkem	101	75	200	99	75	200

Zdroj: <http://www.volby.cz>

Pro postup do procesu přepočtu voličských hlasů na mandáty (skrutinia) stanovoval volební zákon z roku 1990 pro každou z republik pětiprocentní uzavírací klauzuli na republikové úrovni, a to jak pro volby do každé z komor FS, tak pro volby do ČNR⁵¹. Pro zakladatelské volby byla stanovena jednotná uzavírací klauzule nerozlišující samostatnou kandidaturu nebo kandidaturu v rámci volební koalice; pro volební koalice se tak hodnota zákonem stanovené uzavírací klauzule nenavyšovala, ale zůstávala stejná jako v případě samostatné kandidatury, tedy pět procent. Pokud některý politický subjekt předkládal kandidátní listiny v obou republikách, ale překonal hranici zákonem stanovené uzavírací klauzule pouze v jedné z republik, automaticky postupoval do skrutinia i v druhé z republik. V praxi se ovšem ukázalo, že politické subjekty s federální působností byly příliš slabé a do skrutinia vůbec nepostoupily, případně jejich voličské zisky v druhé z republik (tedy v té, v níž nedokázaly překonat hranici uzavírací klauzule) byly natolik slabé, že to ve druhé z republik beztak nestačilo k zisku žádného zastupitelského mandátu.

Právě otázka existence a nastavení zákonem stanovené uzavírací klauzule se nicméně stala námětem mnoha kritických připomínek, zejména v průběhu projednávání této problematiky ve výborech SNR ve dnech 15. a 16. února 1990, a posléze i ve výborech FS, které považovaly nastavení uzavírací klauzule za diskriminační prvek nové volební legislativy. Na stranu kritiků pětiprocentní uzavírací klauzule se během rozpravy k návrhu volebního zákona ve FS připojili i poslanci maďarské příslušnosti (jako např. Z. Sidó, E. Vitézová či G. Popély), kteří upřednostňovali úplné vypuštění zákonem stanovené uzavírací klauzule z volebního zákona. Současně ovšem připouštěli možnost určitého kompromisního řešení v podobě neuplatňování uzavírací klauzule na strany reprezentující národnostní menšiny. Naopak poslanci polské národnosti se nestavěli k této otázce tak kriticky a navrhovali (např. K. Michalski) řešit otázku národnostních menšin prostřednictvím vytvoření speciální odborné komise, která by se zabývala právě otázkou národnostních menšin a jejich problémů (podr. viz Filip 1999: 89–91; Filip 2004a: 220).

Obhájci předloženého návrhu volebního zákona, zejména poslanci OF, VPN, ČSS, ale také někteří komunističtí poslanci, naopak obhajovali existenci zákonem stanovené uzavírací klauzule s tím, že zabrání přílišné atomizaci parlamentu, a povede k žádoucímu stavu, který spatřovali v existenci silné vládní většiny i silné, koncentrované opozice. Na kritické připomínky poslanců národnostních menšin reagovali buď obecným apelem

⁵¹ Pro volby do SNR byla hranice uzavírací klauzule nastavena volebním zákonem rovněž na úrovni celé republiky (Slovenska), ovšem ve výši tří procent z celkového počtu odevzdaných platných voličských hlasů. Pro volby do SNR 1992 byla již pro postup do skrutinia také uplatněna pětiprocentní uzavírací klauzule.

k potřebě dohody na volebním zákoně pro zakladatelské volby či nabídkami kandidatury zástupců těchto menšin na kandidátních listinách OF a VPN. Současně řečníci upozorňovali na fakt, že maďarská menšina v Československu je dostatečně početná na to, aby případně strana maďarské menšiny překročila hranici navrhované uzavírací klauzule.

Nakonec bylo v rámci projednávání zákona ve FS jako jakési možné kompromisní řešení navrženo snížení hranice uzavírací klauzule na tři procenta, při samotném hlasování ovšem tento návrh podpořilo pouze sedm poslanců FS, v důsledku čehož byla do volební legislativy zavedena pětiprocentní hranice uzavírací klauzule. Protože byla hlasováním ve FS zamítnuta i možnost, aby se platnost uzavírací klauzule nevztahovala na strany národnostních menšin, když pro tento návrh hlasovalo pouze sedmnáct poslanců, vztahovala se pětiprocentní hranice uzavírací klauzule bez výjimky na všechny kandidující subjekty, včetně stran národnostních menšin.

Jednotlivým stranickým kandidátním listinám se mandáty rozdělovaly ve dvou skrutiniích. První skrutinium se odehrávalo na úrovni volebních obvodů a k přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty se užívala metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Jan Filip v této souvislosti připomíná, že v *Základních tezích úpravy voleb do zákonodárných sborů* byla původně pro první skrutinium navržena metoda Hareovy kvóty, zatímco metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty byla navrhována až pro druhé skrutinium (Filip 1999: 88; Filip 2004a: 218). Nakonec ale poslanci FS během projednávání návrhu novely volebního zákona do FS přihlédli k připomínané negativní zkušenosti s metodou Hareovy kvóty z voleb konaných v období první Československé republiky a odhlasovali zavedení metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty nejen pro druhé, ale i pro první skrutinium.

Nerozdělené mandáty z prvního skrutinia, podobně jako voličské hlasy, které nevedly k obsazení zastupitelského mandátu v prvním skrutiniu, se převáděly do skrutinia druhého. Druhé skrutinium se odehrávalo již na republikové úrovni (nikoli na úrovni federální). I v rámci druhého skrutinia probíhal proces přepočtu (nevyužitých) voličských hlasů na poslanecké mandáty podle metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty, ovšem již v kombinaci s metodou největších zbytků⁵². Pro potřeby obsazování mandátů kandidáty ve druhém skrutiniu sestavovaly kandidující politické subjekty mezi prvním a druhým

⁵² Pouze pro volby do SNR došlo k nepatrné úpravě volební legislativy ve srovnání s pravidly platnými pro volby do obou komor FS či ČNR. Namísto Hagenbach-Bischoffovy kvóty se ve volbách do SNR konaných v roce 1990 mandáty v prvním skrutiniu politickým stranám rozdělovaly pomocí Hareovy kvóty a ve druhém skrutiniu pak pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Teprve pro volby konané v roce 1992 došlo ke sjednocení pravidel pro všechny typy parlamentních voleb v Československu a i v případě voleb do SNR byla i v prvním skrutiniu aplikována metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty.

skrutiniem nové kandidátní listiny, ovšem pouze z kandidátů, kteří kandidovali v prvním skrutiniu, ale nebyli v něm zvoleni.

3.2 Revize volebních pravidel na podzim roku 1991

Již jsme naznačili, že volební zákony přijaté pro zakladatelské volby do obou komor FS i do ČNR byly přijaty s tím, že budou v následujícím funkčním období znovu projednány a případně revidovány. Trvalo nicméně více než rok od konání prvních československých post-komunistických voleb v červnu roku 1990, než byla otázka možnosti změny federálního parlamentního volebního systému skutečně otevřena. Diskuze o nastavení volebních pravidel pro druhé parlamentní volby plánované na léto roku 1992 odstartovala teprve na podzim roku 1991 poté, co na sklonku měsíce srpna 1991 iniciovaly vedení FS a politické grémium ve FS zahájení přípravných prací na novelizaci zákona o volbách do FS.

Na tomto místě připomeňme, že druhé polistopadové volby byly plánované na červen roku 1992. Pokud by se mělo se začátkem (před volbami 1990 příslibeného) projednávání novely volebního zákona čekat ještě déle, dostalo by se FS do časového tlaku a reálně by hrozilo, že by případný nový volební zákon pro volby do FS nestihl být před druhými polistopadovými parlamentními volbami na půdě FS projednán, respektive schválen.

Po tomto podnětu ze strany vedení a politického grémia FS nabraly události vcelku rychlý spád. Poměrně záhy došlo na půdě FS ke shodě parlamentních klubů na zachování volebního systému poměrného zastoupení (užitého v zakladatelských volbách konaných v červnu roku 1990), což bylo v podstatě ihned poté stvrzeno zástupci parlamentních klubů na jednání politického grémia ve FS konaném 10. září 1991. V reakci na tuto dohodu rozhodlo FS o ustavení pracovní skupiny pověřené zpracováním návrhu základních zásad pro novelizaci zákona o volbách do FS, aby se k nim posléze mohly vyjádřit jednotlivé poslanecké kluby přítomné ve FS. Pracovní skupina zpracovala během necelého měsíce požadovaný materiál a již počátkem října roku 1991 předložila hotový pracovní návrh zásad novely federálního parlamentního volebního systému Federálnímu shromáždění. Následně mohl začít proces revize volebních pravidel do FS přijatých během prvních měsíců roku 1990 (Filip 1999: 92; Filip 2004a: 224).

Pracovní skupina navrhovala ve svém dokumentu hned několik změn (zejména zavedení možnosti korespondenční volby, dále třeba změna podmínek kandidování atd.), z hlediska našeho zájmu je nicméně zajímavá zejména úvaha nad otázkou výběru

konkrétní matematické formule pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty. Návrh zásad novelizace volebního zákona do FS předložený pracovní skupinou předpokládal dvě možná řešení – buď ponechat stávající nastavení v podobě dvou skrutinií a užití metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty v každém z nich, nebo redukovat počet skrutinií zavedením Hareovy-Niemeyerovy metody přepočtu voličských hlasů na mandáty a tím odstranit nutnost konat druhé skrutinium a současně tím zvýraznit výsledky preferenčního hlasování (Filip 1999: 93; Filip 2004a: 224–225).

Připravené paragrafované znění návrhu novely volebního zákona do FS bylo projednáno 27. listopadu 1991 na poradě zástupců všech poslaneckých klubů ve FS. Ačkoli ze strany jednotlivých poslaneckých klubů existovala řada připomínek k předkládanému znění návrhu, vědomí omezeného časového prostoru zbývajících pro projednání návrhu tohoto zákona vedlo většinu zástupců jednotlivých poslaneckých klubů k rozhodnutí návrh novely volebního zákona podpořit, což současně stvrdili zástupci těchto klubů tím, že se pod návrh zákona podepsali. Jak připomíná Filip (2004: 225), tímto vstřícným krokem byly vytvořeny podmínky pro urychlené schválení novely volebního zákona do FS tak, aby nebyla narušena včasná příprava nadcházejících parlamentních voleb jak po politické, tak zejména po jejich technické stránce.

V tento okamžik se do diskuze o novém nastavení volebního systému pro druhé volby do FS plánované na polovinu roku 1992 zapojil i prezident Václav Havel. Ačkoli jsme již výše naznačili, že Havel nakonec ustoupil v otázce typu volebního systému pro zakladatelské volby a že například svým vystoupením na Staroměstském náměstí z konce února roku 1990, tedy téměř v předvečer přijímání nového volebního zákona, podpořil zavedení volebního systému poměrného zastoupení pro zakladatelské volby konané v červnu roku 1990, je na tomto místě nutno dodat, že Havel se nehodlal s užíváním volebního systému poměrného zastoupení smířit. Ostatně nedlouho po zakladatelských volbách, ve své knize nazvané *Letní přemítání* (1991), označil Havel skutečnost, že umožnil prosazení volebního systému poměrného zastoupení, za jednu z největších osobních chyb, kterých se v prezidentském úřadu dopustil (Havel 1991: 40). Současně ale Havel stále věřil, že bude možné volební systém poměrného zastoupení nahradit jinou formou hlasování, a nevzdával se přitom své původní myšlenky na přijetí volebního systému vycházejícího z logiky nominálního hlasování, tedy systému upřednostňujícího politické osobnosti na úkor politických stran. Slovy Václava Havla, „*dávám jednoznačně přednost systému většinovému. Ale byl bych vděčný i za systém kombinovaný*“ (Havel 1991: 40).

Tuto svou ambici prosadit změnu volebního zákona přijatého v roce 1990 ostatně Havel několikrát jasně deklaroval – ať již hned ve výše zmiňovaném projevu z 25. února 1990 ze Staroměstského náměstí, kde mj. navrhl, aby byl do dvou let volební zákon upraven tak, aby výrazně posiloval šance nezávislých kandidátů; nebo později například v novoročním projevu z 1. ledna 1991, v němž vyslovil přání, „že v příštích volbách budeme své zástupce volit podle lepšího volebního zákona“. O rok později, v novoročním projevu z 1. ledna 1992, tedy v době, kdy byly ve FS předloženy dva návrhy nového volebního zákona (více viz níže), pak toto své přání doplnil o obavu, že v případě, že se i druhé polistopadové volby plánované na polovinu roku 1992 budou konat podle stejných volebních pravidel, podle nichž proběhly volby zakladatelské, „nebude tím zajištěna ani žádná účast voličů, ani politická stabilita parlamentu“.

Svou představu, jak by měl onen „lepší volební zákon“ vypadat, naznačil Havel v textu *Letního přemítání*. Havlův ideál nejlepšího volebního systému předpokládal užití na kandidáty zaměřeného volebního systému, kde by voliči hlasovali v malých, dvou- až třímandátových volebních obvodech. Z logiky Havlova představení svého návrhu se zdá, že všichni kandidáti by pravděpodobně byli umístěni na jediném společném volebním lístku, protože Havel předpokládal, že volič by mohl zaškrtnout až deset kandidátů. Zvolení by pak v takovém nastavení volebního systému byli dva až tři kandidáti s nejvyšším počtem hlasů voličů. Současně ale Havel připustil i variantu, že by byl použit volební systém kombinovaný, např. v podobě, že dvě třetiny poslanců by byly voleny jím navrženým způsobem a zbylá jedna třetina prostřednictvím volebního systému poměrného zastoupení (Havel 1991: 41–43).

Přestože lze nalézt několik základních podobností mezi Havlovým ideálem nejlepšího volebního systému představeným v knize *Letní přemítání* a Havlem předloženým návrhem novely volebního zákona (oficiálně do FS předložený k 10. prosinci 1991), zejména v základních východiscích pro volební reformu, předložený návrh volebního zákona se v několika základních parametrech od původního (knižního) ideálu zásadně lišil. Pro prosazení své představy podoby voleb do FS se prezident Havel rozhodl využít svého práva zákonodárné iniciativy, které mu přiznávala československá ústava z roku 1960⁵³. Ačkoli myšlenkový základ koncepce nové podoby volebních pravidel pro FS zcela nepochybně vychází z představ Václava Havla (viz jeho výše popsaný ideál

⁵³Tato ústava, i když už v upravené podobě, byla v platnosti až do konce roku 1992, kdy ji nahradila Ústava ČR, která již ale právo zákonodárné iniciativy prezidentu republiky nepřiznala.

z knihy *Letní přemítání*), samotný návrh novely volebního zákona zpracoval respektovaný odborník na ústavní právo Vladimír Klokočka.

Havlův-Klokočkův návrh⁵⁴ předpokládal, že voliči budou hlasovat nominálně (jmenovitě), a to v jednomandátových, z hlediska počtu voličů přibližně stejně velkých volebních obvodech, přičemž každý volič měl disponovat až dvěma preferenčními hlasy, které by ale nemusel využít. Všichni kandidáti měli být uvedeni na jediném společném volebním lístku a volič by mezi nimi vybíral tak, že by kandidáta, kterého chtěl volit, zřetelně označil číslicí jedna. Současně by se ale mohl (druhým preferenčním hlasem) vyslovit ještě pro jednoho dalšího kandidáta, pro něhož by hlasoval v případě, že by nebyl zvolen (již) označený kandidát. Druhého preferovaného kandidáta by tedy označil číslicí dva (oba hlasy by volič nesměl kumulovat, tedy přidělit jedinému kandidátovi), druhého hlasu by ovšem voliči nemuseli využít. Při prvním sčítání hlasů by se počítalo pouze s hlasy pro kandidáty označené číslicí jedna, zvolen by byl kandidát, který by získal nadpoloviční většinu všech odevzdaných platných prvních hlasů. Pokud by se žádný takový kandidát ve volebním obvodu nevyskytoval, proběhlo by druhé skrutinium. V případném druhém skrutiniu by se k prvním hlasům voličů přičítaly jejich druhé hlasy (hlasy pro kandidáty označené číslicí dva). Ve druhém skrutiniu by pak byl zvolen kandidát, který by získal nejvyšší součet prvních a druhých hlasů, přičemž tento součet by musel přesahovat hranici 40 procent počtu všech odevzdaných platných hlasovacích lístků ve volebním obvodu. Pokud by se ani takto nepodařilo zvolit kandidáta, předpokládalo by se, že v daném volebním obvodu nejsou příznivé podmínky pro volbu na základě logiky většinové volby. Všechny neobsazené mandáty i všechny nevyužité (první a druhé) hlasy voličů z jednomandátových volebních obvodů by se převáděly na vyšší, republikovou úroveň, kde měly být mandáty rozdělovány na základě volebního systému poměrného zastoupení. První a druhé hlasy voličů z jednomandátových volebních obvodů, v nichž by nebyl zvolen poslanec, by se na vyšší (republikové) úrovni přidělovaly kandidátním listinám politických stran nebo jejich koalic, které nominovaly jednotlivé kandidáty na volební lístky do jednomandátových volebních obvodů. S hlasy odevzdanými pro nezávislé kandidáty, u nichž by nebyla navrhovatelem politická strana, by se již dále v proporční části (tj. na vyšší úrovni) volebního systému nepočítalo. Pro účast na proporční části voleb byla stanovena podmínka překonání pětiprocentní uzavírací klauzule, pro alokaci mandátů mezi jednotlivé kandidátní listiny politických stran a jejich koalicí pak

⁵⁴ Jan Filip hovoří o tomto návrhu o jako tzv. Klokočkově návrhu (Filip 2004: 227).

měla být užita metoda D'Hondtova dělitele. Jednotliví kandidáti by se posléze na stranické kandidátní listině seřadili podle počtů obdržených (prvních a druhých) hlasů, které získali od voličů v jednomandátových volebních obvodech. Z takto zhotovené kandidátní listiny pak mělo být zvoleno tolik nejvýše umístěných kandidátů, kolik bylo konkrétní stranické kandidátní listině přikázáno mandátů v poměrné části voleb (podr. viz Chrastilová – Mikeš 2003: 346–369; srv. Filip 2004a: 227–229; Antoš 2008: 81; Šedo 2009b: 145; Charvát 2012a: 207, poz. 123).

Oficiálním hlavním důvodem pro předložení tohoto návrhu volební reformy byla Havlova obava z oslabení vazby mezi politickými stranami a občany, zatímco Havlův-Klokočkův návrh měl posílit úlohu občanů ve volebním procesu, zejména díky tomu, že nabízel voličům daleko širší prostor pro výběr vlastních představitelů⁵⁵. Současně ale kombinace prvků většinového a proporčního volebního systému měla zajistit potřebnou míru demokratické spravedlnosti. Tuto argumentaci ještě rozšiřovala doprovodná důvodová zpráva k Havlově-Klokočkově návrhu novely volebního zákona do FS. Důvodová zpráva zmiňovala hned několik přínosů předkládaného návrhu, kterými měly mj. být: možnost kandidatury nezávislých kandidátů a širší účelnost výběru (první hlas výrazem sounáležitosti s kandidátem, druhý hlas výraz přijatelnosti kandidáta jako zastupitele ve FS), přitom ale personalizace hlasování neměla znamenat potlačení výběru politických stran, protože se předpokládalo, že mnoho kandidátů bude navrženo politickými stranami. V neposlední řadě důvodová zpráva zmiňovala skutečnost, že navržená kombinace většinového a proporčního volebního systému v podstatě vytváří situaci, kdy si sami občané přímo ve volbách rozhodnou, v jaké míře se uplatní kombinace obou volebních systémů (srv. Chrastilová – Mikeš 2003: 67–70).

Mnohé z těchto argumentů obsažených v důvodové zprávě pak Havel prezentoval i širší veřejnosti. Např. v novoročním projevu z 1. ledna 1992 obhajoval svůj návrh novely volebního zákona do FS konstatováním, že *„jeho smyslem je prohloubit vazbu mezi voliči a zvolenými poslanci a zajistit stabilitu a dělnost budoucího parlamentu, budoucí vlády a*

⁵⁵ Jiří Kunc s Blankou Říchovou nicméně upozorňovali na skutečnost, že pokud by skutečně navrhovatelé zákona usilovali primárně o volební systém umožňující optimální výběr osobností, musel by takový volební systém mít více než jedno kolo hlasování. Takové nastavení volebních institucí ale Havlův-Klokočkův návrh nepředpokládal. V důsledku této skutečnosti tak Havlův-Klokočkův návrh podle Kunce s Říchovou nejenže neomezoval vliv stranických sekretariátů, ale naopak jejich úlohu zvýrazňoval, zejména v souvislosti s nutností předvolebního shánění informací a uzavírání dohod, aby se v jednotlivých (jednomandátových) volebních obvodech nemuseli konfrontovat favorizovaní kandidáti spřátelených stran. Současně vnímali Kunc a Říchová jako sporné, že by nominální hlasování mělo znamenat vyšší míru odpovědnosti a kontrolovatelnosti zvolených poslanců, protože tak tomu nikde není. Podle autorů totiž *„skutečnost, že voliči vědí, která osoba je jejich reprezentantem, žádnou odpovědnost nezajišťuje“* (Kunc – Říchová 1992: 11).

vůbec našeho politického systému. Je to návrh demokratický, vyvážený, obecně srozumitelný, který se snaží spojit výhody většinového i poměrného systému a odstranit jejich nevýhody“. Současně již o necelý měsíc dříve, ve své řeči pronesené 3. prosince 1991 při vystoupení na půdě FS prezident Havel přislíbil, že předkládaná novela volebního zákona nebude nepřátelská k politickým stranám. Podle Juberíase (1995: 12) měl nicméně tento návrh novely volebního zákona velmi blízko k „*autentickému antistranickému zákonu*“.

Havlův-Klokočkův návrh novely volebního zákona do FS tak představoval skutečně pozoruhodný, neobvyklý a ve srovnávací perspektivě originální návrh nastavení volebního systému. Jednalo se vlastně o víceúrovňový, respektive dvouúrovňový volební systém, přičemž na úrovni základních volebních obvodů, které byly koncipovány jako jednomandátové, byl aplikován většinový volební systém s ordinálním (řadícím) způsobem hlasování. Ačkoli se na první (letný) pohled může zdát, že se tento většinový volební systém podobá volebnímu systému tzv. dodatečného hlasu (*supplementary vote*) užívanému např. při volbě londýnského primátora a starostů některých dalších anglických měst, ve svém mechanismu se většinová složka Havlova-Klokočkova návrhu volební reformy od logiky fungování tzv. dodatečného hlasování liší. S volebním systémem dodatečného hlasu má sice Havlův-Klokočkův návrh volebního systému společné to, že volič disponuje dvěma preferenčními hlasy a že ke zvolení se (po prvním sčítání) vyžaduje zisk nadpoloviční většiny prvních hlasů. Zde ale podobnosti končí a dále se Havlův-Klokočkův návrh vydává vlastní cestou. Na rozdíl od volebního systému dodatečného hlasu, kde dochází před dalším kolem sčítání hlasů k redukci počtu kandidátů na dva, kterým se přenáší preferenční hlasy od vyřazených kandidátů, se v Havlově-Klokočkově volebním designu žádný z kandidátů před druhým skrutiniem nevyřazuje a ani hlasy se nepřevádějí, ale naopak i ve druhém skrutiniu se pracuje se všemi kandidáty, když se k jejich prvním preferencím připočítávají případné druhé voličské preference. Ve většinové složce tedy Havlův-Klokočkův volební design zaváděl originální většinovou volební techniku založenou na logice ordinálního hlasování a s omezeným počtem preferenčních hlasů pro voliče.

Současně Havlův-Klokočkův návrh volební reformy předpokládal zavedení smíšeného volebního systému pro volby do FS, protože v případě, že se nepodaří ani ve druhém skrutiniu žádného kandidáta zvolit, dochází k převedení neobsazených mandátů na případnou vyšší, republikovou úroveň, kde je aplikována volební technika listinného poměrného zastoupení. V rámci jednoho volebního systému tak dochází ke kombinaci

dvou odlišných volebních technik (kombinace většinové a proporční volební formule a současně kombinace nominálního a listinného hlasování). Vyjdeme-li ze základní typologie smíšených volebních systémů, kterou představili kanadští politologové Louis Massicotte a André Blais (podr. viz Massicotte – Blais 1999; Massicotte – Blais 2000), můžeme dojít k závěru, že tzv. Havlův-Klokočkův návrh volební reformy z podzimu roku 1991 předpokládal zavedení smíšeného volebního systému závislé kombinace podmíněného typu.

Havlův-Klokočkův návrh volební reformy měl nicméně od počátku jen malé šance na úspěch a nakonec také nebyl na půdě FS schválen. Jedním ze zásadních důvodů jeho neúspěchu je zejména okamžik předložení návrhu do FS. Havlův-Klokočkův návrh byl totiž oficiálně předložen do FS až 10. prosince 1991, tedy v době, kdy již existovala dohoda poslaneckých klubů ve FS o zachování volebního systému poměrného zastoupení, respektive v okamžiku, kdy se již tato dohoda proměnila v paragrafované znění návrhu zákona, které bylo podepsáno zástupci poslaneckých klubů ve FS dne 27. listopadu 1991. Havel si samozřejmě byl vědom existence dvou různých návrhů novely volebního zákona do FS, nevnímal to nicméně jako negativní jev. Spíše naopak. Jak se nechal slyšet v novoročním projevu 1. ledna 1992, *„volební systém je tradičně v demokratických státech politickým tématem číslo jedna. Rozhodnout o něm či ho změnit je vždycky úkol nejvyšší politické závažnosti. Za této situace nevidím nic špatného v tom, že budete posuzovat dva návrhy volebního zákona. Naopak: je to přece výhoda! Bude-li předloženo k posouzení více variant, bude i větší naděje, že vyberete tu nejlepší“*.

Jan Filip navíc upozorňuje na další závažnou slabinu Havlova návrhu volební reformy, a sice že návrh nebyl dostatečně politicky a právně připraven (Filip 2004a: 227). Kunc s Říchovou navíc docházejí k závěru, že ve svém důsledku by tzv. Havlův-Klokočkův návrh dosáhl přesného opaku oproti původně proklamovanému záměru. Distance mezi občany a zastupitelskými orgány, tedy mezi obyvateli země a jejím politickým systémem by se ještě dále prohloubila a existující situace by se ještě zhoršila. K tomu přidávají Kunc s Říchovou skutečnost, že Havlův-Klokočkův návrh volební reformy by dodatečným druhým skrutiniem znevýhodňoval kandidáty případných geograficky koncentrovaných menšin, tedy skupin, které by měly díky své geografické koncentraci poměrně velkou šanci na získání parlamentního zastoupení i v podmínkách volebních systémů prosté většiny. V případě Havlova-Klokočkova návrhu by nicméně měli tito kandidáti šanci na získání zastupitelského mandátu pouze v těch (jednomandátových) volebních obvodech, kde by dosáhly alespoň 40 procent prvních a druhých hlasů

(srv. Kunc – Říchová 1992: 10). Dodejme, že navíc je i poměrně pravděpodobné, že kandidáti-zástupci konkrétních menšinových komunit, kteří by logicky zaměřili svou předvolební rétoriku na voliče pocházející z dané menšinové skupiny, by měli poměrně malou šanci na to, získat případné druhé hlasy voličů pocházejících z jiných skupin než z dané menšinové komunity. Pokud by tedy téměř polovinu voličů v daném volebním obvodu nepředstavovali voliči konkrétní menšinové komunity, reálně hrozilo, že by zástupce této menšinové komunity nezískal parlamentní zastoupení.

Výše zmíněné skutečnosti, spolu s tím, uvědomíme-li si, jak složitý a málo předvídatelný se tento návrh volební reformy zdá být, nás tak vedou k předpokladu, že Havlův-Klokočkův návrh by nakonec zřejmě neměl výraznější šanci na úspěch ani tehdy, byl-li by předložen ještě předtím, než byla na půdě FS uzavřena dohoda o zachování volebního systému poměrného zastoupení. A to i přes značnou pozornost, která byla Havlovu návrhu věnována ze strany médií; i přes to, že vláda doporučila FS vzít za základ při projednávání novely volebního zákona do FS právě návrh prezidenta republiky. Ačkoli současně ale vláda ve svém doporučení upozornila, že se jedná o experiment, který zatím nebyl v praxi nikde ve světě realizován.

FS se otázkou novely federálního volebního zákona zabývalo na konci ledna roku 1992. Navzdory doporučení vlády vycházet v diskuzi z Havlova-Klokočkova návrhu volební reformy, což na půdě FS během jednání navrhlo i Občanské hnutí, nebyl tento návrh přijat. FS naopak za základ pro projednávání volební novely vzalo poslaneckou iniciativu (potvrzující volební systém poměrného zastoupení), kterou později také 29. ledna 1992 s pozměňovacími návrhy schválilo (proti hlasovali pouze čtyři poslanci z obou komor FS, třináct poslanců FS se hlasování zdrželo).

Ačkoli tato novela volebního zákona ponechávala pro volby do FS volební systém poměrného zastoupení, některé z jeho základních parametrů byly zákonem č. 59/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, změněny. Podobnou úpravou prošla i volební pravidla pro ČNR, která byla částečně upravena – v podobném duchu jako volební pravidla do FS (tzn. modifikací stejných parametrů volebního systému, ale odlišným způsobem) – o necelý měsíc později, 20. února 1992, zákonem ČNR č. 94/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady.

Jedním z nových prvků české volební legislativy se stala uzavírací klauzule pro volební koalice aplikovaná na republikové úrovni⁵⁶. Pro zakladatelské volby byla stanovena jednotná hranice pro všechny kandidující subjekty bez ohledu na to, zda se jedná o samostatně kandidující politickou stranu nebo politické hnutí či zda se jedná o volební koalici politických stran nebo hnutí. Od roku 1992 nicméně došlo ve volební legislativě do FS i ČNR ke změně a nově se rozlišovala samostatná kandidatura a společná kandidatura v rámci volební koalice. Zatímco pro samostatnou kandidaturu při volbách do FS i ČNR zůstala zachována pětiprocentní hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule, pro případy, kdy se více politických stran či hnutí rozhodlo předkládat společně pouze jednu kandidátní listinu (uzavřít tak volební koalici), byla hranice uzavírací klauzule odstupňována podle počtu členů volební koalice. Podoba uzavírací klauzule pro volební koalice se pro volby do FS a do ČNR nepatrně lišila. Pro volby do FS (a také do SNR) nově platilo pravidlo, že dvoučlenné a tříčlenné volební koalice musely pro postup do skrutinia překonat hranici nejméně sedmi procent z celkového počtu odevzdaných platných hlasů voličů, čtyřčlenné a vícečlenné koalice pak měly hranici uzavírací klauzule nastavenou na deseti procentech. Pro volby do ČNR měla tzv. stupňovitá uzavírací klauzule pro volební koalice trochu jinou podobu, volební koalice dvou politických subjektů musela překonat sedmiprocentní hranici uzavírací klauzule pro postup do skrutinia, pro volební koalice tří politických stran platila devítiprocentní hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule a po volebních koalících čtyř a více politických subjektů se vyžadovalo překonání jedenácti procent voličských hlasů.

Další výraznější změnou volební legislativy do FS i do ČNR bylo posílení váhy preferenčního hlasování oproti realitě zakladatelských voleb konaných v červnu roku 1990. Při volbách do FS se pro posun na kandidátní listině nově vyžadovalo, aby kandidát získal preferenční hlasy alespoň od tří procent z celkového počtu hlasů voličů odevzdaných dané

⁵⁶ Není bez zajímavosti, že právě nastavení zákonem stanovené uzavírací klauzule představovalo zejména v prvních a druhých svobodných volbách konaných v letech 1990 a 1992 výrazně většinový efekt. Bylo tomu tak zejména proto, že voliči často odevzdávali svůj hlas i velmi malým politickým subjektům, které posléze nedosáhly na parlamentní zastoupení. Tyto hlasy tak fakticky „propadly“ a nebylo k nim přihlíženo při přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty. Ve volbách do ČNR konaných v letech 1990 a 1992 takto propadlo 19 procent hlasů (ve volbách do FS konaných v roce 1992 v české části republiky propadlo dokonce 26 procent voličských hlasů ve SL FS a 27 procent ve SN FS). Jedním z důsledků tohoto jevu bylo, že politické subjekty, které postoupily do skrutinia, získaly o poznání vyšší procento poslaneckých mandátů, než jaký byl jejich podíl obdržaných voličských hlasů. Markantní to bylo například v případě voleb do ČNR konaných v polovině roku 1990, kdy OF získalo 49,5 procent hlasů, za což ale obsadilo 63,5 procenta mandátů; podobně pak ve volbách do ČNR konaných v roce 1992 získala ODS 38 procent zastupitelských míst za 29,7 procenta voličských hlasů. Teprve ve sněmovních volbách 1996 si voliči začali na mechanický účinek uzavírací klauzule zvykat a nehlasovali pro malé politické subjekty s malými šancemi na vstup do PS. Propadlo tak už „pouze“ dvanáct procent hlasů, podobně jako při předčasných volbách konaných o dva roky později (Charvát 2012a: 208, poz. 126).

kandidátní listině v konkrétním volebním kraji; pro volby do ČNR se nově vyžadoval zisk hranice alespoň patnácti procent preferenčních hlasů voličů dané krajské kandidátní listiny. Z původní volební legislativy z roku 1990 naopak zůstalo (pro FS i pro ČNR) zachováno pravidlo, že preferenční hlasy se zohledňovaly pouze tehdy, pokud jich využila alespoň desetina voličů konkrétní stranické kandidátní listiny.

Ačkoli se předpokládalo, že zákonodárné sbory zvolené v červnu 1992 budou vykonávat svůj mandát již v řádném rozsahu čtyř let, byl tento předpoklad nakonec realizován pouze v případě ČNR, která se 1. ledna 1993 přeměnila v PS PČR, což byl jeden z institucionálních důsledků rozpadu ČSFR. Dalším z důsledků rozpadu ČSFR bylo, že obě komory FS přestaly na konci roku 1992 existovat a jejich poslanci přestali vykonávat zastupitelskou činnost.

3.3 Zhodnocení první fáze politiky volebních reforem

První fáze politiky volebních reforem, kterou jsme časově vymezili jako období od počátku roku 1990 do parlamentních voleb konaných na začátku června roku 1992, vedla k přijetí (v únoru roku 1990) a později potvrzení platnosti (v lednu roku 1992) volebního systému poměrného zastoupení. Zjednodušeně řečeno, hlavními důvody pro tuto volbu na počátku roku 1990 byly v podstatě dva základní argumenty. Prvním takovým argumentem byl požadavek na co nejspravedlivější zastoupení politických stran tak, aby odpovídající zastoupení získaly i „nevítězné“ politické subjekty (zejména požadavek ze strany existujících politických stran obávajících se ztráty veškerého politického vlivu v nových podmínkách). Druhým důvodem byla proklamovaná ambice vytvořit v Československu podmínky pro vznik a rozvoj stranického a politického pluralismu (především argument obhájců poměrného volebního systému v řadách OF). Či použijeme-li slova politologa Jana Bureše, volební systém poměrného zastoupení měl zajistit, aby každý politický proud dostal šanci na své uchování v podmínkách nového politického systému, zatímco většinový volební systém by mohl absolutizovat moc vítězů, tím zablokovat žádoucí strukturaci a krystalizaci politických stran a ve svém důsledku se i dost možná stát předmětem hlubokého politického konfliktu (srv. Bureš 2007: 285; Bureš 2009: 225).

Asi není pochyb o tom, že volební reforma realizovaná v první polovině roku 1990 odpovídá pojetí volební reformy potřebné. Mezi všemi tehdy relevantními aktéry existoval konsensus, že stará volební pravidla již nejsou použitelná pro novou politickou realitu.

Součástí procesu hledání nových volebních pravidel pro zakladatelské volby byla nicméně i dohoda, že nově zvolené parlamenty, FS i ČNR, se vrátí k diskuzi o volebním systému a provedou před dalšími volbami revizi volebních pravidel. S ohledem na výše řečené tak docházíme k závěru, že i volební reforma připravená na podzim roku 1991 a projednaná a schválená na začátku roku 1992, která změnila jen některá základní ustanovení volebního zákona přijatého v roce 1990 (viz tab. 3.2), odpovídá logice potřebné volební reformy.

Tab. 3.2 Politika volebních reforem ve FS 1990 až 1992

Základní parametry	Zákon č. 47/1990 Sb.	Zákon č. 59/1992 Sb.
Volební formule	Poměrné zastoupení	Poměrné zastoupení
Počet volebních obvodů	8 ČR + 4 SR; celkem 12	8 ČR + 4 SR; celkem 12
Velikost volebních obvodů	SL FS: M=7–20 (česká část), SN FS: M=5–15 (česká část)	SL FS: M=7–20 (česká část), SN FS: M=5–15 (česká část)
Počet skrutinií	2 skrutinia	2 skrutinia
Charakter 2. skrutinia	Zbytkové mandáty	Zbytkové mandáty
Matematická formule	Hagenbach-Bischoffova kvóta (pro obě skrutinia)	Hagenbach-Bischoffova kvóta (pro obě skrutinia)
Uzavírací klauzule	5 % pro všechny kandidující subjekty	5 % samostatná kandidatura, ▶ 7 % pro koalice 2 až 3 stran, 10 % koalice 4 a více stran

Zdroje: Zákon č. 47/1990 Sb.; Zákon č. 59/1992 Sb.

Současně je ale třeba zdůraznit, že i v diskuzi konané na konci roku 1991 a počátku roku 1992 se projevily jisté prvky účelovosti v uvažování relevantních aktérů. Z logiky Colomerova *Micro-mega* pravidla mj. vyplývá, že změna volebního systému se koná převážně tehdy, pokud nová úprava volební legislativy může přinést konkrétnímu politickému subjektu nějaké zřetelné výhody. V opačném případě se změna spíše nekoná. Protože česká stranicko-politická soustava byla zatím ve fázi své prvotní krystalizace, v podstatě neexistoval politický subjekt, který by prostřednictvím volebního inženýrství mohl zlepšit své dosavadní pozice. Navíc proces revize stávajícího nastavení volební legislativy byl v rukou poslanců FS, kterým se starý volební systém osvědčil v tom smyslu, že jim umožnil získat zastoupení ve federálním parlamentu. Proto se jeví jako nepravděpodobné, že by se právě takto zvolení poslanci rozhodli „osvědčený“ volební systém měnit, navíc za volební systém s nejistým a těžko předvídatelným výsledkem

(takovými zcela nepochybně byla volební pravidla vyplývající z Havlova-Klokočkova návrhu z prosince roku 1991). Zachování stávající volební legislativy je tak možné vnímat i jako prvek účelovosti v úvahách relevantních aktérů, v této době poslaneckých klubů ve FS a ČNR, o volební reformě.

Vzhledem k podobě a charakteru diskuze o volebním designu pro zakladatelské volby v Československu, která proběhla na počátku roku 1990, a o nastavení volebních pravidel pro následující volby, která se odehrála na podzim roku 1991, a charakteru předkládaných argumentů je zarážející, že se neobjevil kompromisní návrh reflektující požadavky obou táborů. Například se nesetkáme s tím, že by někdo z představitelů politické elity třeba jen nadnesl, natož pak uvažoval možnost aplikace volebního systému jednoho přenosného hlasu (*single transferable vote*)⁵⁷. Přitom např. v Estonsku byl tento tzv. inteligentní kompromis, jak nazval volební systém jednoho přenosného hlasu (v kontextu diskuzí o re/konstrukcích volebních systémů v zemích střední Evropy) Carlos Flores Juberías (2004: 314), právě v tomto období dočasně přijat⁵⁸, i když jen pro lokální volby konané v prosinci roku 1989 a pro volby do Nejvyššího Sovětu Estonské SSR konané v březnu roku 1990⁵⁹.

Jak připomíná Jan Filip, během debat o podobě nového československého volebního systému pro zakladatelské volby nikdo v oficiálních kruzích nezpochybil návrh na zavedení volebního systému poměrného zastoupení se stranickými kandidátními

⁵⁷ A to nejen v Československu, ale ani v Maďarsku či Polsku.

⁵⁸ V Estonsku probíhala tehdejší diskuze o nastavení volebních pravidel jako spor mezi stoupenci listinného poměrného volebního systému a obhájci volebního systému založeného na kandidatuře individuálních a nezávislých kandidátů, kteří se rekrutovali zejména z řad komunistických představitelů a kteří volali po zavedení volebního systému jednojmenného nepřenosného hlasování (podr. viz Ishiyama 1997: 108; Juberías 2004: 314; Kinsey – Shvetsova 2008: 320–321; Mikkel – Pettai 2004: 337). Na tomto místě nutno dodat, že Estonsko se ovšem v otázce výběru volebního designu výrazně liší od svých východoevropských sousedů. Poměrně brzy se zde totiž objevilo množství expertů vybavených znalostí problematiky volebních systémů a jejich účinků. Svůj vliv v tom jistě sehrála osobnost estonského politologa a jednoho z nejvýznamnějších odborníků na problematiku volebních systémů Reina Taagepera, který v této době sice působil v exilu v USA, přesto se o politický vývoj v Estonsku zajímal a již v roce 1988 se můžeme v estonském tisku setkat s Taageperovými články, v nichž rozvíjí své úvahy o reformě estonského volebního systému. Navíc již na konci roku 1989, tj. ve stejném roce jako vyšla originální, anglicky psaná verze, vznikl estonský překlad knihy *Seats and Votes*, jedné z nejvýznamnějších prací z oblasti teorií volebních systémů vůbec, kterou Taagepera napsal spolu s Matthewem Søbergem Shugartem (více Mikkel – Pettai 2004: 337–338).

⁵⁹ Prvotní podnět k nahrazení volebního systému jednoho přenosného hlasu v Estonsku přišel od tamních křesťanských demokratů obhajujících poměrný volební systém s přísně vázanými kandidátními listinami. Křesťanští demokraté vyzpozovali, že volební pravidla užitá v roce 1990 nepřispívala ke strukturování estonského stranického systému. Ne zcela správně ovšem z tohoto nedostatku vinili volební systém jednoho přenosného hlasu. *De facto* totiž šlo o důsledek skutečnosti, že na volebních lístcích nebyla uváděna stranická příslušnost kandidátů (podr. Grofman – Mikkel – Taagepera 1999: 237–239). V opačném případě, tedy pokud by stranická příslušnost kandidátů na volebních lístcích uvedena byla, se lze domnívat, že i volební systém jednoho přenosného hlasu mohl výrazně přispět k formování a strukturaci stranického systému v Estonsku.

listinami a s metodou Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Pouze v jedné z doprovodných televizních debat se objevil názor, že by se mělo volit podle volebního systému jednoho přenosného hlasu. Autorkou tohoto návrhu byla podle Filipa historička Eva Broklová (Filip 2004a: 222). Broklová rovněž v polovině ledna roku 1990 publikovala článek v *Lidových novinách*, ve kterém navrhla zavedení tohoto volebního systému. Broklová, mj. odbornice na politický systém první Československé republiky, byla v této své iniciativě zcela nepochybně ovlivněna prvorepublikovým odborníkem na ústavní právo a tehdejším senátorem Otakarem Krouským, který právě tento volební systém obhajoval ve svém známém (a v mnoha ohledech inspirativním) textu *Volební reforma II.* publikovaném v roce 1933 (viz Krouský 1933: 212).

Přítom právě volební systém jednoho přenosného hlasu představoval v podstatě dokonalý kompromis mezi stanovisky obou táborů. Vyjdeme-li ve svých úvahách z diskuze odehrávající se v lednu roku 1990, na kterou pak plynule navázala argumentace užívaná v rámci procesu volební reformy probíhající na podzim roku 1991, zjišťujeme, že hlavní spor se vedl o to, zda má být užita volební technika nominálního (jmenovitého) hlasování, kterou prosazoval Havel a skupina jeho nejbližších spolupracovníků, či zda vybrat listinný poměrný volební systém, který podporovala část OF (v čele s ústavními právníky Jičínským a Boguszakem) a všechny tehdy existující politické subjekty, včetně VPN. Hlavní (Havlův) argument pro zavedení nominálního hlasování směřoval proti přílišnému vlivu politických stran v poměrném volebním systému, zatímco Havel a jeho spolupracovníci kladli velký důraz na možnost zvolení nezávislých osobností. Naproti tomu stoupenci volebního systému poměrného zastoupení očekávali, že poměrný volební systém umožní zastoupení široké škály názorů v parlamentu a současně rozvoj a institucionalizaci stranického a politického pluralismu.

Volební systém jednoho přenosného hlasu bývá tradičně řazen do kategorie poměrných volebních systémů (viz výše), nicméně významně posiluje význam volených osobností oproti volebním systémům poměrného zastoupení užívajícím stranické kandidátní listiny. V systému jednoho přenosného hlasu se volí ve (spíše malých) vícemandátových volebních obvodech, přičemž každá kandidující politická strana smí ve volbách nominovat nanejvýš tolik kandidátů, kolik se v daném volebním obvodu obsazuje mandátů. Z toho je zřejmé, že jde o jakýsi kompromis mezi jmenovitou volbou jednotlivě kandidujících osobností typickou zejména pro většinové volební systémy a listinnou volbou známou především z listinných volebních systémů poměrného zastoupení. Volič tak na jednu stranu hlasuje pro konkrétní kandidáty a současně je v tomto volebním

systemu oslaben vliv politických stran, jak si přál prezident Havel a jeho blízcí spolupracovníci, na druhou stranu tito kandidáti jsou nominováni konkrétními politickými stranami. Zavedením volebního systému jednoho přenosného hlasu by tak *de facto* mohla být – navíc bez potřeby hledat složitější kompromisy – naplněna očekávání Václava Havla a jeho blízkých spolupracovníků, a to při aplikaci poměrného volebního systému se všemi jeho výhodami pro budoucí vývoj a institucionalizaci stranicko-politického pluralismu, jak vyžadoval protější tábor v diskuzi o nastavení volebního designu pro první svobodné volby v Československu (Charvát 2010a: 143–145).

Jak je navíc zřejmé, volební systém jednoho přenosného hlasu by neměl ani daleko k Havlově původní představě ideálního volebního systému představené v *Letním přemítání*, ani k návrhu tzv. Havlova-Klokočkova návrhu volební reformy předloženého na podzim roku 1991. Na rozdíl od těchto volebních designů je volební systém jednoho přenosného hlasu ozkoušený v demokratické praxi několika zemí a oproti Havlovu-Klokočkovu návrhu volební reformy se jeví jako o poznání srozumitelnější a snazší na pochopení, a v důsledku toho tak i předvídatelnější z hlediska svého účinku.

3. 4 Přijímání volebního zákona v roce 1995

Po rozpadu ČSFR na konci roku 1992, respektive po vzniku samostatné ČR na začátku roku 1993 byla problematika volebního zákonodárství vztahována spíše k diskuzi o naplnění druhé komory Parlamentu ČR, Senátu. Naopak problematika sněmovních volebních pravidel byla na vrcholné politické scéně spíše upozaděna a nebyla jí věnována větší pozornost. To se ostatně výrazně projevilo i během procesu přípravy a projednávání návrhu novely volebního zákona (viz stenografický záznam z 34. schůze PS PČR v jejím prvním volebním období konané dne 27. září 1995), který byl ve Sbírce zákonů (částce 65) vyhlášen 30. října 1995 jako zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

Přestože volební zákon z roku 1995 ve skutečnosti žádným zásadním způsobem nezměnil sněmovní volební legislativu, respektive předchozí zákon o volbách do ČNR z poloviny června roku 1992, a naopak jej v podstatě převzal v původní podobě, protože jej nelze chápat jako sněmovní volební reformu v pravém slova smyslu, bude proces přijímání volebního zákona č. 247/1995 Sb. zahrnut do první fáze politiky volebních reforem v ČR. Jestliže totiž přijetí nového volebního zákona v roce 1995 nepředstavuje nikterak zásadní moment ve vývoji české sněmovní volební legislativy (snad pouze s výjimkou skutečnosti, že se jedná o první volební zákon přijatý v podmínkách samostatné ČR), je jednoznačně

zlomovým okamžikem z hlediska analýzy politiky výběru a změn volebního systému pro Senát PČR, protože poprvé stanovuje nastavení senátních volebních pravidel.

Návrh volebního zákona byl původně iniciován jako vládní návrh zákona, avšak ještě před jeho předložením do PS byl původní vládní návrh upraven, v důsledku čehož byl návrh nakonec 17. června 1994 předložen do PS jako poslanecký návrh zákona o volbách do Parlamentu ČR (návrh poslanců Pavla Hirše a dalších). Jednotlivé sněmovní výbory, jimž byl návrh volebního zákona přikázán k projednání, zaujaly rozdílná stanoviska. Zatímco výbor petiční pro lidská práva a národnosti, dále zahraniční výbor a výbor pro vědu, vzdělávání, kulturu, mládež a tělovýchovu nedoporučily PS vyslovení souhlasu s návrhem zákona, ústavně právní výbor, branný a bezpečnostní výbor a výbor pro zdravotnictví a sociální politiku naopak doporučily plénu PS, aby vysloвило souhlas s předloženým návrhem novely volebního zákona. Ostatní výbory PS, které měly návrh zákona na svých zasedáních projednat, nezaujaly žádné stanovisko (zemědělský výbor, rozpočtový výbor a hospodářský výbor vzaly po projednání návrh zákona na vědomí, výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí po rozpravě proces projednávání volebního zákona přerušil).

Předloženým návrhem volebního zákona se PS zabývala 27. září 1995 na své 34. schůzi a v průběhu jeho projednávání se objevila řada pozměňovacích návrhů, zejména z řad opozičních poslanců Levého bloku (LB) a KSČM. Poslanec LB Antonín Hrazdíra mj. navrhl snížení hranice uzavírací klauzule z pěti procent na čtyři v případě samostatné kandidatury politické strany, v případě volební koalice dvou politických subjektů ze sedmi procent na šest, pro společnou kandidaturu tří politických subjektů z devíti procent na osm a v případě společné kandidatury čtyř a více politických stran z jedenácti procent na deset.

Poslanec KSČM Dalibor Matulka pak navrhoval úplné zrušení uzavíracích klauzulí, protože *„je-li těch hlasů dostatek na to, aby to vydalo byť třeba na jeden jediný poslanecký mandát, vůle voliče budiž vůlí nejvyšší“*. Současně navrhl změnit mechanismus využití preferenčního hlasování tak, že poslanecké mandáty se budou jednotlivým stranickým kandidátům přidělovat nejprve podle počtu získaných přednostních hlasů a teprve až pro případné zbývající neobsazené mandáty v pořadí, jak jsou kandidáti, kteří nezískali žádné přednostní hlasy, uvedeni na hlasovacím lístku. Pokud by získalo více kandidátů od voličů stejný počet preferenčních hlasů, rozhodovalo by o jejich pořadí nastupování na poslanecký mandát umístění na kandidátní listině.

Poslanec SPR-RSČ Oldřich Vrcha mj. navrhl, kromě několika pozměňovacích návrhů, které nebyly tzv. hlasovatelné, protože nebylo zřejmé, co se mění (pozměňovaná

ustanovení se v návrhu volebního zákona nevyskytovala), snížit právo být volen do PS na hranici 18 let věku namísto 21 let či navýšení hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule pro volební koalice ze sedmi na devět procent v případě společné kandidatury dvou politických subjektů, z devíti na 12 procent pro volební koalice tří politických subjektů a z 11 na 15 procent v případě předložení společných kandidátních listin čtyřmi a více politickými subjekty.

Všechny pozměňovací návrhy týkající se nastavení základních parametrů volebního systému ovšem byly zamítnuty. Návrh volebního zákona byl schválen hlasy 104 poslanců hlasujících pro schválení návrhu volebního zákona, 48 poslanců hlasovalo proti schválení návrhu (z celkového počtu 162 přítomných poslanců). Pro přijetí se vyslovili téměř všichni přítomní poslanci stran vládní koalice (pouze dva poslanci ODS, Jan Černý a Jiří Vlach, se zdrželi) a k tomu navíc nezařazený poslanec Pavel Hirš (zástupce předkladatele návrhu zákona), oba přítomní poslanci Liberální strany národně sociální, jeden poslanec Českomoravské unie středu (ČMUS) a tři poslanci ČSSD. Důslednou opozici naopak představovali všichni přítomní členové poslaneckých klubů KSČM a LB, kteří odmítali především vznik Senátu PČR. Poslance KSČM a LB při hlasování proti návrhu volebního zákona doplnilo ještě šest poslanců z řad ČSSD, šest poslanců z řad ČMUS, čtyři poslanci z řad SPR-RSČ a čtyři nezařazení poslanci.

Základní nastavení volebního systému pro volby do PS konané v letech 1996 a 1998 tedy zůstalo volebním zákonem z roku 1995 zachováno víceméně v podobě, v jaké proběhly volby do ČNR v červnu 1992. Voliči odevzdávali své hlasy vázaným kandidátním listinám a každý volič disponoval možností přidělit až čtyři preferenční hlasy v rámci vybrané kandidátní listiny. Pro postup do skrutinia se v případě samostatné kandidatury politického subjektu vyžadovalo dosažení hranice pěti procent z celkového počtu odevzdaných platných voličských hlasů na celostátní úrovni, u volebních koalic se hranice uzavírací klauzule zvyšovala na sedm procent v případě společné kandidatury dvou politických subjektů, na hranici devíti procent v případě společné kandidatury tří politických subjektů a na jedenáct procent v případě kandidatury čtyř a více politických subjektů.

Poslanecké mandáty se stranickým kandidátním listinám postupivším do skrutinia nadále rozdělovaly v osmi volebních krajích. Počet mandátů připadajících na jednotlivé volební kraje byl stanoven s ohledem na počty odevzdaných platných voličských hlasů v jednotlivých krajích pomocí Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků.

Tab. 3.3 Velikosti volebních krajů ve volbách do PS v letech 1996 a 1998

Volební kraj	Volby konané v roce 1996	Volby konané v roce 1998
Hlavní město Praha	23	24
Středočeský	22	22
Jihočeský	14	14
Západočeský	17	16
Severočeský	21	21
Východočeský	25	25
Jihomoravský	41	41
Severomoravský	37	37
Celkem	200	200

Zdroj: <http://www.volby.cz>.

Samotný proces přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty probíhal ve dvou skrutiniích. První skrutinium se odehrávalo na úrovni volebních obvodů a pro přepočet voličských hlasů na poslanecké mandáty se užívala metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Nepřidělené mandáty a nevyužité voličské hlasy se převáděly do skrutinia druhého⁶⁰, které se odehrávalo již na celostátní úrovni, přičemž mandáty se mezi politické subjekty znovu rozdělovaly pomocí metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty, pro dorozdělování případných dalších zbývajících nerozdělených mandátů byla využita metoda největších zbytků. Podobně jako v období let 1990 až 1992 se stranické kandidátní listiny pro prvním skrutinium předkládaly již před volbami tak, aby na nich voliči mohli přidělovat své preferenční hlasy; pro druhé skrutinium pak byly kandidátní listiny sestavovány před konáním druhého skrutinia, na kandidátních listinách mohli být uvedeni pouze ti kandidáti, kteří byli nominováni již pro první skrutinium, ale nebyli v něm zvoleni.

Během procesu přidělování poslaneckých mandátů jednotlivým kandidátům se k počtu preferenčních hlasů přihlíželo pouze tehdy, pokud možnosti preferenčního hlasování využilo alespoň deset procent voličů konkrétní politické strany v daném volebním obvodu. V případě, že byla tato podmínka splněna, mohlo dojít k posunu konkrétního kandidáta na první místo kandidátní listiny, ovšem pouze tehdy, získal-li takový kandidát alespoň deset procent z celkového počtu odevzdaných preferenčních hlasů v rámci dané kandidátní listiny. Další pořadí na kandidátní listině zůstávala zachována tak, jak byla navržena stranickými sekretariáty. Pokud nebyla splněna podmínka alespoň deseti

⁶⁰ Ve sněmovních volbách konaných v roce 1996 se do druhého skrutinia k (do)rozdělení převádělo dvanáct poslaneckých mandátů, v předčasných sněmovních volbách konaných o dva roky později na druhé skrutinium připadlo patnáct mandátů.

procent voličů kandidujícího subjektu, kteří by využili možnosti preferenčního hlasování, přidělovaly se poslanecké mandáty podle pořadí uvedeného na kandidátní listině.

Tab. 3.4 Chronologie hlavních mezníků první fáze politiky volebních reforem (1990–1992)

Datum	Událost
2. ledna 1990	Jednání Rady OF: první diskuze v rámci OF ohledně volebního systému pro volby do zákonodárných sborů
4. ledna 1990	Setkání Rady OF: spor proporční (Jičínský, Kučera, Štindl) vs. kombinovaný (I. Havel, Nauman, Štern) systém; rozhodnutí delegováno na sněm OF
5. ledna 1990	Setkání u kulatého stolu: dohoda o tom, jak se bude dále vyvíjet diskuze ohledně volebního systému
6. ledna 1990	Sněm OF: Jičínský představuje návrh proporčního volebního systému; příslib, že diskuze bude pokračovat na dalším zasedání sněmu OF
11. ledna 1990	Jednání rozhodujících politických sil u kulatého stolu: definitivní rozhodnutí o zavedení volebního systému poměrného zastoupení
20. ledna 1990	Sněm OF: oznámeno, že je připravován návrh proporčního volebního systému
23. ledna 1990	FS schválilo zákon (č. 15/1990 Sb.) o politických stranách a hnutích
27. února 1990	FS přijalo nový volební zákon do FS jako zákon č. 47/1990Sb.
6. března 1990	Přijetí volebního zákona pro volby do ČNR konané v roce 1990 jako zákona ČNR č. 54/1990 Sb.
8. a 9. června 1990	Volby do obou komor FS a obou národních rad
Konec srpna 1991	Z podnětu vedení FS a politického grémia ve FS zahájeny přípravné práce na novele volebního zákona do FS
10. září 1991	Dohoda zástupců parlamentních klubů na zachování volebního systému poměrného zastoupení pro volby do FS
Počátek 1991	října Předložen návrh zásad novely volebního zákona do FS
27. listopadu 1991	Porada zástupců poslaneckých klubů ve FS: projednáno paragrafované znění novely volebního zákona do FS
10. prosince 1991	Prezident Václav Havel předložil do FS (tzv. Havlův–Klokočkův) návrh novely volebního zákona do FS
29. ledna 1992	FS přijalo nový volební zákon do FS jako zákon č. 59/1992 Sb.
20. února 1992	ČNR přijala novelu volebního zákona pro volby do ČNR jako zákon ČNR č. 94/1992 Sb.
5. a 6. června 1992	Volby do obou komor FS a obou národních rad
27. září 1995	PS PČR přijala zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR
30. října 1995	Zákon č. 247/1995 Sb. publikován ve Sbírce zákonů

4. Politika volebních reforem v období tzv. opoziční smlouvy (1998–2002)

Druhá fáze české (sněmovní) politiky volebních reforem, odpovídající období existence a platnosti tzv. opoziční smlouvy v letech 1998 až 2002, se v mnoha ohledech lišila od fáze předcházející. To bylo dáno zejména zásadní proměnou české politické scény mezi lety 1990 a 1998, ke které nepochybně přispěly i čtyři parlamentní volby, které se v tomto období odehrály (konkrétně dvoje volby do FS a ČNR v letech 1990 a 1992 a dvoje volby do PS konané v letech 1996 a 1998).

Zásadním a dynamickým vývojem prošla v období mezi lety 1990 a 1998 česká stranicko-politická soustava. Oproti podmínkám slabé institucionalizace politických stran a vysoké míry nejistoty ohledně reálné politické síly jednotlivých aktérů, která odpovídala první fázi politiky volebních reforem (1990 až 1992), dochází ke zjednodušení a koncentraci struktury české stranické soustavy, a to v souvislosti se sněmovními volbami konanými v roce 1996 a především pak s předčasnými volbami do PS konanými v roce 1998. Nejpozději ve sněmovních volbách konaných v roce 1996 začíná jednoznačně dominovat socioekonomická konfliktní linie transformace, podél níž se identifikují jednotlivé politické strany a postupně i samotní voliči na pravo-levé ose stranicko-politického štěpení. Dotváří se (asymetrická) quadripolární struktura české stranicko-politické soustavy se dvěma hlavními póly (ODS v pravé části a ČSSD v levé části stranicko-politického spektra) a dvěma póly vedlejšími (KDU-ČSL, která se v polovině 90. let definitivně přesouvá do středu politického spektra, a KSČM na levém kraji stranicko-politického spektra). Nastolený trend pokračoval i po předčasných sněmovních volbách konaných v roce 1998. Struktura stranicko-politické soutěže se ještě dále zjednodušila a koncentrovala, počet zastoupených politických stran klesl na pět a pětistranický formát se stal v ČR nepsaným pravidlem i do budoucna (podr. např. Fiala – Hloušek 2003; Fiala – Strmiska 2005; Pšeja 2005; Strmiska 2006; Charvát 2012b: 364–377).

4.1 Akademická diskuze o nutnosti volební reformy (1996–2000)

Ačkoli se na české politické scéně diskuze na téma (sněmovní) volební reformy v podstatě nevedla až do období po sněmovních volbách konaných v roce 1998, kdy se ústředním tématem odborné, politické i laické debaty stal tzv. opozičně-smluvní návrh volební

reformy připravený ODS a ČSSD (více viz níže), neznamená to, že by se před rokem 1998 debata o problematice možností volebních reforem vůbec neobjevila. Již výše jsme naznačili, že druhé fázi politiky sněmovních volebních reforem v ČR předcházela odborná akademická diskuze reflektující dosavadní volební praxi v ČR a s tím související otázky vládní stability apod. Přestože se celá tato akademická diskuze (až do roku 1998) odehrávala především v podobě odborné, respektive politologické debaty, fakticky ji odstartoval – i když zcela nezamýšleně – článek vysoce postaveného politika. Tehdejší předseda vlády ČR a předseda ODS Václav Klaus publikoval 9. března 1996 na stránkách *Lidových novin* článek „Malé historické srovnání s Baťovými časy“, který pojal jako jakési ohlédnutí za působením své koaliční vlády (složené z ODS, KDU-ČSL a ODA), přičemž Klaus opakovaně zdůrazňoval zejména stabilitu této vlády ve srovnání s realitou první Československé republiky⁶¹.

Na Klausův novinový článek (téměř vzápětí) reagoval komentářem v *Parlamentním zpravodaji* politolog Miroslav Novák, který připomněl, že stabilita vlády přeneseně závisí na sociálních, ekonomických a dalších charakteristikách země. Zatímco první Československá republika přežila dvacet let ve své mnohonárodnostní podobě, polistopadové Československo se rozpadlo již po třech letech na dva samostatné národní státy. Tím vznikl stát národnostně homogenní, což výrazně zjednodušuje dosažení stability vlády. Současně ale Novák doplnil, že stabilita vlády je současně závislá na volebním systému. A zde může být podle Nováka do budoucna problém. Volební systém poměrného zastoupení užívaný pro volby do PS umožňuje značnou fragmentaci stranického systému, což je podle Nováka „zvlášť absurdní pro zemi etnicky homogenní, jako je Česká republika“. Do budoucna tak vzniká riziko, že v důsledku proporčního volebního systému (a s tím souvisejícího mnohostranického systému) bude v budoucnu v ČR stále obtížnější

⁶¹ Právě vládní stabilita v období první Československé republiky se stala Klausovy referenčním rámcem. Podle Klause si část společnosti neustále idealizuje nejen politickou scénu západních demokracií, nýbrž i prvorepublikového Československa, v důsledku čehož se mohlo zdát, že ČR nedosahovala v polovině 90. let kvalit těchto svých vzorů. Přitom z hlediska stability vlád na tom byla ČR v polovině 90. let výrazně lépe než její předmnichovský meziválečný vzor. Klaus ve svém článku připomněl, že právě v březnu roku 1996 slaví česká společnost sedmdesátileté výročí od jmenování již druhé úřednické vlády prvorepublikového Československa (18. března 1926). Za sedm let trvání první Československé republiky to navíc byla již sedmá vláda v pořadí, jež se ujala úřadu, přičemž nejdéle vydržela první Švehlova vláda (tři roky a dva měsíce v období let 1922 až 1925). Do kontrastu k tomu pak Klaus postavil svou tehdejší vládu, která byla v té době v úřadě již 45 měsíců, což představovalo – jak Klaus zdůraznil – rekord demokratického vládnutí v českých zemích, k němuž se žádná z prvorepublikových vlád ani nepřiblížila. Toto své „zamyšlení“ pak Klaus víceméně uzavřel konstatováním, že se „první republika, k níž mnozí tak rádi vzhlížejí jako k době „zlatého věku“ naší demokracie, po celou dobu své historie potýkala s výraznou politickou nestabilitou [Klaus má na mysli nestabilitu vlády – pozn. autora]. (...) Nejsme o nic horší, ani politicky, ani morálně, než naši sousedé či dědové“. Vzhledem k blížícím se volbám do PS nezapomněl Klaus ještě připomenout, že není „důvod pochybovat ani o budoucnosti a měnit základní politický kurs“ (podr. viz Klaus 1996).

sestavit a udržet dostatečně stejnorodou a stabilní vládu. Jinými slovy, období vládní stability nebude trvat věčně a nedojde-li ke změně stávajících podmínek, dříve nebo později bude dosavadní stabilita nahrazena exekutivní nestabilitou. Jako řešení Novák navrhl změnu sněmovního volebního systému zavedením většintvorných prvků, nejlépe prostřednictvím výrazného zmenšení velikosti volebních obvodů. Je totiž užitečnější, „*spíš než stavět na odív naši vládní stabilitu, která je plodem celé řady činitelů, z nichž některé působí jen dočasně, (...) přijmout taková opatření (zejména úpravu volebního systému), která zvýší pravděpodobnost, že si vládní stabilitu udržíme i za změněných podmínek*“ (Novák 1996a).

Pro úplnost připomeňme, že sněmovní volby konané ve dnech 31. května a 1. června 1996, které proběhly nedlouho poté, co Novák publikoval svůj komentář, daly do jisté míry za pravdu Novákovým obavám a varováním. Právě sněmovní volby konané v roce 1996 přinesly jako první volby v polistopadovém vývoji nejednoznačný výsledek, v jehož důsledku se (poprvé) nepodařilo sestavit vládní koalici opírající se o nadpoloviční většinu poslanců. Nejvýznamnějším faktorem pro to bylo, že volební výsledky z roku 1996 v podstatě nenabízely alternativní vládní opce. Absence alternativních vládních opcí byla zejména důsledkem skutečnosti, že dvě politické strany, které disponovaly prakticky nulovým koaličním potenciálem, a stály tak v PS v politické izolaci, totiž Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM) a Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (SPR-RSČ), získaly ve sněmovních volbách konaných v roce 1996 celkem čtyřicet mandátů (KSČM obsazovala dvaadvacet mandátů a SPR-RSČ osmnáct mandátů), tedy přesně pětinu z celkového počtu obsazovaných poslaneckých křesel. Fakticky se tak celkový počet poslanců, z nichž bylo možné hledat sněmovní většinu, snížil z dvou set na sto šedesát poslanců, což se posléze ukázalo být problematickým faktorem.

Za těchto podmínek a s ohledem na výsledky voleb do PS konaných v roce 1996 existovaly vlastně jen tři možnosti, jaké vlády mohly vzniknout. Jednou variantou – tou, která se záhy ukázala jako jediná funkční, a byla tedy nakonec zvolena – bylo pokračovat v koaliční spolupráci na půdorysu ozkoušeném v předchozím funkčním období. Takto složená vládní koalice (spolupráce ODS, KDU-ČSL a ODA) se nicméně opírala „pouze“ o hlasy 99 poslanců, a potřebovala tak nutně podporu nebo toleranci od některé z dalších v PS zastoupených stran. Další variantou byla možnost minimální vítězné koalice, kterou by představovala spolupráce dvou (ve sněmovních volbách konaných v roce 1996) nejúspěšnějších politických stran, tedy ODS a ČSSD, které v součtu disponovaly počtem

129 poslanců (ODS obsadila 68 mandátů a ČSSD 61 křesel). Takováto podoba vládní koalice se ale ukázala být nepřijatelná jak pro ODS, tak pro ČSSD. Poslední, v podstatě spíše teoretickou variantou pak byla případná vláda velké koalice (ve smyslu *overseized coalition*) složená z ODS, ČSSD, KDU-ČSL a ODA.

Vzhledem k neexistenci alternativních vládních opcí se výsledkem povolebních koaličních jednání stalo znovuoobnovení Klausovy vládní koalice z let 1992 až 1996 složené z ODS, KDU-ČSL a ODA. Protože se ale tyto tři strany opíraly o hlasy „pouze“ 99 poslanců, vznikla menšinová vláda, kterou tolerovala největší opoziční politická strana, ČSSD. Následovalo vcelku nestabilní dvouleté období plné politických sporů, a to jak mezi stranami vládní koalice, tak uvnitř těchto stran, skandálů a politických krizí. Výsledky tohoto stavu byla (předčasná) demise druhé Klausovy vlády na konci listopadu roku 1997 a její nahrazení tzv. úřednickou vládou v čele s premiérem Josefem Tošovským na začátku ledna roku 1998 či rozštěpení ODS, odchod části jejích politiků a vznik Unie svobody v průběhu ledna roku 1998. Vyvrcholením celé situace pak bylo přijetí jednorázového ústavního zákona o zkrácení funkčního období, tedy v podstatě (samo)rozpuštění PS a konání předčasných sněmovních voleb ve dnech 19. a 20. června 1998.

Počátek akademických diskuzí o českém sněmovním volebním systému a možnostech jeho reformy tak spadá nejpozději do roku 1996, kdy Miroslav Novák publikoval dva své texty: ještě před sněmovními volbami konanými v roce 1996 vyšel výše zmíněný komentář (viz Novák 1996a), ke kterému krátce po volbách přibyl odborný článek publikovaný na stránkách *Sociologického časopisu* (viz Novák 1996b). Ve druhém jmenovaném (tedy povolebním) článku Novák zopakoval a dále (odborně) rozvinul všechny zásadní argumenty, představené již ve stručné a zhuštěné podobě v komentáři ke Klausově článku.

Nově, avšak s ohledem na výsledky voleb nikoli překvapivě, Novák identifikoval další nedostatek, který nedokáže česká sněmovní volební legislativa řešit, a sice mandátové zisky „extrémních stran“. Zákonem stanovená uzavírací klauzule již po ustálení politické scény nedokáže napomoci ke vzniku většin, protože její účinek je primitivní a extrémní strany její hranici snadno překračují (Novák 1996b: 411–412). Jako sofistikovanější řešení, které je nejen v zájmu obou hlavních politických stran (ODS a ČSSD), ale i v zájmu celé ČR a její budoucí dlouhodobé vládní stability, proto Novák zopakoval svůj „recept“ v podobě malých volebních obvodů. Navíc doplnil, že pokud by došlo k výrazné úpravě sněmovního volebního systému tímto směrem, mohl by jedné ze dvou hlavních politických stran stačit zisk okolo čtyřiceti procent hlasů voličů k tomu, aby získala nadpoloviční počet

mandátů v PS, což by samozřejmě usnadnilo utvoření akceschopné vlády. V opačném případě, tedy pokud by k úpravě sněmovních volebních pravidel nedošlo, ovšem ČR podle Nováka hrozilo, že „*nebezpečně zabředne do „bažiny centrismu“ (Duverger) a bezmoci“*. Včetně hrozby vzniku vládní koalice, která je ještě horší perspektivou než křehká menšinová vláda a která ve svém důsledku hrozí zablokováním celého českého politického systému, a sice vládní koalice obou velkých stran, ČSSD a ODS (Novák 1996b: 420).

Na Novákovy úvahy nejméně navázal a dále je rozvinul zejména Tomáš Lebeda (viz Lebeda 1998; Lebeda 1999a; Lebeda 1999b). Lebeda se v návaznosti na Novákovy závěry pokusil najít takové nastavení sněmovního volebního systému, které by nejefektivněji přispělo k vytváření stabilních a akceschopných vlád v podmínkách zachování volebního systému poměrného zastoupení. Lebeda se pokusil ve své analýze v *Politologickém časopisu* z roku 1998 nalézt hlavní nedostatky stávajícího volebního systému a identifikoval dva základní okruhy problémů, s nimiž se je třeba vypořádat. Hlavní kritika směřovala proti skutečnosti, že existující volební systém vedl k zastoupení stran v PS, které výrazně ztěžovalo sestavování stabilních vlád (především v důsledku jeho neschopnosti eliminovat sněmovní zastoupení „*extrémistických stran*“); druhým problémem byla podle Lebedy skutečnost, že tehdejší sněmovní volební systém nebyl schopen uspokojivě zprostředkovat vztah mezi poslancem a voličem (Lebeda 1998: 116).

Na rozdíl od Nováka použil Lebeda pro svou analýzu simulace volebních výsledků při různém nastavení základních parametrů (proporčního) volebního systému, když se mu východiskem pro takovéto modelování staly výsledky voleb do PS konané v letech 1996 a 1998. Pomocí volebních simulací sice Lebeda potvrdil Novákovu tezi o vhodnosti zmenšení velikosti volebních obvodů, současně ale došel k přesvědčení, že samotné zmenšení velikosti volebních obvodů by nemuselo být ve specifickém případě ČR dostatečným opatřením. A to zejména z důvodu, že takováto změna volebních pravidel by nedokázala zajistit stabilitu okamžitě. Proto Lebeda doporučil ještě dále posílit většinotvorný účinek malých volebních obvodů zavedením matematické formule užívané k přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty s tendencemi k výrazně disproporčnímu účinku ve prospěch velkých stran v malých volebních obvodech a pokud možno zavést volební systém s jediným skrutiniem tak, aby se ve druhém skrutiniu nemohly malé a extrémní strany „*zahojit*“. Jako optimální se tak podle Lebedy jevila jediná alternativa, metoda Imperialiho dělitele v kombinaci malými volebními obvody (Lebeda 1998: 134). Takovouto úpravou sněmovní volební legislativy by bylo podle Lebedy možné jednak zcela odstranit extrémní strany s omezeným koaličním potenciálem,

jednak by podle Lebedových propočtů mohla nastat situace, kdy by k sestavení vlády s většinovou podporou v PS postačily pouze dvě politické strany (jedna politická strana velká a spolu s ní jedna strana menší), v některých případech (při rozdělení ČR do 38 volebních obvodů a při použití metody Imperialiho dělitele) by dokonce mohlo dojít k sestavení jednostranné vlády (viz Lebeda 1998: 127; Lebeda 1999a: 154; Lebeda 1999b).

Jak Novák, tak Lebeda tedy ve svých textech doporučovali upravit českou sněmovní legislativu prostřednictvím zavedení většintvorných prvků – zejména v podobě podstatného zmenšení volebních obvodů, případně (podle Lebedy) simultánním zavedením výrazně disproporčního volebního dělitele zvýhodňujícího velké politické strany. Zamýšleným cílem takovéto úpravy sněmovního volebního zákona mělo být posílení zisků mandátů velkých politických stran, a tím zvýšení akceschopnosti a stability vlády.

S jiným způsobem uvažování a odlišnou logikou argumentace přišli Michal Klíma a v podobném duchu i Karel Vodička, kteří svůj přístup ke zkoumané problematice představili v rámci svých vystoupení na vědecké konferenci konané na Vysoké škole ekonomické v Praze v březnu roku 1999 (viz Klíma 1999a: 22–39; Klíma 2001: 91–107; Vodička 1999: 139–143). Klíma pak své závěry dále rozpracoval a precizoval v některých dalších, navazujících textech (viz např. Klíma 2000a; Klíma 2000c). Výše zmíněné konference se s příspěvkem ostatně zúčastnili i Tomáš Lebeda (viz Lebeda 1999b) či Michal Kubát, který nakonec došel k podobným závěrům jako před ním Novák s Lebedou (viz Kubát 1999).

Karel Vodička připomněl, že ČR ve svém polistopadovém vývoji ve skutečnosti nijak zvlášť netrpěla vládní nestabilitou, navíc žádné vládě nebyla v období let 1989 až 1998 vyslovena nedůvěra. Ze skutečnosti, že byl Klaus svými koaličními partnery donucen odstoupit z funkce premiéra v důsledku nejasností ve financování největší vládní strany (ODS), dále Vodička spíše vyvozuje, že se stávající systém osvědčil. Naopak za nežádoucí by považoval, pokud by byla pozice Klause natolik silná, že by ho ani takováto aféra nedonutila odstoupit z premiéřské funkce. Skutečnou příčinou problémů české politiky na sklonku 90. let tak podle Vodičky nebyl volební systém poměrného zastoupení, rozhodně to pak neplatí v roce 1998. Výsledky sněmovních voleb konaných v roce 1998 umožňovaly hned několik vládních alternativ s většinovou podporou v PS, ať již v podobě utvoření vlády pravého středu nebo vlády levého středu. Příčinou jevu, že se v roce 1998 nepodařilo sestavit většinovou vládu, tedy nebyl volební systém jako takový, který ve skutečnosti vyprodukoval v tomto směru příznivé volební výsledky,

nýbrž roztržitost české politické scény, navíc ještě umocněná malichernými konflikty, nepřekonaným nepřátelstvím mezi jednotlivými politiky a neochotou ke kompromisům, tedy jevy, které jsou podle Vodičky symptomatické pro postkomunistické společnosti. Přesto se velkým politickým stranám podařilo přesvědčit laickou veřejnost v čele s novináři, že zásadním problémem české politiky byla nedostatečná vládní většina a z toho plynoucí vládní nestabilita a že celá situace byla důsledkem nevhodně nastaveného volebního systému. Řešením pak mělo být zavedení většinového volebního systému, který je předpokladem či snad dokonce zárukou politické stability, a proto je jeho zavedení zájmem celé společnosti (protože zájmem celé společnosti byla politická stabilita). A to i přesto, že vlastně nebylo nikde empiricky prokázáno, že by většinový volební systém skutečně sám o sobě vedl k vyšší míře politické stability. A tím spíše ne v případech transformujících se zemí (postkomunistické) střední a východní Evropy. Vnitřní motivace velkých stran, jež si pochopitelně chtěly zachovat svou politickou moc, k takovému tvrzení ovšem byla velmi snadno pochopitelná; je to právě většinový volební systém, který zpravidla zvýhodňuje větší politické strany (Vodička 1999: 139–142).

Vodička tak zdůrazňoval, že pro dosažení vyšší míry politické stability v ČR nebyla primárním cílem změna volebního systému (poměrného zastoupení), ale naopak jeho uznání, stejně jako bezvýhradné respektování existující ústavy. V návaznosti na von Beymeho teorii konsolidace demokratických politických systémů pak Vodička připomíná, že politický systém je konsolidovaný teprve tehdy, pokud všichni relevantní političtí aktéři uznají existující pravidla hry. Podle Vodičky to samozřejmě neznamená, že by nebylo možné provést změnu volebních pravidel. Zdůrazňuje ovšem, že případná volební reforma by měla vycházet z věcné a odborné analýzy, současně by základem případné změny volebních pravidel měl být široký konsensus dosažený relevantními politickými aktéry a v neposlední řadě by měla případná volební reforma respektovat politickou kulturu a tradice dané země. Naopak by rozhodně nemělo jít o změnu vyplývající z momentálních mocenských zájmů jakékoli konkrétní skupiny. Pokud podle Vodičky zohledníme všechny výše zmíněné faktory, musíme dojít k závěru, že pro ČR se jako žádoucí jeví zachovat volební systém poměrného zastoupení, v jehož rámci je ostatně také možné dosáhnout, prostřednictvím zmenšení volebních obvodů, většinového efektu. Pro zachování proporčního volebního systému dále podle Vodičky hovoří i to, že lépe reprezentuje rozličné politické zájmy a tím umožňuje vyšší stupeň společenské inkluze, či to, že intenzivněji podporuje hledání konsenzu a tím více přispívá k větší kontinuitě

vládní politiky a otupení osobních nepřátelství, která jsou příznačná pro českou politickou scénu (Vodička 1999: 141–143).

Podobně Klímova argumentace vychází z varování před přeceňováním role volebního systému. Volební systémy nemohou za všechny nedostatky společenskopolitické situace a nedisponují podle Klímy ani onnipotentní funkcí, tedy schopností být jediným všenápravným lékem. Jinými slovy, ačkoli volební systémy mají zcela nepochybně určitý vliv na povahu politické soutěže, nesmějí jim být připisovány nadpřirozené vlastnosti. V zájmu zachování stability je podle Klímy žádoucí, aby soubor volebních pravidel vytvářel dlouhodobě předvídatelný rámec, který je nezbytný pro schopnost aktérů koordinovat své strategie a taktiku. Volební pravidla by se tak měla stát součástí celkové rovnováhy politických institucí. Naopak změna volebních pravidel tuto (žádoucí) předvídatelnost narušuje a ve svém důsledku tak může dokonce vést k ještě vážnějšímu narušení stability. Případná volební reforma by tak měla být součástí promyšlené hlubší systémové změny a jejím smyslem by měla být především kultivace vztahů mezi politickými stranami. Nemělo by tak jít o umělé omezení konkurence, ale naopak by měly být vytvořeny příznivější podmínky pro vzájemně přínosnou spolupráci. Oproti tomu účelová volební reforma, která může být v protikladu s veřejným zájmem, může vést k předčasnému vyčerpání politického instrumentu, který by mohl posloužit k nápravě nedostatků existujícího politického systému v případě skutečně akutní potřeby. Podle Klímy by tak politika volebních reforem obecně neměla sledovat úzce egoistické a účelové cíle jednotlivých politických stran a zároveň by ani neměla představovat pouze nástroj krátkodobého řešení aktuálních nedostatků ve fungování politického systému (Klíma 1999a: 26–28; Klíma 2000a; Klíma 2001: 97–99).

Klíma se proto domníval, že v ČR na konci 90. let nenastaly okolnosti vyžadující zásadní volební reformu, dokonce ani dílčí úpravy volebního systému. Podle Klímy teprve sněmovní volby konané v roce 1998 vytvořily podmínky, aby se existující volební systém v demokratizujících se podmínkách ČR více usadil. V posledním období totiž postupně začalo přirozenou cestou docházet ke koncentraci stranicko-politické soustavy. Klíma sice připouštěl, že období po volbách do PS konaných v roce 1996 bylo obdobím nepřijatelné politické nestability (zejm. oproti letům 1992 až 1996), které budilo v českém prostředí úzkost, řešení ovšem nespatořoval v posilování většinotvorných prvků ve volební

legislativě⁶². Naopak před takovým řešením Klíma varoval, protože by mohlo dojít k naborování celkové rovnováhy českého politického systému. Zvláště v situaci, kdy byly přirozené vlastnosti pluralitních demokracií, jakými jsou napětí, soupeření a kompromisy, považovány za obecně nežádoucí. Připustilo-li by se dočasně právo silnějšího, mohlo by dojít k narušení férovosti politické soutěže i celkové stability politického systému. Jakmile navíc jednou začne proces umělé koncentrace moci, bude již podle Klímy jen velmi obtížné jej zastavit. Současně bude totiž zahájen proces demontáže systému brzd a protivah a nová většinová strana bude schopna převálcovat své konkurenty. Většintvorný volební systém tak může vést situaci, kdy uměle vytvořená většina (prostřednictvím disproporčního volebního systému) bude vládnout přezíravě a nehledíc na zájmy většiny občanů (srv. Klíma 1999a: 22–39; Klíma 2000c; Klíma 2001: 91–107).

Stoupenci silově většinového přístupu vyzdvihují podle Klímy jeho pozitiva (dostředivost a ideologickou umírněnost politické soutěže, odpovědnost a princip silné vlády), opomíjejí však jeho závažné nedostatky – že silná vláda v sobě skrývá i neodpovědnost a aroganci či že je spojována s korupcí, skandály a neodpovědným rozhodováním, což může vést až ke ztrátě její legitimacy. Klíma v této souvislosti připomínal, že jestliže na sklonku 90. let měly české politické strany zastoupené v PS obecně problém domluvit se na pozitivní spolupráci v podmínkách systému poměrného zastoupení, jak by se pak asi mohla chovat strana, které by většintvorný mechanismus přiřkl uměle vytvořenou většinu křesel v PS⁶³. Silově většinový přístup by tak mohl v ČR vést k mnoha nežádoucím důsledkům, např. k neochotě komunikovat a vyjednávat kompromisy, k pěstování osobního nepřátelství a vypjatému ideologizování zastírajícímu neschopnost konstruktivní politiky. Byl to přitom právě nedostatek koaličního potenciálu většiny politických stran v PS, který znemožnil zformovat koaliční vládu opírající se o většinovou podporu v PS po předčasných sněmovních volbách konaných v roce 1998 a který vedl k nestandardnímu řešení v podobě tzv. opoziční smlouvy⁶⁴. Absence koaličního

⁶² Podle Klímy rozhodně neplatí, že pro homogenní společnosti je optimální většinový volební systém. Navíc je podle Klímy sporné, zdali se ČR stala po rozpadu federace zcela homogenní společností (Klíma 2001: 91–92).

⁶³ V podobném duchu, ač o poznání tvrději, argumentoval i Jiří Pehe, který napsal, že „*přesvědčují-li nás dnes politici, že potřebujeme nutně změnit volební systém, abychom měli akceschopné většinové vlády, říkají nám v podstatě, že nejsou schopni se domluvit. (...) Naše paralýza nemá nic společného s volebním systémem, ale za to má blízko k normalizačnímu dědictví uloženému v duších našich politiků*“ (Pehe 1999).

⁶⁴ Silově většinový přístup vychází podle Klímy v českém politickém prostředí z víry v jedinou správnou linii transformace (garantovanou jedinou osvícenou politickou stranou v čele s charismatickým vůdcem). Tato víra ve svém důsledku vyvolává pocit potřeby sjednotit řady proti všem případným ideovým nepřátelům. Z těchto ideových zdrojů pak podle Klímy pocházejí nedůvěra ke koaliční spolupráci a k činnosti a fungování opozice a v neposlední řadě jsou rovněž příčinou výpadů proti zlým „trpasličím“ stranám,

potenciálu a neschopnost konstruktivně spolupracovat měly být podle nabízeného řešení odstraněny tím, že se sama stranická spolupráce stane něčím přebytečným (Klíma 1999a: 31–34; Klíma 2000a: 52; Klíma 2001: 100–105).

Za vhodné řešení k překonání jisté míry nestability Klíma považoval zachování existujících volebních pravidel⁶⁵. V Klímově pojetí je v podmínkách ČR i transformujících se zemí (postkomunistické) střední Evropy sice žádoucí silná vláda, nicméně pouze silná vláda založená na mezistranické spolupráci, tedy silná vláda v koaličním složení. Jen v takovém případě, kdy se bude vyplácet koalovat, budou mít koaliční partneři schopnost a vůli spolupracovat a efektivně rozhodovat s ohledem na dlouhodobé potřeby společnosti a jen tak budou současně respektovat opozici. Pozitivní koaliční spolupráce i soupeření navíc mohou podle Klímy vytvořit žádoucí prostředí, v němž se bude možné lépe vyvarovat chyb v rozhodování a v němž bude současně možné brzdit excesy jednotlivých politických stran (Klíma 1999a: 34–35; Klíma 2001: 103).

Klíma tak věřil v pozitivní efekt působení psychologických účinku existujícího volebního systému, zatímco Novák a Lebeda navrhovali okamžité překonání nedostatků prostřednictvím účinku mechanického, tedy prostřednictvím změny sněmovního volebního systému. Postupně se do diskuze o možnosti sněmovní volební reformy začaly zapojovat i další politologové, ústavní právníci a jiní odborníci, zejména pak v souvislosti s opozičně-smluvní volební reformou připravovanou v období let 1998 až 2000 (viz např. Filip 2000a; Kostecký 2000; Pavlíček 2000; Šimíček 2000: 35–40; Wintř 2000 ad.). Jakub Šedo připomíná, že schvalovací proces opozičně-smluvní volební reformy i její následné posouzení Ústavním soudem se staly zdrojem jedné z nejvášnivějších debat jak na politické scéně, tak v rámci politologické obce v ČR. Politologové se, podobně jako politické strany, rozdělily na nadšené obhájce a nesmiřitelné kritiky opozičně-smluvní volební reformy. Ve výsledku se tak v české politologické obci dosud upozadované téma volebních systémů stalo klíčovou výzkumnou otázkou a v období od zveřejnění záměru provést volební reformu (v roce 1998) až do období po volbách do PS konaných v roce 2002 (podle nových volebních pravidel) vznikla řada stručných komentářů a zejména odborných politologických studií (Šedo 2009b: 147).

Základní argumenty stoupců i kritiků sněmovní volební reformy se nicméně neustále opakovaly, případně se doplňovaly a zpřesňovaly. Zatímco stoupcenci volali

kteří mají být zdrojem potíží, znepráhledňují politickou situaci a ve svém důsledku tak svým působením brání stabilitě (Klíma 2001: 102).

⁶⁵ Pokud by však mělo dojít k volební reformě, pak Klíma za optimální nastavení považuje použití d'Hondtova dělitele ve volebních obvodech rozdělujících deset až patnáct mandátů (Klíma 1999a: 39).

po snížení míry stranické fragmentace v PS, vytvoření podmínek pro vznik silnějších vlád a oslabení menších „vyděračských“ stran, kritici varovali před zvlí a svévolí velkých stran, jejichž cílem bylo nahradit konsenzus „majoritním libidem“ a převálcováním ostatních politických konkurentů. Způsob argumentace Nováka a Lebedy nicméně v diskursu o možnostech sněmovní volební reformy v ČR převládal a do jisté míry se posléze projevil i v podobě tzv. opozičně-smluvní volební reformy přijaté v roce 2000⁶⁶. Tato logika identifikovala dva hlavní problémy se sestavováním stabilních vládních koalic v ČR. První překážku představovaly malé politické strany, bez jejichž podpory (a často i participace) nebylo možné nalézt nadpoloviční většinu v PS. Malé strany byly vnímány jako jakési zlo v české politice, které brání efektivnímu vládnutí. Navíc nejsilnější strany vládní koalice musely brát ohledy na požadavky svých koaličních partnerů, čímž se cítily být omezovány. Výstižně tehdejší vnímání malých stran optikou (nejen) stran velkých vystihl Klíma, když napsal, že „*věčně hašteřivé, dotěrné a zlé trpasličí strany mají být manipulativně (volební reformou) odsunuty na samý okraj politické scény. Přírozené vlastnosti a doprovodné jevy pluralitní stranicko-politické soutěže, jako je napětí, soupeření a kompromisy jsou tak považovány za nežádoucí. Místo nich se nabízí takové hodnoty jako síla, jednoduchost a bezrozpornost*“ (Klíma 2000c: 5).

4.2 Tzv. opozičně-smluvní volební reforma (1998–2000)

Realizaci druhé fáze politiky sněmovních volebních reforem v ČR předznamenal výsledky sněmovních voleb konaných ve dnech 19. a 20. června 1998, respektive následné povolební vyjednávání o podobě vlády. Realizace druhé fáze politiky (sněmovních volebních reforem v ČR tak „*má své kořeny v konkrétním historicko-mocenském rozložení politických sil*“ a „*je přímým důsledkem povolebního vyjednávání v polovině roku 1998*“ (Klíma 2000d: 223). Nejvíce hlasů ve volbách získala ČSSD (32,31 procenta, za což obsadila 74 poslaneckých křesel), ODS obsadila „až“ druhé místo (27,74 procenta hlasů voličů a 63 mandátů). Do PS se ještě dostaly KSČM (11,03 procenta hlasů a 24 mandátů), KDU-ČSL (devět procent voličských hlasů a dvacet poslaneckých mandátů) a nově také Unie svobody (8,60 procent voličských hlasů a devatenáct mandátů v PS).

⁶⁶ Na to ostatně upozorňoval i sám Miroslav Novák ve svém článku publikovaném v *Politologické revui* v roce 1999. Novák připomněl, že již v březnu roku 1996, tedy tři měsíce před sněmovními volbami konanými v tomto roce, zdůraznil, že „*sociální demokracie a ODS by si měly uvědomit, že je v jejich zájmu – a zároveň v zájmu České republiky a její budoucí dlouhodobé vládní stability – upravit volební zákon do Poslanecké sněmovny podstatným zvýšením počtu volebních obvodů (...). Zdá se, že pod vlivem potíží s formováním vládních koalic si to dvě největší české strany (zejména ODS) začínají od roku 1998 uvědomovat a že se pravděpodobně odhodlají k prosazení úpravy volebního zákona*“ (Novák 1999: 62–63).

Vzhledem k poměrně slibným výsledkům sněmovních voleb se nabízelo hned několik variant vládních koalic opírajících se o většinovou podporu v PS. Ve volbách nejúspěšnější ČSSD mohla sestavit vládní koalici se dvěma menšími politickými stranami, KDU-ČSL a Uníí svobody (US), která by se opírala o sněmovní většinu čítající celkem 113 poslanců. Jako méně pravděpodobná⁶⁷, přesto stále možná varianta se nabízela i koaliční spolupráce dvou největších politických stran, ČSSD a ODS, která by měla podporu 137 poslanců. Pokud by ČSSD při „námluvách“ s menšími politickými stranami neuspěla, nabízela se i varianta koaliční vlády, kterou by sestavovala ve volbách druhá nejúspěšnější ODS spolu se dvěma menšími stranami, KDU-ČSL a US. Taková vládní koalice, v níž by si navíc byli její jednotliví členové ideologicky bližší než v případě koalice ČSSD (zejména ideologická vzdálenost mezi ČSSD a US byla poměrně velká)⁶⁸, KDU-ČSL a US, by se mohla opírat o většinu 102 poslanců. Naopak vzhledem k výsledku sněmovních voleb nebylo možné ani teoreticky uvažovat o variantě levicové vládní opce v podobě spolupráce ČSSD s KSČM (ať už s přímou účastí KSČM na vládě či nepřímou podporou menšinové vlády ČSSD ze strany KSČM), protože takováto spolupráce čítala „pouze“ 98 mandátů, tedy méně než polovinu z celkového počtu poslaneckých křesel.

Tab. 4.1 Výsledky voleb do PS PČR konaných v roce 1998 (pouze strany zastoupené v PS)

	Počet hlasů	Hlasy v %	Počet mandátů
ČSSD	1 928 660	32,31 %	74
ODS	1 656 011	27,74 %	63
KSČM	658 550	11,03 %	24
KDU-ČSL	537 013	9,00 %	20
US	513 596	8,60 %	19

Zdroj: www.volby.cz.

⁶⁷ ODS se nejvýrazněji ze všech politických stran vyhraňovala ve své předvolební kampani vůči ČSSD a kampaň vedla v duchu ideologické mobilizace proti hrozbě nástupu levice. Devět dní před volbami, 10. června 1998, dokonce vydal předseda ODS Klaus prohlášení o tom, že spekulace o možné povolební toleranci menšinové vlády ČSSD (s jakýmikoli partnery) ze strany ODS jsou „*neopodstatněné a nesmyslné*“ (srv. ČTK 1998b: 3). Naopak ČSSD se pochopitelně negativně vymezovala vůči ODS a jí vedeným vládním koalicím (viz např. Zemanovo přirovnání ČR ke „spálené zemi“ jako důsledku Klausových vlád apod.). Předseda ČSSD Zeman se nechal opakovaně před volbami slyšet, že pro ČSSD připadá v úvahu jako povolební koaliční partner výlučně KDU-ČSL, ČSSD si dokonce ještě před volbami zakázala spolupráci s ODS.

⁶⁸ Podle Nováka by se jednalo o téměř ideální variantu tzv. minimální vítězné koalice relativně programově blízkých politických stran (Novák 2004b: 330). Na straně druhé by se dal předpokládat vstřícnější přístup ČSSD k požadavkům menších koaličních partnerů (viz níže), což ostatně Zeman dal v průběhu jednání několikrát najevo – mj. i návrhem, aby se novým předsedou vlády stal člen KDU-ČSL, tedy představitel až čtvrté nejsilnější strany podle počtu hlasů voličů ve volbách. I proto se tento projekt představitelům KDU-ČSL zamlouval (podr. viz Just 2012a: 404).

Sestavením nové vlády byl, s ohledem na zaběhnutou praxi, pověřen tehdejší předseda ČSSD Miloš Zeman, který preferoval ustavení vládní koalice na půdorysu spolupráce ČSSD s KDU-ČSL a US. Bez zajímavosti jistě není, že takové složení vládní koalice preferoval i prezident Havel. Vedení KDU-ČSL bylo ochotno svolit se vstupem strany do vládní koalice s ČSSD, ovšem pouze pod podmínkou, že součástí vládní koalice bude i US⁶⁹. Hlavním důvodem tohoto kroku zjevně byla neochota KDU-ČSL podílet se na vládní koalici, která by byla závislá na jakékoli formě podpory ze strany poslanců KSČM⁷⁰. Zde ovšem nutno dodat, že ačkoli vedení KDU-ČSL k vládní spolupráci s ČSSD za daných podmínek svolilo, situace uvnitř KDU-ČSL již tak jednoznačná nebyla, protože většina regionálních organizací preferovala spíše vytvoření vládní koalice s ODS a s US (srv. Fiala – Hloušek 2003: 35).

US ovšem účast v takové vládní koalici odmítla, mj. v důsledku osobního nepřátelství mezi tehdejšími předsedy US a ČSSD. Ve snaze přesvědčit US ke vstupu do vlády Zeman nabídl menším stranám paritní zastoupení ve vládě s ČSSD (osm ministerských křesel pro ČSSD, po čtyřech pro KDU-ČSL a US) a dokonce i premiérské křeslo pro předsedu KDU-ČSL Luxe (srv. Zeman 2006: 65). A to i přesto, že ČSSD měla zhruba třiapůlkrát více hlasů voličů i poslaneckých mandátů než každá z menších politických stran a téměř dvakrát více voličských hlasů i poslaneckých křesel než obě menší strany dohromady.

Klíma připomíná, že tento vcelku překvapivý návrh ČSSD nebyl náhodný. Naopak odrážel uvědomění si ČSSD určité své výchozí slabosti související s polistopadovým vývojem v ČR, jakožto i politický pragmatismus a ochotu ČSSD dosáhnout v této otázce kompromisu (Klíma 2000d: 224). Ani tak se ovšem nepodařilo US do takové koaliční vlády přivést, ačkoli její předseda Jan Ruml nabídku ocenil. US navíc odmítla i případnou toleranci menšinové koaliční vlády ČSSD a KDU-ČSL, čímž „padla“ i tato případná varianta. Klíma se na základě postupu US v povolebním vyjednávání navíc domnívá, že US v tuto chvíli sledovala svůj vlastní zájem – omezení vlivu dvou největších stran. Podle Klímy neměla US zájem dohodnout se ani s ČSSD, ani s ODS, protože předpokládala, že se tak nepodaří sestavit vládu na první pokus ČSSD, ani na druhý pokus ODS a že posléze prezident Havel pověří zformováním vlády nějakou

⁶⁹ Zde ovšem nutno dodat, že ačkoli vedení KDU-ČSL k vládní spolupráci s ČSSD za daných podmínek svolilo, situace uvnitř KDU-ČSL již tak jednoznačná nebyla, protože většina regionálních organizací preferovala spíše vytvoření vládní koalice s ODS a s US (srv. Fiala – Hloušek 2003: 35).

⁷⁰ Naopak představitelé KSČM byli ochotni, ve snaze vymanit se z pozice politicky izolované strany, menšinovou vládu ČSSD a KDU-ČSL podpořit (srv. Fiala – Hloušek 2003: 35; Kopeček – Pšeja 2007: 47).

další (nekomunistickou) stranu. Tím by mohlo ve svém důsledku dojít k vytvoření prostoru pro omezení vlivu dvou největších stran (Klíma 2000d: 225).

Do jednání o podobě budoucí vládní koalice vstoupila pochopitelně i ODS. Její předseda Klaus oslovil 23. června 1998, tedy tři dny po skončení sněmovních voleb, menší sněmovní politické strany, KDU-ČSL a US, s možností vládní spolupráce. Nabídl jim ovšem podmínky, které pro ně byly jen těžko přijatelné. Klaus si vymínil, že ODS bude disponovat nadpoloviční většinou ministerských postů, členové vlády se vzdají možnosti kritizovat vládní rozhodnutí, aniž by předtím podali demisi, a koaliční smlouva jasně stanoví podmínky, za nichž bude možné koaliční vládu opustit. Na takové podmínky ovšem nebyla ani jedna z menších stran ochotna přistoupit. Obě strany společně navrhly své představy, za jakých jsou ochotny k vládní spolupráci přistoupit (mj. že členem vlády nebude Klaus, v důsledku vzájemné animozity mezi vedoucími představiteli těchto politických stran), případně za jakých jsou ochotny podpořit menšinovou vládu ODS. Tyto podmínky ovšem byly pro změnu nepřijatelné pro ODS (srv. Fiala – Hloušek 2003: 35).

Když se ukázalo, že kvůli vzájemným osobním antipatiím mezi lídry pravicových stran nebude možné vytvořit ani koaliční vládu ODS, KDU-ČSL a US a když už se začínalo zdát, že ani nejvyšší počet obdržených voličských hlasů nemusí pro ČSSD znamenat jistotu účasti ve vládě, vstoupila poněkud nečekaně do hry ODS; deset dní po skončení sněmovních voleb a jediný den po definitivním odmítnutí spolupráce s ČSSD ze strany US. Klaus nabídl ČSSD originální, i když nestandardní řešení v podobě možnosti tolerance menšinové vlády ČSSD ze strany ODS, výměnou za určitý podíl na vládní politice pro ODS (ovšem v podstatě žádnou politickou odpovědnost). Tato spolupráce⁷¹ byla posléze realizována a institucionalizována dne 9. července 1998 podpisem „*Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí*“ (známé jako opoziční smlouva⁷²), která umožnila ČSSD sestavit jednobarevnou vládu a vládnout po příští čtyři roky díky toleranci ze strany poslanců ODS. Toto řešení navíc umožnilo oběma stranám vyhnout se uzavření koalice dvou nejsilnějších politických stran⁷³, hlavních soupeřů ve stranicko-

⁷¹ Jiří Kunc připomíná, že předpoklady ke sblížení obou hlavních rivalů – ODS a ČSSD – byly položeny již ustavením Tošovského vlády, ačkoli v době Tošovského vlády bylo toto sblížení téměř neviditelné. Přesto se rýsovalo ve společné distanci čelných představitelů obou politických stran vůči antistranickým postojům Václava Havla, jejichž částečným naplněním ostatně Tošovského vláda byla (srv. Kunc 2000: 223).

⁷² Michal Klíma naopak o této spolupráci ČSSD a ODS realizované v letech 1998 až 2002 hovoří jako o „*skryté tiché velké koalici*“ (Klíma 1999b; Klíma 1999c).

⁷³ ODS nejenže přímo nevstoupila do společné vlády s ČSSD, dokonce ani neslíbila vládě ČSSD podporu jejích návrhů v parlamentu. ODS pouze v čl. I přislíbila umožnit vznik vlády ČSSD (odchodem poslanců ze sálu PS při hlasování o důvěře vládě, čímž se zároveň vůči této vládě negativně vymezila) a současně, že sama nevyvolá hlasování o nedůvěře vládě, ani nepodpoří takový návrh podaný jinou stranou (čl. VI).

politické soutěži, a ani do budoucna se nepřestaly ČSSD a ODS vzájemně považovat za hlavní politické soupeře (např. viz čl. II tzv. opoziční smlouvy).

Vzhledem ke zkoumané problematice se v souvislosti s tzv. opoziční smlouvou jako podstatný jeví společný závazek ČSSD a ODS provést v následujícím funkčním období sněmovní volební reformu, která se stala jednou z podmínek tolerance menšinové sociálně-demokratické vlády ze strany ODS. Přímou v textu opoziční smlouvy (v čl. VII) se uvádí, že ČSSD a ODS se zavazují „*předložit do dvanácti měsíců od podepsání této dohody návrh takových úprav Ústavy ČR a dalších zákonů, které přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy ČR posílí význam výsledků soutěže politických stran*“. Filip v této souvislosti připomíná, že opoziční smlouva vycházela z úvahy, že změna volebního systému v podstatě představovala základní předpoklad změn Ústavy ČR (Filip 1999: 79, poz. 1; Filip 2004a: 207, poz. 46).

Později se nicméně ukázalo, že jednání mezi ČSSD a ODS o konkrétním nastavení nového sněmovního volebního systému nebudou nikterak jednoduchá, protože představy obou partnerů se budou lišit, navíc sama ČSSD nebyla jednotná v tom, jak má být nový sněmovní volební systém nastaven. Hledání společného kompromisu mezi představami ČSSD a ODS nakonec trvalo téměř dva roky, tedy skoro polovinu funkčního období PS (a menšinové vlády ČSSD s předsedou Milošem Zemanem) ustavené po sněmovních volbách konaných v roce 1998.

První předběžné názory na to, jakým směrem by se měla realizace sněmovní volební reformy ubírat, vyjádřili předsedové obou tzv. opozičně-smluvních stran. Nejprve se předseda ODS Klaus v *Lidových novinách* (23. července 1998) vyslovil pro zavedení jednokolového volebního systému prosté většiny, o necelý měsíc později se v České televizi v pořadu *V pravé poledne* předseda ČSSD Zeman vyslovil pro zavedení volebního systému se 100 dvoumandátovými volebními obvody. Avšak hned vzápětí přišel Zeman ještě s případnou radikálnější variantou, aby se volby do PS konaly v 81 volebních obvodech (jejichž hranice by odpovídaly hranicím volebních obvodů užívaných v senátních volbách) s tím, že v každém obvodu by se opět volili dva poslanci jako v návrhu předchozím. Takováto úprava by tedy znamenala snížení celkového počtu

Dále se strany zavázaly, že neuzavřou koalici či dohodu s třetí politickou stranou, která by znamenala vstup této strany do vlády, ani která by znamenala trvalou dohodu o hlasování v Parlamentu ČR (čl. IX).

poslanců na 162⁷⁴ a Zeman jejím prostřednictvím hodlal zaručit, že obě dvě největší politické strany budou mít stejnou příležitost získat většinové zastoupení v PS. Současně ale oba lídři největších politických stran zdůraznili, že se jedná pouze o jejich osobní preference, nikoli o oficiální stanovisko jejich politických stran. Zeman také v České televizi připomněl, že v následujících dnech začne pracovat společná komise ČSSD a ODS pro změny ústavy, která by měla do roka navrhnout i změnu volebního systému (srv. alm-rob 1998: 3; Klíma 2000d: 226; Klíma 2001: 109–110; Dušek 2004: 365). Z těchto prohlášení obou lídrů hlavních politických stran je zřejmá snaha zavést volební systém, který by výrazně zvýhodňoval velké politické strany.

Jak Zeman naznačil v ČT, pro potřeby přípravy návrhu novely sněmovního volebního zákona byla ustavena společná komise ČSSD a ODS. ČSSD do společné mezistranické komise nominovala poslance Zdeňka Jičínského, Petru Buzkovou a Jitku Kupčovou a senátora (místopředsedu vlády ČR a předsedu Legislativní rady vlády) Pavla Rychetského, ODS pak do komise vyslala poslance Ivana Langera, Jiřího Payneho, Jana Zahradila a senátora (do listopadu 1998) Milana Kondra (Dušek 2004: 366, poz. 2). Nutno ovšem dodat, že právě tato komise nakonec změny volebního systému vůbec neřešila, ale zabývala se pouze otázkou změn Ústavy ČR⁷⁵. Postupem času navíc začalo být čím dál tím víc zřejmé, že termín dvanácti měsíců pro předložení návrhu sněmovní volební reformy stanovený tzv. opoziční smlouvou byl pro dosažení dohody mezi oběma opozičně-smluvními stranami velmi krátký. Představy ODS a ČSSD o nastavení sněmovní volební legislativy se zásadním způsobem lišily, navíc ČSSD se ukázala být v této otázce vnitřně rozpolcená.

ODS od počátku usilovala o zavedení výrazně disproportionálního volebního systému, který by zvýhodňoval dvě největší politické strany. Preferovanou variantou v podání ODS byl jednokolový volební systém prosté většiny, podle vyjádření jejich vlastních představitelů by nicméně ODS byla ochotna přistoupit i na možnost zachování volebního systému poměrného zastoupení, ovšem při současném výrazném zvýšení počtu volebních obvodů (a v důsledku toho samozřejmě výrazného snížení jejich velikosti). Když se ukázalo, že jednokolový většinový systém nemá šanci získat dostatečnou podporu k tomu,

⁷⁴ Bez zajímavosti jistě není, že ještě na začátku března roku 1998 se ČSSD hlásila k méně radikálnímu řešení. Zatímco US a velká část ODS se přikláněly k zavedení většinového volebního systému (US si dokonce zavedení většinového volebního systému pro PS vytyčila jako jeden z hlavních cílů ve svém volebním programu), Zeman se vyjádřil ve smyslu, že většinový volební systém dává prostor pouze dvěma nejsilnějším politickým stranám a že by byl spíše pro modifikaci existujícího volebního systému poměrného zastoupení tak, aby znesnadňoval vstup do PS (podr. viz: ČTK 1998a: 3), tedy zjevně v podobě posílení většinotvorných prvků v rámci stávající sněmovní volební legislativy.

⁷⁵ Na tuto skutečnost mě (po mém dotazu) upozornil Zdeněk Koudelka.

aby byl schválen, přispěchala ODS s kompromisním řešením, které začala prosazovat. Volby do PS měly probíhat podle volebního systému poměrného zastoupení s 35 volebními obvody a voličské hlasy měly být přepočítávány prostřednictvím metody Imperialiho dělitele. Spolu s touto změnou mělo dojít ke snížení celkového počtu poslanců, v důsledku čehož měla nově PS čítat 160 až 175 poslanců. Nový, údajně kompromisní návrh ODS tak předpokládal zavedení řady většintvorných prvků do sněmovní volební legislativy, v důsledku čehož se dalo očekávat, že by takto nastavený volební systém vedl k vysoce disproportčním volebním výsledkům a výrazné nadreprezentaci dvou ve volbách nejúspěšnějších politických stran.

ČSSD nicméně nebyla schopna zaujmout jednotné stanovisko k této otázce. Důvody této vnitřní rozpolcenosti byly v podstatě dva, přičemž oba spolu částečně souvisely. První příčinou této nejednotnosti v otázce nastavení základních parametrů sněmovní volební reformy bylo samotné uzavření tzv. opoziční smlouvy (srv. Kopeček – Pšejta 2007: 48), druhou příčinou byly klesající preference ČSSD, v důsledku čehož se ČSSD začínala posouvat do pozice spíše menší strany (srv. Klíma 2000d: 226).

V důsledku uzavření tzv. opoziční smlouvy se do ČSSD vrátily viditelné vnitrostranické spory. Téma realizace reformy sněmovního volebního systému se stalo nejen ústředním tématem českého politického diskursu v letech 1998 až 2000, ale současně určitou vnitřní dělicí linií v rámci ČSSD, a tedy novým zdrojem vnitrostranických neshod. Tento spor oživil existenci různých frakcí, které se až do sněmovních voleb konaných v roce 1998 dařilo tlumit. Podle Lubomíra Kopečka a Pavla Pšejty měla navíc diskuse o podobě sněmovní volební reformy současně charakter generačního sporu, neboť na straně odpůrců radikálnější (tj. disproportnější) úpravy stávajícího sněmovního volebního systému se profilovali zejména mladší politici, kteří nebyli zastoupeni v Zemanově vládě (vážavě Petra Buzková a do svého jmenování ministrem vnitra v dubnu roku 2000 i Stanislav Gross). Jejich přednostním cílem v tuto chvíli bylo spíše jasně vymezit vládu ČSSD programovými prioritami odlišnými od ODS a tím přesvědčit širokou veřejnost, že ČSSD sáhla k variantě tzv. opoziční smlouvy jen z pragmatických důvodů za účelem získání politické moci, jako příležitosti ukázat, že ČSSD umí být alternativou vůči vládnutí ODS. Věkově starší generace politiků ČSSD, zastoupená ve vládních úřadech Zemanova kabinetu, naopak podporovala radikálnější variantu návrhu volební reformy, jednak ve snaze vyhovět ODS odměnou za její toleranci vlády, současně vnímala

tento ústupek jako garanci toho, že ČSSD se udrží u moci po celé čtyřleté období⁷⁶, a v neposlední řadě i ve snaze omezit vliv malých politických stran (srv. Klíma 2000d: 227; Kopeček – Pšeja 2007: 48).

To bylo ovšem nepřijatelné pro proud koncentrovaný kolem místopředsedkyně PS Buzkové. Ten nebyl ochoten podpořit reformu volebního systému, která by výrazně snižovala šance menších politických subjektů (*de facto* všech kromě ODS a ČSSD) dostat se do PS. Tento proud uvnitř ČSSD totiž vnímal spolupráci s ODS jako pouze dočasnou a do budoucna se hodlal orientovat spíše na spolupráci s KDU-ČSL a případně i s US. Jako kompromisní variantu proto prosazoval zvýšení počtu volebních obvodů z dosavadních osmi na čtrnáct (tak, aby volební kraje kopírovaly hranice vyšších územních samosprávných celků, které měly být ustaveny k 1. lednu 2000). Nicméně Zemanova vláda se přikláněla k radikálnější (tzn. výrazně disproportčnější) variantě spočívající v ustavení zhruba 32 volebních obvodů, čímž se svými představami přiblížila požadavkům z „kompromisního“ návrhu ODS.

Klíma navíc upozorňuje na další problém, který ovlivňoval uvažování části ČSSD o strategii pro přípravu volební reformy, a sice na klesající podporu ČSSD podle průzkumů veřejného mínění v době příprav novely sněmovního volebního zákona. V důsledku hospodářské recese, kdy poprvé v transformačním období začal klesat hrubý domácí produkt⁷⁷, ale i z důvodu vládní nezkušenosti a její nedokonalé komunikační strategie se začaly ČSSD snižovat její volební preference, které klesly z původní hranice třiceti procent v roce 1998⁷⁸ až pod hranici deseti procent na přelomu let 1999 a 2000. Za těchto

⁷⁶ Vládní stanovisko v podstatě dokládá argumentace tehdejšího vicepremiéra Egona Lánského z konce června roku 1999, který uvedl, že „*jestliže s návrhem nebudete souhlasit teď, v nejtěžší chvíli sociální demokracie, poškozujete tím celou stranu. Odejmete jí možnost vládnout celé čtyřleté období*“. Argument, že neprojde-li změna volebního zákona v intencích ODS, dojde k vypovězení tzv. opoziční smlouvy ze strany ODS, zpochybnila Buzková, když poukázala na to, že ve společné smlouvě není explicitně řečeno, jak konkrétně má být sněmovní volební zákon změněn (podle Klíma 2000d: 227).

⁷⁷ Celková socioekonomická situace ČR byla pro vládu ČSSD objektivně poměrně nepříznivá – vláda se musela vyrovnávat zejm. s důsledky vrcholící hospodářské deprese a s tím související narůstající míry nezaměstnanosti.

⁷⁸ Její popularita začala klesat téměř ihned po podepsání tzv. opoziční smlouvy, protože mnoho voličů ČSSD nemohlo straně odpustit dohodu s jejím hlavním rivalem, s ODS. Přibližně od poloviny roku 1999, kdy se vláda ČSSD začínala dostávat do hluboké vnitřní krize, je nicméně možné sledovat prudký pokles preferencí ČSSD v průzkumech veřejného mínění, aby na přelomu let 1999 a 2000 dokonce klesly pod hranici deseti procent. Proti tzv. opoziční smlouvě se navíc v této době postavila většina médií a začali se aktivizovat i jednotliví občané, intelektuálové či kulturní pracovníci. V červenci roku 1999 vznikla občanská iniciativa „Impuls 99“ (např. T. Halík, J. Pehe ad.), která se snažila upozorňovat spíše intelektuálními výzvami na neutěšený stav politické kultury v ČR a důrazně požadovala nejen ukončení praxe tzv. opoziční smlouvy, ale především podporu rozvoje občanské společnosti. V listopadu 1999, při příležitosti 10. výročí pádu tzv. komunistického režimu, se objevila výzva bývalých studentských předáků (např. M. Mejstřík, Š. Pánek, M. Pajerová, I. Chaun) „Děkujeme, odejděte!“. Ti přímo vybidli hlavní představitele ODS a ČSSD k demisi na své funkce. K podpoře těchto iniciativ se nepřímo připojil i prezident ČR Václav Havel. Na podzim

změněných podmínek již samozřejmě nebyla část ČSSD ochotna odsouhlasit změnu volebních pravidel směrem k výrazné nadreprezentaci velkých stran a značnému oslabení stran menších (Klíma 2000d: 226). Ve světle zveřejňovaných výsledků výzkumů veřejného mínění se totiž sama ČSSD dostávala do pozice spíše menší strany. Pokud by se tedy v tuto dobu konaly volby do PS v parametrech „kompromisního návrhu“ ODS, došlo by zřejmě k drtivé volební porážce ČSSD a ČSSD by mohla být marginalizována.

Na skutečnost klesajících preferencí ČSSD v průzkumech veřejného mínění posléze (na konci června roku 1999) reagoval na svém jednání i Ústřední výkonný výbor ČSSD (ÚVV ČSSD), který požadoval odložení nabytí účinnosti nového volebního zákona až ke dni 1. ledna 2002. Tím mělo být zaručeno, že příští sněmovny volby, které by se měly konat již podle změněných volebních pravidel, nebudou předčasné, např. v důsledku toho, že by ODS v příhodné chvíli vypověděla platnost tzv. opoziční smlouvy a tím by padla menšinová vláda ČSSD, respektive že proběhnou v plánovaném termínu v polovině roku 2002.

Právě zmíněné zasedání ÚVV ČSSD konané na konci června roku 1999 se mj. zabývalo otázkou (nejednotného) postoje ČSSD k problematice sněmovní volební reformy. Nakonec bylo v této otázce přijato (73procentní většinou) usnesení, jež bylo v souladu s dosavadními stanovisky premiéra Zemana a jež vycházelo vstříc požadavkům smluvní ODS, která se již v tuto dobu snažila uspišit nalezení shody na novém nastavení sněmovních volebních pravidel a vypracování konečné verze návrhu novely volebního zákona. Ostatně dvanáctiměsíční termín pro předložení návrhu stanovený tzv. opoziční smlouvou měl již za necelých čtrnáct dní vypršet. ÚVV ČSSD usnesením uložil předsednictvu ČSSD uzavřít konečnou dohodu s ODS o společném předložení návrhu změny volebního zákona, jehož podstatou mělo být zvýšení počtu volebních obvodů „až do počtu 36“ (při zachování celkového počtu dvou set poslanců), zavedení metody d'Hondtova dělitele pro přepočítání voličských hlasů na mandáty a který měl nabýt účinnosti až k 1. lednu 2002.

Ačkoli tedy na červnovém jednání ÚVV ČSSD víceméně převážilo „vládní stanovisko“, návrh měl uvnitř strany mnoho odpůrců. I proto bylo schválení „vládního stanoviska“ vyváženo přijetím několika doplňujících opatření typu, že návrh novely volebního zákona bude předložen do PS až v průběhu roku 2000, či v podobě formulace

roku 1999 vyvrcholila vnitrostranická krize, když z ČSSD odešli někteří členové, kteří nesouhlasili se vstupem ČR do NATO či s bombardováním Jugoslávie v rámci vojenské operace NATO a založili tzv. České sociálně demokratické hnutí.

o zvýšení počtu volebních obvodů, ovšem bez stanovení jejich přesného počtu (Klíma 2000d: 227), ale pouze vymezením maximální hranice počtu volebních obvodů. Smysl vágnosti formulace ohledně vymezení počtu volebních obvodů (tedy formulace „až do počtu 36“) vysvětlil v neformálním rozhovoru pro MF DNES (publikovaný 28. června 1999) jeden z představitelů ČSSD tak, že pokud jeho straně neporostou volební preference v průzkumech veřejného mínění, může ČSSD „všechno odpískat a nechat při starém“ (cit. podle Novák 1999: 63).

Takto navržené řešení, s nímž přišla ČSSD, ale považovalo vedení ODS za nedostatečné a oddalující realizaci sněmovní volební reformy, protože Výkonná rada ODS (VV ODS) vyslovila koncem června nesouhlas s návrhem ČSSD a požadovala na ČSSD další jednání.

Tab. 4.2 Základní rozdíly v pohledech ČSSD a ODS na parametry volební reformy

	ČSSD	ODS
Velikost volebního obvodu	„až 36“	35
Matematická metoda přepočtu	d'Hondtův dělitel	dělitel Imperiali
Celkový počet poslanců	200	160–175
Termín schvalování	rok 2000	rok 1999
Nabytí platnosti zákona	k 1. lednu 2002	k 1. lednu 2001

Zdroj: Klíma 2000d: 229, tab. 3.

V návaznosti na tato usnesení nejvyšších výkonných orgánů obou opozičně-smluvních stran a v souvislosti s vypršením původního termínu vymezeného pro realizaci změn stanoveného v tzv. opoziční smlouvě ukončila svou činnost společná komise pro změny Ústavy ČR. Současně ale byla, s ohledem na požadavek ODS vést další jednání, byla ustavena nová společná mezistranická komise, která se již zabývala výhradně otázkou podoby sněmovní volební reformy. Do nové, osmičlenné komise nominovalo předsednictvo ČSSD poslance (a místopředsedu vlády) Vladimíra Špidlu a Zdeňka Škromacha a senátora (místopředsedu vlády ČR a předsedu Legislativní rady vlády) Pavla Rychetského, poslední místo v komisi za ČSSD pak bylo ponecháno k obsazení poslaneckému klubu ČSSD, který složení komise doplnil poslancem Zdeňkem Koudelkou. Za ODS v komisi zasedli předsedkyně Senátu PČR Libuše Benešová, senátor Milan Kondr a poslanci Miroslav Beneš a Martin Kocourek. Současně společná mezistranická komise určila pro potřeby předložení návrhu novely volebního zákona pracovní dvojici ve složení Zdeněk Koudelka a Martin Kocourek

(Koudelka 2000a: 242; Koudelka 2000b). Nejpodstatnější změnou v personálním složení společné mezistranické komise tak zřejmě bylo nahrazení Zemanovy názorové oponentky Buzkové. Základním politickým zadáním pro práci mezistranické komise bylo nalezení takového nastavení volebního systému, které umožní vytvoření většinové vlády složené z jedné velké politické strany (ČSSD nebo ODS) a jedné strany menší s přihlédnutím k výsledkům sněmovních voleb konaných v letech 1996 a 1998. Výsledky jednání společné mezistranické komise se posléze promítly i do formulace druhé smlouvy mezi ČSSD a ODS podepsané představiteli obou politických stran na konci ledna roku 2000, konkrétně do znění dohody č. 2 o základních parametrech změny volebního systému (viz níže).

Dosažení kompromisu v podobě výše zmíněné dohody ovšem předcházela tři měsíce trvající vládní krize (od října 1999 do ledna 2000). ODS pokládala dohodu o provedení sněmovní volební reformy za základní náplň tzv. opoziční smlouvy. Proto když ani ustavení nové mezistranické komise nevedlo k urychlení prací na přípravě návrhu volební reformy, začala ODS stupňovat tlak vůči ČSSD. V polovině září roku 1999 zavázalo politické grémium ODS své členy ve společné komisi pro přípravu volební reformy, aby urychlili práci na návrhu novely volebního zákona a do 15. října 1999 předložili grémiu ODS konečný výsledek jednání. V prohlášení ODS ze 17. září 1999, kdy zasedalo politické grémium, stojí: *„Vzhledem k tomu, že termín dvanácti měsíců již uplynul a odborná práce na zásadách tohoto zákona již končí, zavazujeme členy ODS ve společné komisi, aby předložili grémiu ODS konečný výsledek jednání do 15. října tohoto roku“* (cit. podle Klíma 2000d: 228). Tehdejší místopředseda ODS Miroslav Macek pak doplnil, že pokud ČSSD neprojeví snahu naplnit v této otázce opoziční smlouvu, je připraven stáhnout svůj podpis pod tímto dokumentem.

Protože ale bylo zjevné, že ani tento termín se nepodaří naplnit, (a rovněž proto, že se blížil prosincový kongres ODS⁷⁹) vyhlásil po jednání grémia ODS 8. října 1999 tehdejší předseda strany Klaus, že ODS bude jednat s ČSSD o osudu tzv. opoziční smlouvy, protože tato, zejména v důsledku špatného vládnutí ČSSD, nepřispívá ke stabilitě v zemi, v jejímž zájmu byla podle ODS tzv. opoziční smlouva uzavřena. Poněkud paradoxně o pět dní dříve, 3. října 1999, byli hosty pořadu TV Nova *Sedmička* místopředsedkyně ODS

⁷⁹ Vedení ODS bylo podrobena ostré kritice od svých spolustraníků za to, že tzv. opoziční smlouva ODS nic nepřináší, pouze udržuje u moci menšinovou vládu ČSSD. Klaus nutně potřeboval mít hmatatelný důkaz, že opozičně-smluvní spolupráce s ČSSD vede (alespoň částečně) k naplnění požadavků ODS a který by mohl předložit sněmu. Když tento plán nevyšel, pokusil se Klaus (na prosincovém kongresu ODS) obratným manévrem úspěšně vytvořit zdání, že jiná varianta než pokračování v tzv. opoziční smlouvě neexistuje.

Libuše Benešová a předseda ČSSD Miloš Zeman, kteří si tzv. opoziční smlouvu pochvalovali. ODS následně odmítla podpořit schválení vládního návrhu státního rozpočtu, což odmítly i opoziční KDU-ČSL a US. Tím byla vyvolána vládní krize, kterou ODS navrhovala řešit vytvořením „superverké“ (někdy označované také jako „duhové“) koalice složené ze zástupců všech v PS zastoupených politických stran s výjimkou KSČM.

Jak připomíná Klíma, návrh na zformování „superverké“ koalice iniciovaný ODS byl ve skutečnosti jakýmsi neoficiálním vyjádřením nedůvěry Zemanově vládě, které mělo zapůsobit jako „*práskání biče nad nedostatečně vstřícnou ČSSD*“ (Klíma 2000d: 228). Klausovi a ODS ve skutečnosti šlo především o to, donutit ČSSD, aby pomohla připravit a projednat, ale především schválit volební reformu v intencích dřívějšího „kompromisního“ návrhu ODS. Tomu ostatně nasvědčuje i to, že Klaus navrhoval ustavení „duhové“ koalice, ačkoli klidně mohl usilovat o ustavení většinové koaliční vlády se dvěma menšími stranami. Představitelé těchto stran, spolupracujících v této době v rámci projektu Čtyřkoalice, dali několikrát veřejně najevo, že jsou ochotni o případné možnosti vládní spolupráce s ODS jednat, ovšem pod podmínkou, že ODS ukončí svou spolupráci na opoziční smlouvě. Protože by ale spolupráce s malými stranami jen těžko mohla vést k prosazení sněmovní volební reformy znevýhodňující malé strany, neměli ve skutečnosti Klaus ani většina vedení ODS na vzniku takové vládní koalice zájem a Klaus raději navrhl „superverkou“ koalici, v jejímž případě si byl velmi dobře vědom, že menší strany nemohou do takového nerovného partnerství vstoupit.

ČSSD nejprve zaujala k návrhu „superverké“ vládní koalice ambivalentní postoj. Předseda ČSSD Zeman v reakci na tento návrh připustil, že se jednání nebude bránit, nicméně za přínosnější jednoznačně považuje prohloubení opozičně-smluvní spolupráce ODS a ČSSD⁸⁰. Vzniklou situaci nicméně pomohlo vedení ČSSD vyřešit stanovisko politického seskupení Čtyřkoalice (aliance KDU-ČSL, US, ODA a Demokratické unie), které takový postup a svou účast na „superverké“ koalici z pochopitelných důvodů razantně odmítly. Tehdejší předseda US Jan Ruml označil návrh za mrtvou ideu a místopředseda KDU-ČSL Miroslav Kalousek se nechal slyšet, že fakticky se o žádné o nové vládě nejedná, protože ODS a ČSSD nepotřebují asistenci žádných dalších politických stran, protože samy disponují počtem poslanců přesahujícím ústavní většinu v PS. Naopak 2. listopadu 1999 předložili poslanci KDU-ČSL a US návrh na vyjádření

⁸⁰ ODS otázku dalšího postupu řešila na svém prosincovém kongresu v roce 2000. Zde se projednávaly dvě varianty dalšího postupu strany: jednak pokračování v politice tolerance menšinové vlády ze strany ODS, jednak vytvoření „superverké“ vládní koalice. Většina delegátů kongresu se nakonec přiklonila k druhé z variant, ta ale nakonec nebyla realizována v důsledku jejího odmítnutí ze strany Čtyřkoalice.

nedůvěry menšinové vládě ČSSD. Na základě tohoto stanoviska Čtyřkoalice se pak mohlo vedení ČSSD usnést, že návrh ODS se stává bezpředmětný a že je třeba nadále postupovat v souladu s logikou tzv. opoziční smlouvy (srv. Fiala, Hloušek 2003: 39–40; Charvát 2012b: 300, poz. 233).

Vládní krizi se podařilo překonat až v lednu roku 2000, kdy byla uzavřena nová smlouva mezi ČSSD a ODS (tzv. toleranční patent), v níž ODS dosáhla, alespoň ve vztahu k otázce volební reformy, víceméně svého. Bylo čím dál tím zřejmější, že ČSSD se stávala rukojmím tzv. opoziční smlouvy, která jí poskytovala v podstatě jediný nástroj, jak setrvat ve vládě. Toho si byla velmi dobře vědoma ODS, která využila tzv. tolerančního patentu k prosazení svého vlastního primárního zájmu, kterým byla výrazně disproporční změna sněmovního volebního systému ve prospěch velkých politických stran ve víře, že po příštích sněmovních volbách již bude ODS moci ustavit většinovou vládu, v níž bude dominovat. ODS si tak prostřednictvím tzv. tolerančního patentu zavázala ČSSD, aby se spolupodílela na přijetí sněmovní volební reformy víceméně v intencích původních požadavků přednesených ODS a aby nemohla ČSSD „couvnut“, např. v důsledku klesajících preferencí strany v průzkumech veřejného mínění. Naopak ČSSD si prosadila, že novela volebního zákona vstoupí v platnost až k 1. lednu 2002, čímž si vytvořila jakousi pojistku proti tomu, aby ODS v příhodné chvíli předčasně nevyověděla tzv. opoziční smlouvu, tím si nevyvlastila konání předčasných voleb do PS, které by drtivě podle nového volebního systému vyhrála.

Tzv. toleranční patent tak umožnil přežití menšinové vlády ČSSD, ovšem za situace, kdy s obsahem této dohody nesouhlasila velká většina členů ČSSD. V této době také odstoupila ze své funkce místopředsdkyně strany Petra Buzková a spolu s ní se jedním z hlavních kritiků volební reformy uvnitř ČSSD stal Lubomír Zaorálek, který označil návrh novely volebního zákona za zradu stranického programu a vzdalování se programově nejpřirozenějšímu potenciálnímu partnerovi v PS v podobě KDU-ČSL⁸¹. Na základě společného prohlášení delegací ČSSD a ODS ze 14. ledna 2000 uzavřely obě strany 26. ledna 2000 tzv. toleranční patent, který sestával z pěti dohod, v podstatě dodatků k tzv. opoziční smlouvě. Jako klíčová se jevila dohoda č. 2, která řešila problematiku základních parametrů změny volebního systému, čímž byl splněn hlavní požadavek, kterým ODS podmiňovala zachování podpory menšinové vlády (a schválení již třetího

⁸¹ Naopak významnější vliv v tuto dobu začal nabývat místopředseda strany Stanislav Gross, který již dříve začal skupinu odpůrců kolem Buzkové opouštět, aby se nakonec přiklonil k Zemanovu kurzu a aby se v dubnu roku 2000 stal členem Zemanovy vlády v pozici ministra vnitra.

návrhu státního rozpočtu na rok 2000). První dohoda se pak týkala právě rozpočtu na rok 2000 a rozpočtového výhledu, třetí dohoda se zabývala tématem přípravy ČR na vstup do EU, čtvrtá dohoda se týkala vymezení věcných podmínek tolerance menšinové vlády a konečně pátá dohoda řešila komunikaci poslaneckých a senátorských klubů ČSSD a ODS. Z hlediska našeho tématu se jako podstatná jeví dohoda č. 2, která je výsledkem práce mezistranické komise ustavené v červenci 1999.

Průběh jednání společné mezistranické komise ČSSD a ODS podrobněji zachycuje ve svých textech člen této komise Zdeněk Koudelka (2000a; 2000b). Společná komise se poměrně záhy shodla na tom, že dojde k opuštění dosavadní praxe dvou skrutinií a Hagenbach-Bischoffovy metody přepočtu hlasů na mandáty, na místo níž měla být v budoucnu používána metoda volebního dělitele, která umožňuje rozdělit všechny mandáty v rámci jediného skrutinia. ODS i během jednání společné mezistranické komise navazovala na své požadavky přednesené v podobě „kompromisního“ návrhu. Pokud by nebylo možné zavést jednokolový většinový volební systém, měl být podle představ ODS ponechán v platnosti proporční volební systém, ovšem ve výrazně modifikované podobě s účinkem, jakého je možné dosáhnout při použití volebního systému prosté většiny. Představa ODS tak počítala s výrazným zvýšením počtu volebních obvodů, se snížením celkového počtu poslanců na 162 (dvojnásobek celkového počtu senátorů) nebo na 181 (o sto více než senátorů) a se zavedením dělitele Imperiali pro přepočet voličských hlasů na poslanecké mandáty (Koudelka 2000a: 243; 2000b).

Právě otázka matematické metody přepočtu hlasů na mandáty představovala určitý problém při hledání společného kompromisu mezi oběma opozičně-smluvními stranami. ČSSD trvala na metodě d'Hondtova dělitele, který sice zvýhodňuje velké politické strany v malých volebních obvodech, jeho disproporční efekt ve prospěch větších stran nicméně není tolik výrazný jako v případě dělitele Imperiali prosazovaného ODS. Bylo tak nutné nalézt určitý kompromis mezi požadavky obou stran, navíc d'Hondtův dělitel nesplňoval podle simulací volebních výsledků z let 1996 a 1998 požadavek na vytvoření možnosti vzniku většinové koalice složené z jedné velké a k tomu nanejvýš jedné malé politické strany, který společná mezistranická komise dostala za úkol v rámci politického zadání pro přípravu parametrů volební reformy. Podle volebních modelů by totiž v případě užití metody d'Hondtova dělitele bylo možné sestavit většinovou vládu pouze jako koaliční spolupráci na půdorysu jedné velké a dvou menších politických stran (mimo možnosti spolupráce dvou největších stran; viz tab. 4.3). Společná mezistranická komise tedy došla k závěru, že bude nutné zvýšit hodnotu prvního dělitele z hodnoty „1“, jak tomu je

u d'Hondtova dělitele, který nesplňoval politické zadání, současně ale měla být hodnota prvního dělitele nižší než „2“, jak tomu je u dělitele Imperiali, s jehož použitím nesouhlasila ČSSD. Další dělitelé již měli následovat v tradiční řadě celých čísel začínajících hodnotou „2“ (2; 3; 4 atd.).

V rámci jednání mezistranické komise se objevily tři varianty kompromisních návrhů, jak nastavit hodnotu prvního dělitele: buď zvýšit hodnotu prvního dělitele na „1,4“ (což je např. hodnota prvního dělitele v případě metody modifikovaného dělitele Sainte-Laguë), nebo na „1,5“ (což je hodnota nacházející se přesně mezi původními hodnotami „1“ u metody d'Hondtova dělitele a „2“ u metody Imperialiho dělitele), případně použít druhou odmocninu ze dvou⁸². Koudelka připomíná, že v závěru jednání bylo nakonec domluveno, že jako první dělitel bude použita hodnota druhé odmocniny zaokrouhlená nahoru s přesností dvě desetinná místa, tzn. hodnota „1,42“. V rámci návrhu byl tento kompromis označen jako tzv. Koudelkův dělitel, ačkoli v rámci tzv. tolerančních dohod z konce ledna roku 2001 se objevil termín „vyrovnávací d'Hondt“⁸³ (Koudelka 2000a: 243; Koudelka 2000b; Koudelka 2000c: 55–56).

Dalším diskutovaným tématem byla otázka počtu a zejména velikosti volebních obvodů. Jak se zdá, společná mezistranická komise nakonec jako východisko použila požadavek rozdělení ČR do 35 volebních obvodů, jak navrhovala ODS. Závažnější diskuze se pak odehrávala ohledně konkrétního vymezení jednotlivých volebních obvodů. Poměrně záhy se podařilo v rámci komise dosáhnout shody na tom, že při vymezování hranic volebních obvodů budou respektovány hranice samosprávných krajů a okresů, jak navrhovala ČSSD. Další závažná diskuze se v rámci komise vedla o tom, z kolika volebních obvodů se budou skládat velká města (Praha, Brno a Ostrava). Konečné rozhodnutí v této otázce bylo rovněž v podstatě kompromisem různých představ zástupců obou politických stran v rámci společné mezistranické komise. Zatímco ČSSD požadovala, aby velká města (Praha, Brno a Ostrava) představovala jediný volební obvod, ODS měla představu, že Brno bude rozděleno do dvou volebních obvodů a Praha do více

⁸² Ačkoli tato skutečnost nebyla v souvislosti s prací společné mezistranické komise, ani v rámci následných diskuzí nikde zdůrazňována, s užitím odmocniny ze dvou se setkáváme v rámci řady dělitelů užívaných v rámci metody Huntingtonova dělitele. Jan Filip (2000a: 246) pak připomíná, že s děliteli v rozmezí 1,33 až 1,5 pracovala již dříve řada amerických autorů. Koudelka pak při zpětném hodnocení práce společné mezistranické komise uvedl, že „komise došla k novému volebnímu děliteli samostatně a nebylo ji známo, že by se někde používal, vzhledem k velké variabilitě volebních dělitelů to však nelze vyloučit“ (Koudelka 2000c: 56).

⁸³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely volebního zákona do PS ve své obecné části hovoří o této metodě jako o „modifikovaném d'Hondtovi“, v obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o volbách do obecních zastupitelstev se pak používá označení „upravený d'Hondt“.

volebních obvodů. Výsledným kompromisem, který se posléze promítl i ve znění dohody č. 2 tzv. tolerančního patentu, bylo rozhodnutí, že Praha bude rozdělena do čtyř volebních obvodů, zatímco Brno a Ostrava budou představovat jediný volební obvod (Koudelka 2000a: 243–244; Koudelka 2000b).

Tab. 4.3 Porovnání účinku tzv. Koudelkova dělitele s metodami d'Hondtova a Imperialiho dělitele v 35 volebních obvodech na simulacích volebních výsledků 1996 až 2002 (s využitím modelových výpočtů Tomáše Lebedy)

Volby 1996	ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SPR-RSČ	ODA
Skutečnost	68	61	22	18	18	13
d'Hondt	89 (+21)	74 (+13)	19 (-3)	11 (-7)	5 (-13)	2 (-11)
Koudelka	102 (+34)	85 (+24)	6 (-16)	6 (-12)	1 (-17)	0 (-13)
Imperiali	104 (+36)	87 (+26)	3 (-19)	6 (-12)	0 (-18)	0 (-13)
Volby 1998	ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	US	
Skutečnost	74	63	24	20	19	
d'Hondt	88 (+6)	71 (+8)	22 (-2)	11 (-9)	8 (-11)	
Koudelka	101 (+27)	88 (+25)	4 (-20)	6 (-14)	1 (-18)	
Imperiali	108 (+34)	83 (+20)	4 (-20)	5 (-15)	0 (-19)	
Volby 2002	ČSSD	ODS	KSČM	Koalice		
Skutečnost	70	58	41	31		
d'Hondt	77 (+7)	59 (+1)	37 (-4)	27 (-4)		
Koudelka	84 (+14)	62 (+4)	37 (-4)	17 (-14)		
Imperiali	88 (+18)	60 (+2)	36 (-5)	16 (-15)		

Zdroje: www.volby.cz; Lebeda 2004a: 355.

Součástí diskuze o volebních obvodech byla i otázka spodní hranice velikosti volebních obvodů ještě ospravedlnitelná v podmínkách principu poměrného zastoupení. Člen komise Koudelka pak v této souvislosti uvádí, že poměrný volební systém je dán při minimálním počtu tří mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních obvodech. Tuto logiku Koudelka vyvozuje mimo jiné ze staré římské zásady, že tři jsou kolektiv a právě ve třímandátovém obvodu mohou získat zastoupení až tři různé politické strany. Současně ale Koudelka konstatuje, že „při tvorbě novely volebního zákona bylo přijato jako minimum pro obvod přidělení 4 mandátů z hlediska procesní jistoty pro předpokládané posuzování zákona Ústavním soudem. Minimum 4 bylo u nejmenších obvodů dáno nejen zákonem, ale i faktickou velikostí, kdy by i v nejmenších volebních obvodech podle voleb 1996 a 1998 byly přiděleny alespoň 4 mandáty“ (Koudelka 2000c: 53–54). Jinde pak k tomu Koudelka uvádí, že poměrné zastoupení je fakticky realizováno až v případě čtyřmandátového volebního obvodu. Zřejmě proto se tedy společná

mezistranická komise ČSSD a ODS pro přípravu volební reformy usnesla, že v žádném volebním obvodu by se neměly rozdělovat méně než čtyři mandáty, což předkládaný návrh respektuje. Nastavení velikosti volebních obvodů je podle Koudelky uděláno tak, že podle výsledků sněmovních voleb konaných v letech 1996 a 1998 by byly v nejmenších volebních obvodech rozdělovány čtyři a v největších volebních obvodech pak osm mandátů (Koudelka 2000a: 243; Koudelka 2000b)⁸⁴.

Již jsme naznačili, že výsledky jednání společné mezistranické komise ČSSD a ODS pro přípravu návrhu volební reformy se následně promítly do dohody č. 2 druhé smlouvy mezi ČSSD a ODS uzavřené 26. ledna 2000 (tzv. toleranční patent). Jestliže opoziční smlouva stanovovala závazek provést sněmovní volební reformu, ale jednotlivé parametry volební reformy zůstávaly velmi nekonkrétní, dohoda č. 2 tzv. tolerančního patentu velmi jasně a výslovně stanovila, jak by měla nová sněmovní volební legislativa vypadat.

V záhlaví „dohody č. 2 o základních parametrech změny volebního systému“ se uvádí, že „*podstatou změn je posílení významu voleb jako základního pilíře zastupitelské demokracie v ČR*“. Specifikaci této podstaty přinášel bod 1, podle kterého bylo základním cílem změn „*nalezení volebního systému, který významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů*“. Současně bod 3 uváděl, že „*zůstane zachován poměrný volební systém při současném posílení většinových prvků*“. Jak mělo být tohoto cíle dosaženo, konkretizoval bod 4, v němž byly představeny základní parametry návrhu novely volebního zákona. Celkový počet poslanců měl být zůstat zachován a rozdělování mandátů mělo být prováděno „*vyrovnávací d'Hondtovou metodou*“. Hranice jednotlivých volebních obvodů měly být tvořeny hranicemi okresů a neměly přesáhnout hranice krajů, počet volebních krajů byl stanoven na 35 s tím, že hlavní město Praha mělo sestávat ze čtyř volebních obvodů, zatímco Brno a Ostrava měly představovat jediný volební obvod. ČSSD a ODS se navíc dohodou č. 2 zavázaly, že návrh bude předložen vládou do PS, kde bude projednán a schválen nejpozději do 31. července 2000 a nový volební zákon nabude účinnosti k 1. lednu roku 2002. Obě strany se také

⁸⁴ ČSSD předložila během jednání společné mezistranické komise rovněž návrh na zavedení možnosti hlasování voličů v zahraničí, a to jak do PS, tak do Senátu. Ačkoli takovou možnost ODS odmítla, Zemanova vláda nakonec tuto možnost navrhla a v případě voleb do PS také prosadila. Jednání společné mezistranické komise se dotýkalo i některých dalších otázek týkajících se Senátu. ODS např. navrhovala upravit dosavadní dvoukolový absolutně většinový volební systém tak, že by se změnila podoba druhého kola z uzavřeného (do druhého kola postupují pouze dva nejlepší kandidáti z kola prvního) na otevřené (do druhého kola postupují všichni kandidáti, kteří v prvním kole překonají určitou volebním zákonem stanovenou procentuální hranici počtu hlasů) s tím, že do druhého kola by, po vzoru voleb do francouzského Národního shromáždění, postupovali všichni kandidáti, kteří by v prvním kole získali 12,5 procenta a více hlasů (Koudelka 2000a: 244).

(znovu) zavázaly, že nenavrhnou ani nepodpoří žádnou iniciativu vedoucí k vyvolání předčasných voleb⁸⁵.

Zemanova vláda schválila vládní návrh novely volebního zákona 15. března 2000 (usnesením vlády č. 282), do PS byl předložen 23. března 2000 (sněmovní tisk č. 585) a PS začala tento návrh projednávat 5. a 6. dubna 2000, kdy proběhlo první čtení návrhu zákona. Druhé čtení proběhlo 19. května 2000 a třetí čtení se pak konalo 26. května 2000. Celý legislativní proces tak proběhl v PS a skončil během dvou měsíců (a tří dnů), což je na české poměry nezvykle krátká doba.

Z hlediska finální podoby sněmovního volebního zákona byl podstatný úspěšný pozměňovací návrh poslance ODS Jana Vidíma na změnu nastavení zákonem stanovené uzavírací klauzule pro volební koalice přednesený během druhého čtení. Namísto dosavadního odstupňování hranice sedmi procent pro koalice dvou politických stran, devíti procent v případě koalice tří stran a jedenácti procent v případě volební aliance čtyř a více politických stran Vidím navrhl uzavírací klauzuli ve výši deseti procent pro koalici dvou stran, patnácti procent pro koalice tří stran a dvaceti procent v případně společné kandidatury čtyř a více stran⁸⁶. Zdá se, že hlavním důvodem pro nevrhnutí a posléze i přijetí tohoto pozměňovacího návrhu, byl stále sílící projekt Čtyřkoalice (jako spolupráce menších politických stran KDU-ČSL, US, ODA a Demokratické unie).

Návrh novely sněmovního volebního zákona byl v PS schválen 26. května 2000 poměrem hlasů 117 poslanců pro návrh ku 45 hlasům proti návrhu. Mezi 45 poslanci hlasujícími proti předloženému návrhu sněmovní volební reformy bylo i šest poslanců ČSSD (Petra Buzková, Jarmila Boháčková, Ivan David, Lubomír Zaorálek, Milan Urban a

⁸⁵ Součástí dohody č. 2 o základních parametrech změny volebního systému byla i otázka volební reformy do obecních a krajských zastupitelstev. Pro volby do krajských zastupitelstev mělo být cílem vytvoření srozumitelného volebního systému poměrného zastoupení s tím, že bude zavedena pětiprocentní uzavírací klauzule a rozdělování mandátů bude prováděno „vyrovnávací d’Hondtovou metodou“. U voleb do obcí a měst pak mělo dojít k zavedení uzavírací klauzule, ke změně metody přepočtu voličských hlasů na mandáty tak, aby nedocházelo k nerovnému vztahu mezi počtem získaných hlasů a získaných mandátů, ke zvýšení celkového počtu zastupitelů a ke zvýšení procenta hlasů pro kandidáta umožňující změnu pořadí na kandidátce.

⁸⁶ Naopak jiné pozměňovací návrhy úspěšné nebyly. Např. poslanec KDU-ČSL Jan Kasal navrhoval snížení počtu volebních obvodů na čtrnáct, jeho stranický kolega, poslanec Jiří Havlíček navrhoval použít metodu klasického d’Hondtova dělitele. Bez zajímavosti jistě není, že se stejným návrhem, tedy na nahrazení modifikovaného d’Hondtova dělitele klasickým d’Hondtem, vystoupil již v průběhu prvního čtení poslanec ČSSD Zdeněk Jičínský. Jak připomíná Dušek, Zdeněk Jičínský se opakovaně nechal slyšet, že Ústavní soud ČR zruší modifikovaný d’Hondtův dělitel jako neústavní (Dušek 2004: 371). Asi nejzajímavější pozměňovací návrh pak přednesla nezařazená poslankyně Marie Machatá (původně zvolená za US), která navrhla, aby se k ustanovení týkající se metody přepočtu voličských hlasů na poslancecké mandáty doplnila věta následujícího znění: "*V případě, že politická strana, politické hnutí nebo koalice je účastníkem opoziční smlouvy nebo podobného ujednání, násobí se hodnoty takových podílů koeficientem 2,33, čímž se zaručuje vyvážený a stabilní počet přidělených mandátů a vedoucí úloha smluvně opozičních stran v politickém systému ČR.*"

František Vnouček), poslanec ČSSD Jaroslav Maňásek se hlasování zdržel. Proti návrhu dále hlasovali všichni poslanci KDU-ČSL a US, naopak poslanecký klub KSČM jako celek (celkem 24 poslanců) se na protest proti tzv. opozičně-smluvní volební reformě hlasování nezúčastnil a jeho poslanci demonstrativně odešli z jednacího sálu.

Přijetím vládního předlohy novely volebního zákona v PS však ještě neměli tzv. opozičně-smluvní partneři se zaváděním sněmovní volební reformy zdaleka vyhráno. Spíše naopak. Měli za sebou tu nejjednodušší část celého legislativního procesu, přitom ty komplikovanější měly teprve přijít na řadu. První komplikace se mohly projevit hned v následující fázi, při schvalování vládního návrhu novely volebního zákona v Senátu PČR, kam byl vládní návrh z PS doručen 2. června 2000. Hlavním problémem se opětjevila vnitřní nejednota ČSSD. Nedlouho před projednáváním vládního návrhu totiž hned sedm senátorů ČSSD (a k tomu jeden senátor ODS)⁸⁷ vyhlásilo, že nebudou hlasovat pro přijetí vládního návrhu volebního zákona, čímž si Senát PČR získal (asi do té doby poprvé) větší pozornost médií a veřejnosti. Kysela v této souvislosti připomíná, že se část senátorů ČSSD zvolených v roce 1996 necítila být vázaná tzv. opoziční smlouvou, protože ODS vnímali ve svých předvolebních kampaních jako hlavního ideového a mocenského oponenta, vůči němuž se vymezovali. Pro mnohé z nich navíc byla zásada poměrného zastoupení jednou ze základních zásad sociálnědemokratických stran díky jejich akcentu na mnohačetnou spravedlnost, včetně zásady spravedlivého zastoupení (Kysela 2004: 379).

Protože bylo současně jasné, že zástupci jiných než opozičně-smluvních politických stran tento návrh zákona v Senátu nepodpoří, reálně hrozilo, že Senát vládní návrh novely volebního zákona zamítne (v červnu roku 2000 čítal senátorský klub ČSSD celkem 23 členů, senátorský klub ODS 24 členů⁸⁸). Ostatně k odmítnutí tohoto návrhu vyzval ve svém vystoupení senátory i prezident ČR Václav Havel, protože přijetím „většintvorných prvků do systému poměrného“ by podle Havla došlo k popření základního smyslu českého dvoukomorového parlamentu (podr. viz ČTK 2000a).

⁸⁷ Ze senátorského klubu ČSSD šlo o senátory Miroslava Coufala, Richarda Falbra, Ivana Havlíčka, Petera Morávka, Jaroslava Musiala, Milana Štěcha, Františka Vízka; ze senátorského klubu ODS šlo o senátora Jana Voráčka. Navíc další dva senátoři ČSSD Václav Reitinger a Jan Zapletal oznámili, že s podporou pro novelu volebního zákona zatím váhají (ČTK 2000b). Všichni tito senátoři byli zvoleni v roce 1996, pouze Falbr byl zvolen v roce 1996 a posléze i v dalších senátních volbách v jeho volebním obvodu konaných v roce 1998.

⁸⁸ ODS sice zahajoval druhé funkční období Senátu (1998–2000) s 26 senátory, během dvou let ale přišel o dva senátory: na jaře roku 1999 zemřel Václav Benda, kterého po předčasných volbách konaných na konci srpna roku 1999 nahradil nezávislý senátor Václav Fischer, a v dubnu roku 2000 pak ze senátorského klubu ODS odešel (mj. právě kvůli otázce sněmovní volební reformy) Jiří Pavlov.

Protože čelní představitelé ODS opětovně varovali své opozičně-smluvní partnery z ČSSD, že případné nepřijetí návrhu novely volebního zákona může vést k vypovězení smlouvy a pádu menšinové vlády ČSSD, reakce vedení ČSSD na odmítavá stanoviska některých senátorů k předkládanému návrhu novely volebního zákona na sebe nenechala dlouho čekat. Několik dní před procesem schvalování tzv. opozičně-smluvní volební reformy v Senátu Parlamentu ČR navštívil senátorský klub své strany předseda ČSSD strany Zeman, aby je na uzavřeném jednání (konaném 20. června 2000) přesvědčil o nutnosti schválit předložený vládní návrh novely volebního zákona v Senátu. Podle účastníků tohoto jednání argumentoval Zeman především tím, že v případě zamítavého stanoviska Senátu PČR hrozí předčasný konec jednobarevné menšinové vlády ČSSD. Pravděpodobně zde navíc měla zaznít informace o údajném krizovém scénáři v podobě „pádu“ menšinové vlády ČSSD a jejího nahrazení vládou úřednickou v případě, že by Senát PČR předložený návrh volební reformy zamítl. Vznik úřednické vlády měl podle těchto informací iniciovat prezident republiky Havel a na jejím sestavení se měli podílet bývalí federální premiéři Marián Čalfa a Jan Stránský⁸⁹. Podle Erika Taberyho (2000) měl být zdrojem této informace⁹⁰ místopředseda Zemanovy vlády a ministr zahraničních věcí Jan Kavan.

Přesto se Zemanovi nepodařilo vynutit si závazné doporučení, jak mají senátoři ČSSD hlasovat, a pět senátorů ČSSD odmítlo podpořit vládní návrh novely volebního zákona, pročež byl výsledek hlasování do poslední chvíle nejistý. Na druhou stranu se zdá, že právě informace o existenci jakéhosi krizového scénáře, kterou nicméně oficiálně popřeli pověření představitelé KDU-ČSL a US, pravděpodobně přeci jen přesvědčila některé senátory ČSSD, aby nakonec hlasovali pro vládní návrh volební reformy. Kysela připomíná např. prohlášení senátora Coufala, že právě tato skutečnost jej vedla k podpoře návrhu, ačkoli původně plánoval hlasovat proti. Z vystoupení během projednávání návrhu novely volebního zákona v Senátu se pak dá usuzovat,

⁸⁹ Dušek připomíná, že současně se kuloáry Senátu nesla informace o tom, že KDU-ČSL měla nabídnout podporu menšinové vlády ČSSD ze strany Čtyřkoalice, a to až do konce volebního období v roce 2002, výměnou za neschválení návrhu novely volebního zákona. Na tuto nabídku prý ovšem nikdo z oslovených představitelů ČSSD nereagoval. I to ovšem představitelé KDU-ČSL odmítly (Dušek 2004: 369; srv. Mitrofanov 2000; Tabery 2000). Přímo v průběhu senátního projednávání návrhu novely volebního zákona vystoupil senátor KDU-ČSL Jiří Šenkýř se vzkazem: „*V posledních hodinách se v prostředí Senátu začaly šířit dezinformace. Byl jsem zplnomocněn předsedou KDU-ČSL sdělit všem, že KDU-ČSL neuzavřela žádně veřejně, ani tajně dohody s kýmkoliv o osudu stávající vlády*“ (cit. podle Tabery 2000).

⁹⁰ Podle Duška se ve skutečnosti pravděpodobně jedná spíše o dezinformaci, jejímž cílem bylo přesvědčit nedisciplinované senátory ČSSD o nutnosti schválení tzv. opozičně-smluvní volební reformy (Dušek 2004: 369).

že k podobnému vývoji stanovisek došlo i v případě senátorů ČSSD Vyvadila a Havlíčka, kteří nakonec také hlasovali pro návrh (Kysela 2004: 380).

Senát o návrhu sněmovní volební reformy hlasoval na svém (více než sedmihodinovém) plenárním zasedání 23. června 2000. Ačkoli všechny tři senátní výbory, jimž organizační výbor Senátu Parlamentu ČR přikázal návrh k projednání (ústavně-právnímu výboru jako garančnímu; výboru petičnímu, pro lidská práva, vědu, vzdělávání a kulturu; a výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost), shodně doporučily návrh zákona zamítnout⁹¹, senátní většina se nakonec rozhodla jinak a návrh novely volebního zákona s převahou jednoho hlasu schválila. Ze 79 přítomných hlasovalo čtyřicet senátorů pro návrh, 38 proti a jeden senátor (Jaroslav Musial z ČSSD) se zdržel. Proti návrhu hlasovaly celé senátorské kluby KDU-ČSL (sedmnáct senátorů) a společný senátorský klub US a ODA (jedenáct senátorů), dále pak všech šest nezařazených (čtyři senátoři KSČM a senátoři Václav Fischer a Jiří Pavlov) a také čtyři senátoři ČSSD (Richard Falbr, Peter Morávek, Milan Štěch a František Vízek)⁹². Naopak pro návrh novely volebního zákona hlasovalo všech 24 senátorů ODS⁹³ a spolu s nimi šestnáct (z celkového počtu 23) senátorů ČSSD.

Jak připomíná Jan Kysela, o výsledku hlasování tak pravděpodobně rozhodl senátor František Mezihorák (zvolený za ČSSD). Podle Kysely bylo v okamžik hlasování přítomno v jednacím sále všech 81 senátorů⁹⁴, ovšem dva z nich (František Mezihorák a Egon Lánský, oba zvolení za ČSSD) se těsně před hlasováním odhlásili z registrace. Právě senátor Mezihorák byl podle Kysely odpůrcem tzv. opozičně-smluvní volební reformy a nehodlal hlasovat pro její schválení, současně však nechtěl hlasovat proti stanovisku své politické strany. Toto své dilema nakonec vyřešil Mezihorák tím, že uposlechl (údajných) rad svých kolegů, že ideálním způsobem k dosažení zamýšleného výsledku bude,

⁹¹ Ústavně-právní výbor projednal návrh 14. června 2000 a přijal usnesení č. 219, kterým vládní návrh novely volebního zákona zamítl. Výbor petiční, pro lidská práva, vědu, vzdělávání a kulturu projednal návrh téhož dne a přijal usnesení č. 182, kterým projednávaný návrh rovněž zamítl. A konečně výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost jednal o návrhu 22. června 2000 a přijal usnesení č. 169, rovněž se zamítavým stanoviskem.

⁹² Ještě téhož dne, kdy proběhlo hlasování v Senátu, navrhl předseda ČSSD Zeman vyloučit ze strany všechny zákonodárce hlasující proti návrhu volební reformy. Tento návrh nicméně příslušné orgány ČSSD odmítly, podobně jako návrh Zdeňka Škromacha na doporučení pro regionální organizace, že při příštím sestavování kandidátů a kandidátních listin pro další volby mají zohlednit hlasování poslanců a senátorů (Dušek 2004: 370).

⁹³ A to včetně původně omluvených, nemocných senátorů ODS Jiřího Pospíšila, který byl po infarktu a na toto jednání Senátu jej přivezla z Českých Budějovic sanitka, a Zdeňka Klausnera, který byl po operaci a pohyboval se pouze o berlích. ODS nechala oba senátory dopravit, podobně jako senátorku Dagmar Lastoveckou, která byla rovněž po operaci, na toto jednání a hlasování Senátu Parlamentu ČR tak, aby si zajistila alespoň nejtěsnější potřebnou většinu ke schválení návrhu novely volebního zákona.

⁹⁴ Naproti tomu Dušek uvádí, že Egon Lánský na hlasování nedorazil, a hlasování tak bylo přítomno „pouze“ osmdesát senátorů (Dušek 2004: 368).

když v okamžiku hlasování vytáhne svou hlasovací kartu z registračního zařízení. To skutečně Mezihorák později učinil a návrh novely volebního sněmovního zákona nepodpořil, ve výsledku ale svým počinem umožnil jeho schválení (Kysela 2004: 383–384, poz. 12). Vytažením hlasovací karty se totiž František Mezihorák odhlásil, čímž ale ve výsledku snížil počet oficiálně přítomných (tedy registrovaných) senátorů z osmdesáti na 79, tím se okamžitě snížilo kvórum (počet senátorů) potřebné ke schválení návrhu novely volebního zákona z jedenačtyřiceti na čtyřicet, což byl přesně počet senátorů, který měly ODS a ČSSD ke schválení tzv. opozičně-smluvní volební reformy v danou chvíli k dispozici.

Po schválení novely volebního zákona byl návrh postoupen prezidentu ČR Havlovi k podpisu. Vzhledem k dřívějším vyjádřením prezidenta ČR by nicméně bylo překvapením, kdyby Havel zákon podepsal. Překvapení se nicméně nekonalo a prezident Havel 26. června 2000 skutečně odmítl zákon přijmout. Využil proto své pravomoci suspenzivního veta a vrátil zákon k novému projednání do PS. Ve zdůvodnění svého kroku mj. uvedl, že zásah do volební legislativy v takovémto rozsahu je legitimní pouze prostřednictvím změny Ústavy ČR, shodně-li se na tom převážná část stávající politické reprezentace. Jinými slovy, takto koncipovaný volební zákon měl být podle prezidenta ČR Havla jako ústavní zákon, u kterého se pro schválení návrhu vyžaduje souhlas kvalifikované většiny poslanců a senátorů (konkrétně souhlas alespoň tří pětín všech poslanců a tří pětín přítomných senátorů), nikoli pouze v podobě novelizace stávajícího volebního zákona.

PS se vráceným zákonem zabývala 10. července 2000, výsledek hlasování byl však dopředu snadno předvídatelný. Prezidentské veto se tak v tuto chvíli jevilo spíše jako jakýsi symbolický akt. Před hlasováním v plénu PS opustili jednací sál poslanci a poslankyně zvolené za KDU-ČSL, US a KSČM, čímž demonstrovali svůj nesouhlas s předloženým návrhem tzv. opozičně-smluvní volební reformy. Aktu hlasování se tak zúčastnilo jen 129 poslanců (66 poslanců ČSSD, 62 poslanců ODS a nezařazená poslankyně Marie Machatá). Z toho pro návrh novely volebního zákona hlasovalo 124 poslanců, naopak čtyři poslanci hlasovali proti návrhu (poslanci ČSSD Petra Buzková, Ivan David a Michael Kuneš a nezařazená poslankyně Marie Machatá) a poslanec Lubomír Zaorálek z ČSSD se zdržel hlasování. Tím PS přehlasovala veto prezidenta ČR Havla. Zákon byl následně podepsán prezidentem republiky Václavem Havlem a 14. července 2000 vyhlášen ve Sbírce zákonů (v částce 63) pod č. 204/2000 Sb.

Podle nového nastavení sněmovního volebního systému se měly voličské hlasy přidělovat a poslanecké mandáty rozdělovat ve 35 volebních obvodech (namísto dosavadních osmi), což současně znamenalo výrazné zmenšení velikosti jednotlivých volebních obvodů. Počet mandátů rozdělovaných v jednotlivých volebních obvodech se měl nadále určovat podle celkového počtu voličských hlasů odevzdaných ve volebním obvodu při využití metody Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků, volební zákon nicméně stanovoval podmínku, že ve volebním obvodu se musí rozdělovat nejméně čtyři poslanecké mandáty. Podle modelových výpočtů (provedených s využitím výsledků sněmovních voleb konaných v letech 1996 a 1998) vycházelo, že by takto vznikly dva volební obvody čtyřmandátové, čtrnáct obvodů pětimandátových, čtrnáct obvodů šestimandátových, dva volební obvody sedmimandátové a tři volební obvody osmimandátové⁹⁵ (viz např. Lebeda 2004a: 353, tab. 2). Vzhledem ke snížení velikosti volebních obvodů došlo tzv. opozičně-smluvní novelou přijatou v červenci roku 2000 i ke snížení počtu preferenčních hlasů, jichž mohli voliči konkrétní vybrané kandidátní listiny využít. Namísto dosavadních čtyř měl volič nově disponovat pouze dvěma preferenčními hlasy. Pro posun na konkrétní kandidátní listině pomocí mechanismu preferenčního hlasování se vyžadovalo, aby kandidát získal alespoň deset procent z celkového počtu odevzdaných platných voličských hlasů v rámci dané kandidátní listiny v konkrétním volebním obvodu.

Dalším novým opatřením tzv. opozičně-smluvní volební reformy byla změna způsobu přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty. V 90. letech v české volební legislativě užívaná metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty byla nahrazena českou verzí modifikace d'Hondtova dělitele (tzv. Koudelkův dělitel). Hodnota prvního dělitele byla zvýšena na 1,42, následující řada dělitelů ovšem zůstala zachována v původní podobě (1,42; 2; 3; 4...). Současně bylo změněno i nastavení zákonem stanovené uzavírací klauzule pro volební koalice, kdy dosavadní tzv. stupňovitá uzavírací klauzule byla nahrazena tzv. sčítací uzavírací klauzulí. Nově se tak vyžadovalo, aby případná volební koalice více politických subjektů získala pro postup do skrutinia celostátně tolikrát pět procent voličských hlasů, z kolika členů je složena. Pro volební koalice dvou politických subjektů se tedy nově vyžadoval zisk alespoň deseti procent voličských hlasů, pro volební koalice tří politických subjektů zisk nejméně patnácti procent a pro volební koalice čtyř a

⁹⁵ Ačkoli počty volebních obvodů rozdělujících stejný počet mandátů by zůstaly stejné ve volbách konaných v roce 1996 i v roce 1998, ne vždy by se jednalo o stejné konkrétní volební obvody (Lebeda 2004a: 359).

více politických subjektů získá nejméně dvacet procent voličských hlasů pro postup do skrutinia.

Jednou z dalších novinek opozičně-smluvní volební reformy bylo, že volební zákon zaváděl možnost hlasování občanů pobývajících v zahraničí. Hlasy voličů v zahraničí se měly započítávat k počtu voličských hlasů odevzdaných v předem vylosovaném volebním kraji.

Tab. 4.4 Změny obsažené v tzv. opozičně-smluvní volební reformě z roku 2000

Základní parametry	Zákon č. 247/1995 Sb.	Zákon č. 204/2000 Sb.
Volební formule	Poměrné zastoupení	Poměrné zastoupení
Počet volebních obvodů	8	▶ 35
Velikost volebních obvodů	M = 14 až 41	▶ M = 4 až 8
Průměrná velikost volebních obvodů	$M_{av} = 25$	▶ $M_{av} = 5,7$
Počet skrutinií	2 skrutinia	▶ 1 skrutinium
Matematická formule	Hagenbach-Bischoffova kvóta (pro obě skrutinia)	▶ Modifikovaný d'Hondtův dělitel (tzv. Koudelkův)
Uzavírací klauzule	5 % samostatná kandidatura, 7 % koalice dvou stran, 9 % koalice tří stran, 11 % koalice čtyř a více stran	▶ 5 % samostatná kandidatura, 10 % koalice dvou stran, 15 % koalice tří stran, 20 % koalice čtyř a více stran

Zdroje: Zákon č. 247/1995 Sb.; Zákon č. 204/2000 Sb.

4.3 Nález Ústavního soudu ČR č. 64/2001 Sb. a „vynucená“ volební reforma z roku 2002

Ačkoli menší politické strany, ani prezident ČR Havel s tzv. opozičně-smluvním návrhem sněmovní volební reformy nesouhlasily, v rámci legislativního procesu neexistoval efektivní politický nástroj, jak se vůči ČSSD a ODS postavit. Prezidentské veto sice mohlo posloužit jako způsob vyjádření nesouhlasu s předloženou novelou volebního zákona, v důsledku svého suspenzivního charakteru ovšem nemohlo zvrátit rozhodnutí obou velkých stran, které disponovaly pohodlnou sněmovní většinou výrazně přesahující hranici kvóra potřebného pro přehlasování prezidentského veta. Nezbyvalo tedy než počkat, až bude novela volebního zákona přijata a pak jí napadnout u Ústavního soudu ČR. Neboli slovy Jana Filipa, který v této souvislosti trefně poznamenal, že novela volebního zákona sice byla vetována prezidentem ČR, tento akt však představoval „jen nutné

zahřívací kolo před nástupem Ústavního soudu, který jako poslední mohl ještě tento závěr zvrátit“ (Filip 2004b: 387).

K tomu skutečně následně došlo. Prezident ČR Havel dlouho neváhal a již druhý den po vyhlášení nového zákona ve Sbírce zákonů, tedy 15. července 2000, podepsal ústavní stížnost k čerstvě přijaté novele volebního zákona (Ústavnímu soudu ČR byla doručena o dva dny později, 17. července 2000). Prezident ČR Havel navrhoval zrušit ustanovení o: zavedení 35 volebních obvodů, minimální velikosti volebních obvodů stanovené na hranici čtyř rozdělovaných mandátů, zavedení sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice a zavedení tzv. vyrovnávacího d'Hondtova dělitele (tzv. Koudelkova). Havel namítal, že zvýšení počtu volebních obvodů současně znamenalo výrazné zmenšení jejich velikosti a nárůst hodnot přirozených prahů, což ve svém důsledku vedlo k vychýlení volebního systému k systému většinovému. Havel tak pochyboval, že *„zkreslení proporcionality, k němuž tímto způsobem dochází, je – v souladu s citovaným článkem Ústavy ČR a z něj vycházející judikaturou ÚS (č. 88/1997 Sb.) – přiměřené a odůvodněné ve vztahu ke stanovenému cíli, tj. vytvoření stabilní vlády“*. Navíc zásadní změny v podobě výrazného zmenšení volebních obvodů spolu s nově zavedenou metodou přepočtu voličských hlasů na mandáty překračovaly podle Havla *„únosné meze, v nichž se lze ještě odchýlit od zásad systému poměrného zastoupení, aniž by ztratil svůj ústavní charakter“*. Na adresu stanovení minimálního počtu rozdělovaných mandátů volebních krajů pak Havel dodává, že *„tento počet stanoví zákon bez ohledu na počet zúčastněných voličů v daném kraji, což bude při jejich minimální účasti znamenat, že volič v takovém kraji bude mít "silnější" hlas, než voliči v ostatních krajích, kde počet volených poslanců bude vypočten podle § 48 odst. 1 až 3 zákona s použitím republikového mandátového čísla“*. Proto je podle Havla toto ustanovení v rozporu *„s principem rovnosti volebního práva daným čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, který vyžaduje nejen to, aby každý volič disponoval stejným počtem hlasů, ale také, aby každý hlas měl stejnou váhu, tj. aby na jeden mandát připadal přibližně stejný počet hlasů“*.

Den po doručení Havlovy stížnosti k Ústavnímu soudu ČR, tzn. 18. července 2000, se rozhodli i senátoři KDU-ČSL podat vlastní ústavní stížnost na novelu volebního zákona. K této ústavní stížnosti se posléze přidali i nespokojení senátoři z řad dalších menších politických stran, čímž vznikla skupina 33 senátorů, převážně z řad KDU-ČSL, která podala další ústavní stížnost na novelu sněmovního volebního zákona, a to v podobném duchu a znění, v jakém byl Ústavnímu soudu ČR podán předchozí (prezidentský) návrh na zrušení vybraných ustanovení novely volebního zákona pro jejich

rozpor s ústavním pořádkem ČR⁹⁶ (Ústavnímu soudu ČR byl senátorský návrh doručen 1. září 2000). Protože se oba předložené návrhy v podstatných otázkách překrývaly a protože návrh prezidenta ČR předcházela podání skupiny senátorů, rozhodl se Ústavní soud ČR spojit oba návrhy (v zájmu hospodárnosti) ke společnému řízení.

Plénum Ústavního soudu ČR o zkoumané záležitosti rozhodovalo 21. ledna 2001⁹⁷ a ve svém nálezu ze dne 24. ledna 2001 (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vyhlášeném pod č. 64/2001 Sb.) vesměs vyhovělo stěžovatelům. Došlo ke zrušení ustanovení sněmovního volebního zákona o 35 volebních obvodech, o minimálním počtu rozdělovaných mandátů ve volebních obvodech a o metodě přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty, když je Ústavní soud ČR shledal ve svém úhrnu za neslučitelné se zásadami poměrného zastoupení garantovanými Ústavou ČR pro volby do PS. Ústavní soud judikoval, že *„zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a přikazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua ještě způsobilého zaznamenávat alespoň „přivracení“ k modelu poměrného zastoupení“*. Další napadené ustanovení o zavedení sčítací uzavírací klauzule Ústavní soud ČR označil za zjevně účelové opatření, *„neboť zákonodárce, pokud vůbec upravuje možnost uzavírat volební koalice, zpravidla by současně měl směřovat i k vytvoření podmínek pro jisté zmírnění hranice 5 % stranám schopným vstoupit do koalice s jinými“*. Ačkoli se ale podle názoru Ústavního soudu ČR jeví možnost ustavovat volební koalice obsažená ve volebním zákonu v případě existence takto nastavené uzavírací klauzule pro volební koalice jako nefunkční, je takové ustanovení v souladu s ústavní specifikací voleb do PS, a tedy ústavně konformní,

⁹⁶ Skupina senátorů ještě navíc navrhovala zrušit další dvě ustanovení týkající se jednak zákonné úpravy volebních kaucí (v ustanovení § 31 odst. 4) a jednak zákonné úpravy státního financování politických stran ve formě příspěvku za hlasy (v ustanovení § 85 větě třetí). Protože ale tato problematika není předmětem zájmu této práce, nebude se podrobněji tomuto tématu věnovat, resp. pozornost mu bude věnována jen okrajově.

⁹⁷ Ústavní soud ČR si vyžádal stanoviska PS, Senátu a ministerstva vnitra ČR. Jako první své vyjádření doručilo ministerstvo vnitra (9. srpna 2000), v němž se mj. konstatuje, že d'Hondtova metoda přepočtu hlasů voličů na poslanecké mandáty se běžně řadí mezi metody typické pro metody poměrného zastoupení. Proto ani její modifikovaná metoda není v rozporu s Ústavou ČR. O den později (10. srpna 2000) doručil své vyjádření Senát, podle něhož je cílem novely volebního zákona legitimní záměr zvýšit pravděpodobnost vzniku stabilní většinové vlády. Zdůrazněno bylo, že navrhované změny sice vedou k posílení větších politických stran, nicméně nijak neomezují menší politické strany v jejich právu účastnit se voleb a získat zastoupení v PS. Princip volné soutěže politických stran není nikterak narušen, naopak zůstává zachován. Jako poslední se vyjádřila PS (22. srpna 2000), podle níž nová zákonná úprava odpovídá zásadě poměrného zastoupení, protože poslanecké mandáty se i nadále rozdělují na základě volebních kandidátních listin politických stran, hnutí či jejich koalic podle počtu získaných hlasů. Přínosem zavedení 35 volebních krajů je navíc to, že dojde ke srovnání mezi jednotlivými volebními kraji, neboť všechny budou disponovat zhruba stejným počtem voličů i mandátů.

protože podle Ústavního soudu ČR „*existence této případné účelovosti zákonodárcova záměru však stěžít může vést k závěru o jeho protiústavnosti*“ (pro diskuzi k nálezu č. 64/2001 Sb. viz např. Filip 2004b; Antoš 2008; Wintr 2006).

Po lednovém zásahu Ústavního soudu z roku 2001 tak vznikla paradoxní situace, kdy v ČR neexistovala volební legislativa, který by umožňovala provést sněmovní volby. Původní volební systém platný v 90. letech byl totiž zrušen a nahrazen novým volebním zákonem z roku 2000, ten sice zůstal v platnosti, ovšem většina ustanovení týkajících se sněmovního volebního systému byla zrušena Ústavním soudem v lednu roku 2001. Ze sněmovní volební legislativy přijaté v roce 2000 zůstala v platnosti pouze opatření snižující počet preferenčních hlasů, vyšší hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule pro volební koalice a možnost hlasování českých voličů v zahraničí. Takovéto torzo sněmovního volebního zákona nebylo použitelné pro nadcházející sněmovní volby plánované na polovinu roku 2002, pročež bylo nutné urychleně připravit další novelu volebního zákona tak, aby se mohly konat další sněmovní volby. Na celý proces přípravy, projednávání a schvalování další novely sněmovního volebního zákona přitom zbýval zhruba pouze rok času. Novela volebního zákona musela vstoupit v platnost nejpozději v průběhu února roku 2002, aby nebyl ohrožen řádný průběh nadcházejících voleb do PS, které se měly konat v červnu roku 2002.

Nález Ústavního soudu ČR tak vlastně přinutil politickou reprezentaci hledat kompromis, který by vyhovoval většině parlamentních stran či alespoň žádné z nich nevadil. Připomeňme, že v roce 2001 již vypadalo rozložení politických sil jinak než v roce 2000, kdy byl projednáván tzv. opozičně-smluvní návrh novely volebního zákona. Senátní volby konané 12. listopadu 2000 totiž znamenaly pro ČSSD a ODS ztrátu nadpoloviční většiny v druhé komoře PČR. Po těchto volbách měly obě tzv. opozičně-smluvní strany v součtu 37 senátorů (senátorský klub ODS čítal 22 senátorů a senátorský klub ČSSD 15 senátorů), a to ještě v průběhu roku 2001 tento počet klesl o jednoho senátora, když senátorský klub ČSSD opustil Peter Morávek. Vzhledem k tomu, že volební zákony mají v legislativním procesu specifickou pozici, protože k jejich schválení se vyžaduje výslovný souhlas obou komor Parlamentu ČR, přičemž jedna komora (PS) nemůže přehlasovat nesouhlas druhé komory (Senátu), museli tzv. opozičně-smluvní partneři hledat kompromis s ostatními politickými stranami, přinejmenším s těmi menšími (měřeno zastoupením v PS).

Tuto složitou situaci si velmi dobře uvědomoval i tehdejší předseda Senátu PČR Petr Pithart z KDU-ČSL, který po vyhlášení nálezu Ústavního soudu ČR č. 64/2001 Sb.

sezval představitele všech poslaneckých a senátorských klubů a nezařazené senátory ke společným jednáním. Předmětem těchto jednání, která se uskutečnila na půdě Senátu PČR na konci zimy a na jaře roku 2001, mělo být vyjasnění si výchozích pozic a smýšlení politické reprezentace o podobě budoucí novely volebního zákona. Výsledky těchto jednání se pak staly vhodným podkladem pro ministerstvo vnitra ČR při přípravě této novely (srv. Kysela 2004: 384–385).

Současně tato jednání iniciovaná předsedou Senátu PČR Pithartem znamenala zásadní posun v podobě procesu přípravy a schvalování volební reformy. Oproti praxi tzv. opozičně-smluvní volební reformy, o níž se rozhodovalo na základě práva dočasně silnějšího (Klíma 2000d: 236) a která byla připravena nejen bez konzultací s odbornou a/nebo širší veřejností, ale i bez konzultací s ostatními politickými stranami, které se mohly k podobě návrhu novely volebního zákona vyjadřovat víceméně teprve v okamžiku jeho schvalování v PS, byli do procesu vyjednávání o finální podobě sněmovního volebního zákona zahrnuti i další aktéři. Jednak se vyjednávání účastnili představitelé KDU-ČSL a US, jednak byly do konzultací byly zapojeny obě komory Parlamentu ČR. Tím navíc podle Kysely (2004: 385) došlo k obohacení české parlamentní praxe tam, kde je třeba výslovný souhlas obou parlamentních komor.

Zhruba v polovině března roku 2001 pak předseda Senátu PČR Petr Pithart (po třetí společné schůzce) veřejně vystoupil s prohlášením, že kromě výběru matematické formule pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty, nastavení zákonem stanovené uzavírací klauzule a stanovení konkrétního volebního dne (či volebních dnů) již existuje mezi parlamentními politickými stranami shoda na vynucené novele volebního zákona. Dále Pithart oznámil, že účastníci březnového jednání se definitivně dohodli, že pro volby do PS bude ustaveno čtrnáct volebních krajů odpovídajících hranicím existujících vyšších územních samosprávných celků. Na konci dubna se, podle zveřejňovaných informací, již měly všechny parlamentní politické strany vyjma ODS shodnout na finální podobě návrhu novely volebního zákona, která mj. předpokládala neexistenci sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice či že pro přepočítání hlasů na mandáty nebude použita upravená metoda d'Hondtova dělitele.

Nový vládní návrh novely volebního zákona byl předložen do PS v červnu roku 2001⁹⁸ a ještě na konci června roku 2001 proběhlo jeho první čtení (s velmi krátkou a

⁹⁸ Pro úplnost připomeňme, že 6. června 2001 předložili svůj návrh novely volebního zákona i senátoři politických stran Čtyřkoalice. Podle tohoto návrhu se měla PS nadále volit pomocí volebního systému poměrného zastoupení. Poslanecké mandáty se měly nadále rozdělovat mezi politické strany pomocí metody

stručnou rozpravou). Druhé a třetí čtení nicméně následovaly až po sněmovních prázdninách během měsíce října a v prosinci roku 2001. V průběhu projednávání vládního návrhu se objevilo hned několik pozměňovacích návrhů, z těch nejpodstatnějších připomeňme návrh poslance KDU-ČSL Jana Kasala na změnu nastavení zákonem stanovené uzavírací klauzule pro volební koalice. Poslanec Kasal navrhl dvě možné úpravy. První varianta návrhu předpokládala navrácení se k nastavení platnému v 90. letech (v případě společné kandidatury dvou politických stran se pro postup do skrutinia vyžadovalo překonání sedmi procent hlasů, v případě koalice tří politických subjektů překonání devíti a v případě koalice čtyř a více subjektů jedenácti procent z celkového počtu obdržených platných hlasů). Jako případnou druhou možnost Kasal navrhoval, aby se pro volební koalici dvou politických stran vyžadovalo pro postup do skrutinia devět procent, pro společnou kandidaturu tří politických subjektů dvanáct procent a pro koalici čtyř politických stran čtrnáct procent hlasů; za každou případnou další politickou stranu ve volební koalici se pak mělo připočítávat další procento (tedy patnáct procent pro koalici pěti stran, šestnáct procent pro šest stran atd.). V reakci na tento návrh vystoupil poslanec ODS Miroslav Beneš, který navrhl modifikovat druhou Kasalovu variantu pozměňovacího návrhu do podoby požadavku třinácti procent pro společnou kandidaturu tří politických stran a sedmnácti procent pro volební koalici čtyř politických stran, za další politickou stranu ve volební koalici nad toto ustanovení se měla požadovaná hranice pro postup do skrutinia zvyšovat o dva procentní body. Na Kasalův návrh navázal rovněž poslanec KSČM Václav Exner, který naopak navrhl mírnější nastavení uzavírací klauzule. Exner navrhoval snížit její hranici na tři procenta v případě samostatné kandidatury, na pět (příp. šest procent jako alternativní řešení) v případě společné kandidatury dvou politických stran, sedm (příp. devět procent jako alternativní řešení) v případě volební koalice tří stran a devět (příp. dvanáct procent jako alternativní řešení) v případě koalice čtyř a více politických stran. Poslanec ODS Ivan Langer se pokusil

Hagenbach-Bischoffovy kvóty, ovšem již ve čtrnácti volebních obvodech a při existenci jednotné zákonem stanovené uzavírací klauzule ve výši pěti procent z celkového počtu odevzdaných hlasů (tedy bez ohledu na to, zda se jedná o samostatnou kandidaturu politického subjektu nebo společnou kandidaturu více politických subjektů v rámci volební koalice). Později (v průběhu druhé poloviny července roku 2001) ale senátoři stran Čtyřkoalice ze svých požadavků částečně ustoupily a mj. souhlasily se zavedením metody d'Hondtova dělitele pro přepočítání hlasů na mandáty a tzv. stupňovité uzavírací klauzule pro volební koalice ve stejném nastavení, v jakém se užívala v 90. letech (jednalo se o součást komplexního pozměňovacího návrhu výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost). Senát se tímto návrhem zabýval na své 9. schůzi konané 8. a 9. srpna roku 2001. Za základ byl použit komplexní pozměňovací návrh senátního výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, který byl doplněn o několik pozměňovacích návrhů. O schválení senátního návrhu zákona ve znění pozdějších předpisů Senát PČR hlasoval 9. srpna 2001 a podpořilo jej 41 senátorů (všech 19 senátorů KDU-ČSL, všech senátorů klubu US-ODA a někteří nezařazení) ze 75 přítomných, senátní návrh zákona ovšem nepodpořil nikdo ze senátorů ČSSD, ani ODS.

prostřednictvím pozměnovacího návrhu vrátit do novely volebního zákona tzv. Koudelkův dělitel, současně ale navrhl snížit hranici počtu preferenčních hlasů vyžadovanou pro posun na kandidátní listině z dosavadních deseti procent na sedm, na což reagovala poslankyně ČSSD Jana Volfová, která navrhla snížit tuto hranici na tři nebo na pět procent. Exner pak navrhl zvýšit počet preferenčních hlasů ze dvou na tři. Většina pozměnovacích návrhů ovšem nakonec nebyla přijata.

PS o vládním návrhu novely volebního zákona hlasovala 13. prosince 2001, pro návrh hlasovalo celkem 151 (ze 178 přítomných) poslanců všech politických stran mimo KSČM, naopak devět komunistických poslanců hlasovalo proti (třináct poslanců KSČM a pět poslanců US se zdrželo). Novela počítala s rozdělením ČR do čtrnácti volebních obvodů, voličské hlasy se měly na poslanecké mandáty pomocí metody klasického d'Hondtova dělitele a pro posun na kandidátní listině mělo nově stačit sedm procent preferenčních hlasů dané strany namísto deseti. Současně ovšem PS zamítla návrh představitelů politických stran seskupených v projektu Čtyřkoalice na snížení jednotlivých hranicí zákonem stanovené uzavírací klauzule do podoby tzv. stupňovité uzavírací klauzule pro volební koalice užívané při volbách do PS PČR v 90. letech. Senát o vládním návrhu novely volebního zákona hlasoval 17. ledna 2002, když ze 74 přítomných senátorů pro návrh hlasovalo 52 senátorů napříč všemi senátorskými kluby, osm senátorů hlasovalo proti a čtrnáct se jich zdrželo. Poté, co jej 25. ledna 2002 podepsal prezident ČR Václav Havel, byl vyhlášen ve Sbírce zákonů (částce 15) jako zákon č. 37/2002 Sb., a sice s účinností od 29. ledna 2002.

Novela volebního zákona tedy na jedné straně zachovala v platnosti z volebního zákona č. 204/2000 Sb. opatření, která nezrušil svým nálezem publikovaným pod č. 64/2001 Sb. Ústavní soud (možnost hlasování voličů v zahraničí⁹⁹, nastavení tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice a počet dvou preferenčních hlasů). Na straně druhé nově zavedla metodu klasického d'Hondtova dělitele pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty a zvýšila počet volebních krajů z osmi (užívanými sněmovní volební legislativou v 90. letech) na čtrnáct volebních krajů, jejichž hranice se překrývají s hranicemi vyšších územních samosprávných celků (krajů).

⁹⁹ Hlasy voličů odevzdané ve sněmovních volbách v zahraničí se v roce 2002 započítávaly k voličským hlasům odevzdaným v Jihomoravském kraji, ve sněmovních volbách v letech 2006 a 2010 pak k hlasům voličů odevzdaným v Jihočeském kraji.

Tab. 4.5 Velikosti volebních krajů ve volbách do PS konaných v letech 2002, 2006 a 2010

Volební kraj	Volby 2002	Volby 2006	Volby 2010
Praha	25	25	25
Středočeský	23	23	24
Jihomoravský	23	23	23
Moravskoslezský	23	23	22
Ústecký	14	14	14
Jihočeský	12	13	13
Zlínský	12	12	12
Olomoucký	12	12	12
Královéhradecký	11	11	11
Plzeňský	11	11	11
Vysočina	11	10	10
Pardubický	10	10	10
Liberecký	8	8	8
Karlovarský	5	5	5

Zdroj: <http://www.volby.cz>

Současně nový volební zákon posílil váhu mechanismu preferenčního hlasování, když snížil podmínku k posunu kandidáta na (vázané) stranické kandidátní listině z deseti na sedm procent z celkového počtu odevzdaných platných voličských hlasů konkrétní kandidátní listině v daném volebním kraji. Snížení hranice podílu preferenčních hlasů nutných k posunu na kandidátní listině se pak pozitivně projevilo i v samotné volební praxi. Ve srovnání s realitou 90. let ve svém důsledku zvýšilo počet poslanců, kteří se do PS dostali z původně nevolitelných míst právě díky mechanismu preferenčního hlasování¹⁰⁰.

¹⁰⁰ V 90. letech nemělo přednostní hlasování výraznější vliv na složení zastupitelského sboru. Pokud už někdo získal od voličů dostatečný počet preferenčních hlasů vyžadovaný k posunu na kandidátní listině, jednalo se většinou o lídry kandidátních listin. Ve volbách konaných v roce 1996 se tak žádný z kandidátů neposouval prostřednictvím mechanismu preferenčního hlasování z tzv. nevolitelných na volitelná místa, ve sněmovních volbách konaných o dva roky později se díky mechanismu preferenčního hlasování do PS dostali pouze dva kandidáti (srv. Šimíček 1999: 70). Po změně pravidel pro vyhodnocování přednostního hlasování voličů z roku 2000, respektive z roku 2002 se situace významně změnila. Ve sněmovních volbách konaných v roce 2002 se takto do PS dostalo celkem už dvanáct kandidátů, ve volbách konaných v roce 2006 se pak do PS díky preferenčním hlasům dostalo z původně nevolitelných míst celkem šest kandidátů (podr. viz Morkes 2008: 10).

Tab. 4.6 Změny obsažené ve volební reformě z roku 2002

Základní parametry	Zákon č. 247/1995 Sb.	Zákon č. 37/2002 Sb.
Volební formule	Poměrné zastoupení	Poměrné zastoupení
Počet volebních obvodů	8	▶ 14
Velikost volebních obvodů	M = 14 až 41	▶ M = 5 až 25
Průměrná velikost volebních obvodů	$M_{av} = 25$	▶ $M_{av} = 14,29$
Počet skrutinií	2 skrutinia	▶ 1 skrutinium
Matematická formule	Hagenbach-Bischoffova kvóta (pro obě skrutinia)	▶ d'Hondtův dělitel
Uzavírací klauzule	5 % samostatná kandidatura, 7 % koalice dvou stran, 9 % koalice tří stran, 11 % koalice čtyř a více stran	▶ 5 % samostatná kandidatura, 10 % koalice dvou stran, 15 % koalice tří stran, 20 % koalice čtyř a více stran

Zdroje: Zákon č. 247/1995 Sb.; Zákon č. 37/2002 Sb.

4.4 Zhodnocení druhé fáze politiky volebních reforem

Úvahy o volební reformě, které se začaly objevovat ve druhé polovině 90. let a které se do značné míry projeví v návrhu tzv. opozičně-smluvní volební reformy, vycházely z identifikace dvou základních překážek, které ztěžovaly sestavení a fungování vlády či vládní koalice, jež by se mohla opírat o přesvědčivou nadpoloviční většinu poslanců v PS. První překážkou bylo zastoupení politických stran s nulovým koaličním potenciálem na půdě PS, KSČM a do voleb konaných v roce 1998 také SPR-RSČ, v důsledku čehož se snižoval celkový počet poslanců, z něhož bylo možné při hledání vládní většiny v PS vycházet. Druhý problém měly představovat menší koaliční politické strany, které svými požadavky a svou nezbytností při sestavování vlády omezovaly akční rádius nejsilnější vládní strany (srv. Šedo 2009a: 49). Ideálem volební reformy se tak stalo zavedení volebního systému, který by posiloval mandátové zisky největších politických stran. Vzhledem k existenci ústavní specifikace voleb do PS v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR a s ohledem na rozložení politických sil ovšem bylo zřejmé, že případná volební reforma bude muset být realizována v rámci zásad poměrného zastoupení. Cílem se tedy mělo stát zavedení „nepoměrného poměrného“ volebního systému, použijeme-li termín Michala Klímy (Klíma 2000b), tedy realizace volební reformy, která by zavedla výrazně většintvorné prvky do volebního systému poměrného zastoupení (zejm. malé volební obvody v kombinaci s volební formulí tendující produkovat výrazně disproportionální výsledky ve prospěch velkých stran v malých volebních obvodech).

Zprvu spíše akademická diskuze probíhající v období let 1996 až 1999 získala posléze i podobu politickou, konkrétně v návrhu tzv. opozičně-smluvní volební reformy. Obě hlavní politické strany a iniciátoři volební reformy, ČSSD a ODS, dopředu avizovaly své záměry a zamýšlené cíle, v důsledku čehož se stala problematika opozičně-smluvní volební reformy hlavním tématem politologických i ústavně-právních diskuzí. Názor odborníků, ale ani politiků a laické veřejnosti na připravované změny ovšem nebyl zcela jednoznačný. Hlavní proklamovanou ambicí iniciátorů volební reformy bylo zabezpečit většinovou, stabilní a akceschopnou výkonnou moc. Navrhované řešení ale mělo řadu odpůrců, protože bylo stále zřejmější, že primárním cílem této volební reformy není ani tak řešení problémů s ustavováním většinových vládních koalic, jako spíše snaha o účelovou změnu volebních pravidel, která měla do budoucna zvýhodnit obě velké strany, jež její přijetí iniciovali, a naopak výrazně oslabit, příp. zcela marginalizovat a vyřadit z politické soutěže politické strany menší¹⁰¹. Klíma v této souvislosti hovoří o snaze o „kartelizaci politického prostoru, přičemž jako hlavní nástroj k tomu má posloužit volební inženýrství“ (Klíma 2000d: 236).

Navíc ani sami iniciátoři tzv. opozičně-smluvní volební reformy nijak neprojevovali výraznější snahu záměry volební reformy vysvětlit a ospravedlnit před širší veřejností. Podle Lebedy navíc dost možná i způsob, jakým byla změna volebního systému dojednána a prosazena, přispěl k vlně kritiky, kterou reforma sklídila. Seriozní politologické a právní analýzy, ať už bylo jejich hodnocení jakékoli, totiž většinou zůstaly ve stínu „amatérské“ kritiky založené na nepřesných empirických údajích, dezinterpretujících závěrech a absenci teoretických znalostí (Lebeda 2004a: 351). Pravda je ovšem taková, že ODS, ani ČSSD ve skutečnosti ani necítily potřebu svůj návrh volební reformy obhajovat. Jak totiž připomíná Jan Filip, i kdyby jednoznačně převážily negativní připomínky k předkládanému návrhu volební reformy, byl by tento v PS stejně předložen, neboť v řadách předkladatelů zcela evidentně převládal názor, že svými hlasy „převálcují“ jakýkoli odpor. To se také stalo, i když v Senátu za velmi dramatických okolností (Filip 2004b: 387), a za použití prostředků politického nátlaku a politického vydírání (zejm. mezi senátory ČSSD).

Přijatá novela volebního zákona tak ve svém důsledku představovala zásadní revizi volební legislativy. Filip navíc upozorňuje, že to, co se nepodařilo tzv. opozičně-smluvním

¹⁰¹ To ovšem bylo zejména v případě KSČM složité, protože KSČM představuje díky svým mandátovým ziskům při volbách do PS středně velkou stranu, na jejíž zisky má volební inženýrství v podmínkách volebního systému poměrného zastoupení výrazně slabší dopad než na mandátové zisky stran malých.

stranám schválit v rovině ústavní, to nakonec realizovaly na úrovni volebního zákonodárství. Výsledkem jsou však „*změny stejné razance, jako kdyby byla provedena změna volebního systému v čl. 18 Ústavy ČR*“ (Filip 2000b: 29). Právě na tuto skutečnost upozornili ve svých podáních návrhu na zrušení některých ustanovení volebního zákona předkládaném Ústavnímu soudu ČR prezident Havel a skupina 33 senátorů. Ústavní soud pak velkou část jejich stížností uznal za oprávněnou a většinu napadených ustanovení opozičně-smluvního volebního zákona zrušil jako odporující ústavnímu požadavku na konání voleb do PS „*podle zásad poměrného zastoupení*“. Neboli vyjádřeno slovy Tomáše Lebedy (2004b: 348), rozhodnutí Ústavního soudu zrušilo klíčové momenty volební reformy a tím ji definitivně pohřbilo.

Ačkoli původní myšlenka iniciátorů volební reformy na posílení většinotvorných prvků s cílem zajištění vládní akceschopnosti, a tím i stability českých vlád, je zcela legitimní a splňovala by požadavky tzv. potřebné volební reformy, v průběhu samotné realizace tzv. opozičně-smluvní volební reformy převážily prvky účelové. Nejvýrazněji se účelovost volební reformy projevila jednak v podobě zavedení tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice, pro níž se jen velmi těžko hledá jiné než politicky účelové zdůvodnění (srv. Klíma 2000b), a jednak v tom, že účinky sněmovního volebního systému zvýhodňující velké strany měly být ještě zvýrazněny opatřeními finančního rázu, která byla nově upravena novelami volebního zákona a zákona o politických stranách¹⁰².

Když se ukázalo, že menší strany jsou schopny užší spolupráce, např. v rámci projektu Čtyřkoalice, který postupně nabýval ambice stát se třetím hlavním pólem české stranicko-politické soustavy, rozhodla se ODS pro razantní řešení v podobě změny

¹⁰² Novela volebního zákona přijatá v roce 2000 zaváděla, s ohledem na změnu počtu volebních obvodů, novou výši kaucí na 40 000 Kč za každý volební obvod, v němž byla kandidátní listina předložena (celkem tedy 1 400 000 Kč za všechny volební obvody; v 90. letech se skládala kauce ve výši 200 000 Kč na volební obvod, což tedy při kandidatuře ve všech volebních obvodech znamenalo složení kauce ve výši 1 600 000 Kč). Současně snižovala příspěvek na úhradu volebních nákladů z 90 Kč na 30 Kč. S ohledem na dřívější nálezy Ústavního soudu ČR č. 243/1999 Sb. (z 13. října 1999), podle kterého „*kumulace řady finančních postihů malých stran (a tím finančních výhod pro větší strany) je v současné úpravě tak rozsáhlá, že dochází apriorně k „dušení“ těch malých stran, které nemají dosti finančních prostředků pro vedení volební kampaně a placení kaucí*“ a podle kterého došlo ke zrušení tříprocentní hranice pro výplatu příspěvku na náhradu volebních nákladů jako nepřiměřené, nastavila tzv. opozičně-smluvní novela volebního zákona hranici pro úhradu na dvě procenta z celkového počtu hlasů, ačkoli Ústavní soud ČR ve svém nálezu č. 243/1999 Sb. judikoval, že PS má zvážit, jestli má být hranice na úrovni jednoho procenta, má-li vůbec existovat. Spolu s tím byla novelizována i opatření finančního rázu uvedená v zákoně o politických stranách. Státní příspěvek za mandát se navýšoval z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč a současně bylo stanoveno, že politická strana má nárok čerpat stálý příspěvek za zisk hlasů v rozmezí mezi třemi a pěti procenty hlasů pouze jedno volební období a v případných dalších volebních obdobích by již na takový příspěvek neměla nárok. I tato opatření nicméně Ústavní soud ČR zrušil ve svém nálezu č. 98/2001 Sb. z února roku 2001, čímž byla, v kombinaci s nálezem č. 64/2001 Sb., zrušena velká část právní úpravy přímého státního financování politických stran a čímž Ústavní soud ČR podle svých vlastních slov vytvořil „*prostor Parlamentu pro uplatnění celkově nového přístupu k financování politických stran státem*“.

nastavení uzavírací klauzule pro volební koalice. Jestliže podle volební legislativy platné v 90. letech případná společná kandidatura čtyř politických stran musela pro postup do skrutinia získat jedenáct procent hlasů, nově se objevil návrh, aby se taková volební koalice musela těšit podpoře alespoň dvaceti procent hlasů, což byla hranice, kolem níž se Čtyřkoalice v tuto dobu podle průzkumů veřejného mínění pohybovala. Navíc návrh na podobné opatření nebyl ani součástí politického zadání pro práci společné mezistranické komise ČSSD a ODS pro přípravy návrhu novely volebního zákona, nebyl ani výsledkem jednání této komise a nebyl ani součástí původně předloženého vládního návrhu novely volebního zákona. Objevil se teprve v průběhu projednávání návrhu novely volebního zákona na půdě PS, když byl během druhého čtení přednesen poslancem ODS Janem Vidímem. Protože tento pozměňovací návrh, jako jeden z mála, nakonec PS přijala, byla do sněmovní volební legislativy zavedena tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice, která v podstatě znemožňuje volební spolupráci menších stran a která byla zcela evidentně namířena proti v té době úspěšnému projektu Čtyřkoalice. Ostatně předkladatelé této změny se tímto cílem nikterak netajili a tzv. sčítací uzavírací klauzule měla být opatřením proti obcházení volebního zákona v podobě účelového spojování menších politických stran do předvolebních koalic.

Přijetím Vidímova pozměňovacího návrhu tak vlastně vznikla paradoxní situace. Na jedné straně totiž volební zákon existenci volebních koalic připouští, aby ale na straně druhé jejich vznik v samotné volební praxi víceméně znemožňoval v důsledku existence tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice¹⁰³. Od okamžiku přijetí sčítací uzavírací klauzule mohou v podobě volební aliance efektivně koalovat pouze dvě největší politické strany tehdy, pokud se rozhodnou předkládat společné kandidátní listiny s vybranými menšími politickými stranami. Naopak strategie volební spolupráce mezi menšími politickými stranami ztratila pro tyto strany jakýkoli význam.

Další příklad účelového jednání ČSSD a ODS při přípravě návrhu novely volebního zákona souvisí s jednáním společné mezistranické komise o vymezení volebních obvodů. Důkazem, že členové komise brali v úvahu především a hlavně zájmy svých vlastních stran, je např. skutečnost, že zástupci ČSSD a ODS navrhovali při jednání o rozdělení velkých měst do volebních obvodů vždy právě ta řešení, jež byla výhodná pro jejich stranu

¹⁰³ Podle Tomáše Lebedy navíc přijetí tzv. sčítací zákonem stanovené uzavírací klauzule pro volební koalice směřovalo ve svém důsledku i proti samotné logice tzv. opozičně-smluvní novely volebního zákona. Za jednu z klíčových pozitivních vlastností tzv. opozičně-smluvního volebního systému označil Lebeda výjimečně vysokou míru motivace stran k předvolební spolupráci. Účinky tzv. sčítací klauzule pro volební koalice však směřovaly naprosto opačným směrem, čímž se zmíněný motivační efekt ke koaliční spolupráci do určité míry znehodnotil (Lebeda 2004a: 358).

podle aktuálních odhadů preferencí v daném městě. Kostecký upozorňuje i na zřejmou účelovost rozhodnutí, vzít za základ pro vymezení volebních obvodů hranice okresů. Ačkoli bylo toto rozhodnutí vcelku rozumně zdůvodněno, ve skutečnosti významně nahrávalo zájmům ODS, která je na Moravě tradičně slabší. Proto ODS vyhovovalo vycházet z hranic okresů, protože okresy byly na Moravě o něco větší než v českých zemích, čímž mohl být tento potenciální vstupní volební handicap ODS na Moravě částečně oslaben (Kostecký 2000: 302, poz. 3).

Toto naznačené zvýhodnění ODS v důsledku nastavení hranic jednotlivých volebních obvodů se potvrzuje i na rozdělení poslaneckých mandátů podle opozičně-smluvního nastavení sněmovního volebního systému na základě volebních modelů ze skutečných výsledků voleb do PS konaných v letech 1996 a 1998. V obou případech by byla nejvíce zvýhodněnou politickou stranou ODS, která by podle volebních modelů obsazovala jeden poslanecký mandát v průměru za zhruba 17 594 voličských hlasů v roce 1996 a přibližně 18 818 hlasů ve volbách konaných v roce 1998. ČSSD by potřebovala o poznání vyšší průměrný počet hlasů na jeden mandát, konkrétně 18 850 hlasů v roce 1996 a asi 19 096 hlasů voličů v roce 1998, a to i přesto, že ve sněmovních volbách konaných v roce 1998 získala více voličských hlasů než ODS. Současně je z těchto modelových výpočtů zřejmá výrazná podprezentace menších politických stran. Na základě modelů výsledků sněmovních voleb z let 1996 a 1998 podle opozičně-smluvního nastavení volebních pravidel by SPR-RSČ získala v roce 1996 jediný mandát za 485 072 voličských hlasů a ODA by za 385 369 hlasů voličů nezískala žádný mandát. Podobně na modelu volebních výsledků z roku 1998 by US získala jediný mandát za 513 596 hlasů voličů¹⁰⁴ (vlastní výpočty autora s využitím modelů volebních výsledků z tab. 4.3 a údajů z volebního serveru ČSÚ).

Tzv. opozičně-smluvní volební reforma, předpokládající implementaci „nepoměrného“ poměrného volebního systému, by tedy v případě svého zavedení do volební praxe výrazně nahrávala velkým politickým stranám (iniciátorům volební reformy) a naopak by významně omezila zisky menších stran. To ostatně bylo od počátku záměrem iniciátorů a zejména ODS. Z výše provedené analýzy je zřejmé, že hlavním cílem

¹⁰⁴ Menší míru znevýhodnění, stále ale v pětkrát vyšší míře než u největších stran, nacházíme u další menší strany, KDU-ČSL. Ta by na modelu volebních výsledků v roce 1996 získala jeden mandát v průměru za 81 558 voličských hlasů, podle modelu volebních výsledků z roku 1998 by pak na jeden mandát KDU-ČSL připadalo v průměru 89 502 hlasů. Tato skutečnost je dána tím, že KDU-ČSL nemá podporu rozptýlenou rovnoměrně po celém území ČR, ale naopak je koncentrovaná v několika málo volebních regionech (s podobným efektem se ostatně setkáváme i britském jednokolovém volebním systému prostě většiny). Výrazně se tento efekt projevil na modelu výsledků voleb do PS konaných v roce 1998, v němž by KDU-ČSL dokonce získala více mandátů než z hlediska obdržovaných voličských hlasů silnější KSČM (viz tab. 4.2).

tzv. opozičně-smluvní volební reformy byla především snaha o výrazné oslabení (až marginalizaci) menších politických subjektů a s tím související výrazná nadreprezentace velkých politických stran tak, aby se tyto strany v budoucnu nemusely na menší subjekty zastoupené v PS ohlížet. To mělo ve svém důsledku vést, alespoň podle autorů volební reformy, k posílení akceschopnosti českých vlád.

Z podobných pozic nicméně vycházely ve své argumentaci proti tzv. opozičně-smluvní volební reformě i menší politické strany. Připravované volební reformě se bránily zejména s ohledem na své mocenské zájmy tak, aby nedošlo k oslabení jejich zastoupení v PS a jejich koaličního potenciálu. Namísto pro ně nevýhodné volební reformy usilovaly o zachování dosavadního nastavení proporčního volebního systému, který k nim přistupoval v podstatě nezaujatě a který je výrazněji „netrestal“. I proto se menší politické strany, když nebyly schopné zvrátit proces parlamentního schvalování novely volebního zákona, který nakonec opanovaly ČSSD a ODS, rozhodly obrátit v další instanci na Ústavní soud ČR s návrhem na zrušení některých ustanovení přijatého volebního zákona. Jinými slovy, i postup menších politických stran lze označit jako účelový, s cílem zachovat si své stávající pozice v PS.

Tab. 4.7 Porovnání míry nadreprezentace a podreprezentace (*advantage ratio*) jednotlivých stran v PS při skutečných výsledcích voleb a na modelech tzv. Koudelkova, d'Hondtova a Imperialiho dělitele v 35 obvodech podle simulací výsledků voleb do PS 1996 až 2002

Volby 1996	ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SPR-RSČ	ODA
Skutečnost	1,15	1,15	1,06	1,11	1,12	1,02
d'Hondt	1,50	1,40	0,92	0,68	0,31	0,16
Koudelka	1,72	1,60	0,29	0,37	0,06	0,00
Imperiali	1,76	1,65	0,15	0,37	0,00	0,00
Volby 1998	ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	US	
Skutečnost	1,15	1,14	1,09	1,11	1,10	
d'Hondt	1,36	1,28	1,00	0,61	0,47	
Koudelka	1,56	1,59	0,18	0,33	0,06	
Imperiali	1,67	1,50	0,18	0,28	0,00	
Volby 2002	ČSSD	ODS	KSČM	Koalice		
Skutečnost	1,16	1,19	1,11	1,09		
d'Hondt	1,27	1,21	1,00	0,95		
Koudelka	1,39	1,27	1,00	0,60		
Imperiali	1,46	1,23	0,97	0,56		

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím údajů z: www.volby.cz; Lebeda 2004a: 355).

Výše naznačené účinky diskutovaných variant nastavení sněmovního volebního systému jsou zřejmé i z tabulek 4.7 a 4.8, které porovnávají jednak úroveň podreprezentace či nadreprezentace jednotlivých politických stran zastoupených v PS a jednak míru celkové disproporcionality volebních výsledků podle skutečných výsledků voleb do PS konaných v letech 1996, 1998 a 2002 a v podmínkách 35 volebních obvodů při užití tří diskutovaných metod pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty.

Tab. 4.8 Míra disproporcionality skutečných volebních výsledků a zkoumaných metod přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty v 35 volebních obvodech na simulacích volebních výsledků 1996 až 2002 (podle Gallagherova *Least squares indexu*)

Rok konání voleb	Skutečnost	D'Hondt	Koudelka	Imperiali
1996	5,58	14,55	21,40	22,63
1998	5,83	11,39	20,09	21,06
2002	5,78	7,50	10,79	11,80

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím údajů z: www.volby.cz; Lebeda 2004a: 355).

Tzv. opozičně-smluvní volební reformu je tedy možné hodnotit jako čistě účelovou a sledující mocenské zájmy svých autorů. Logika její realizace odpovídá v základních aspektech logice *Micro-mega* pravidla a dovolím si tvrdit (myslím si, že vcelku oprávněně), že tzv. opozičně-smluvní volební reforma může dokonce posloužit jako vhodná ukázka tohoto pravidla v praxi politiky volebních reform. Velké politické strany se pokusily zavést malé volební instituce (malé volební obvody rozdělující čtyři až osm mandátů, diskutována byla možnost snížení celkového počtu poslanců až na 162 atd.), a tedy ve svém důsledku výrazně restriktivní volební pravidla s vysoce disproporčním účinkem na rozdělení mandátů v PS mezi jednotlivé strany (viz tab. 4.8), který měl penalizovat menší politické strany, a to až téměř do volební velikosti okolo patnácti procent hlasů voličů (srv. Klíma 2000d), a naopak výrazně bonifikovat strany velké (viz tab. 4.7)¹⁰⁵. Naopak menší politické strany se snažily zavedení takové volební reformy

¹⁰⁵ Britský jednokolový volební systém prosté většiny, který bývá označován jako jeden z výrazně disproporčních volebních systémů, dosahoval v parlamentních volbách konaných v letech 1974 až 2010 hodnot indexu nejmenších čtverců v rozmezí od $LSq = 11,58$ (volby konané v roce 1979) do $LSq = 17,76$ (volby konané v roce 2001). V posledních dvou volbách byla hodnota *Least squares indexu* $LSq = 16,73$ v roce 2005 a $LSq = 15,10$ v roce 2010 (údaje převzaty z Gallagher 2012: 33). Podobně míra nadreprezentace a podreprezentace jednotlivých politických stran zastoupených v PS (viz tab. 4.7) by podle modelů tzv. opozičně-smluvních volebních pravidel na výsledcích voleb do PS z let 1996 až 2002 dosahovala vyšších hodnot, než jaké produkuje britský jednokolový volební systém prosté většiny (vlastní výpočty autora; srv. Policar 2000).

bránit; spíše by preferovaly zachování dosavadních volebních pravidel založených na velkých volebních institucích a výrazně proporcčnější alokaci mandátů.

Z výše uvedených tabulek 4.7 a 4.8, stejně jako z tabulky 4.9 je rovněž zřejmé, že přijetím české modifikace d'Hondtova (neboli tzv. Koudelkova) dělitele byla nakonec vybrána radikálnější varianta sněmovní volební reformy, jež byla svými (většinou tvornými) účinky v podmínkách 35 volebních obvodů blíže spíše původnímu (tzv. kompromisnímu) návrhu z dílny ODS v podobě dělitele Imperiali, než klasickému d'Hondtovu děliteli, původně požadovanému ČSSD. Navíc obecně platí, že s klesající velikostí volebních obvodů se účinky české verze modifikovaného d'Hondtova dělitele stále výrazněji přibližují účinkům dělitele Imperiali. Bylo to dáno zejména tím, že zvýšením hodnoty prvního dělitele se (dále) zvyšoval (přirozený) práh pro získání prvního mandátu v daném volebním obvodu, čímž se současně snižovala šance menších politických subjektů na získání prvního (často jediného, jestli vůbec nějakého) mandátu v konkrétním volebním obvodu (viz tab. 4.9).

Klíma pak v této souvislosti došel k závěru, že tzv. opozičně-smluvní volební reforma zvyšuje přirozené prahy takovou měrou, že ve svém důsledku již zpochybňuje ustanovení čl. 5 Ústavy ČR o volné soutěži politických stran, jež má být základem politického systému. Zpochybněn je tak i ústavní požadavek na „zásady poměrného zastoupení“ v případě voleb do PS a v důsledku toho i celý duch ústavního uspořádání (Klíma 2000d: 237).

Tab. 4.9 Reálné hodnoty přirozených prahů v podmínkách opozičně-smluvního nastavení volebního zákona na modelech voleb do PS konaných 1996 a 1998 (výpočty Tomáše Lebedy)

Model na výsledcích voleb do PS	Celá ČR	Velikost volebního obvodu				
		M = 4	M = 5	M = 6	M = 7	M = 8
Průměrný práh	13,15 %	16,63 %	14,58 %	12,61 %	11,84 %	10,10 %
Nejvyšší práh	19,19 %	19,19 %	16,86 %	14,16 %	13,00 %	10,93 %
Nejnižší práh	9,51 %	14,09 %	12,57 %	11,35 %	10,68 %	9,51 %
Počet obvodů	35	2	14	14	2	3
Model na výsledcích voleb do PS	Celá ČR	Velikost volebního obvodu				
		M = 4	M = 5	M = 6	M = 7	M = 8
Průměrný práh	13,93 %	17,61 %	15,43 %	14,07 %	11,75 %	10,80 %
Nejvyšší práh	18,87 %	18,87 %	17,04 %	15,38 %	12,48 %	11,14 %
Nejnižší práh	10,49 %	16,34 %	14,46 %	12,65 %	11,02 %	10,49 %
Počet obvodů	35	2	14	14	2	3

Zdroj: Lebeda 2004a: 359, tab. 7.

Jedním z klíčových okamžiků nejen zkoumané druhé fáze, ale české politiky sněmovních volebních reforem obecně, byl zásah Ústavního soudu ČR z ledna roku 2001, který reagoval na podnět politických odpůrců tzv. opozičně-smluvní volební reformy (prezident ČR Havel a skupina senátorů menších politických stran) svým rozhodnutím zrušil řadu ustanovení novely volebního zákona č. 204/2000 Sb., tedy velkou část opozičně-smluvní volební reformy. Tím získala tzv. opozičně-smluvní volební reforma status sice přijaté, nakonec ale ve volební praxi nerealizované volební reformy.

Pro vysvětlení toho, proč nakonec nebyla tzv. opozičně-smluvní volební reforma z roku 2000 realizována ve volební praxi, může posloužit např. výše představený tzv. bariérový přístup Gideona Rahata a Reuvena Y. Hazana (2011). Rahat s Hazanem rozlišují sedm různých skupin bariér, které musí být všechny překonány, aby mohlo dojít k implementaci volební reformy v praxi (Rahat – Hazan 2011: 490). Některé bariéry jsou nicméně podle autorů více signifikantní, v důsledku čehož následně rozdělí těchto sedm různých bariér do tří kategorií podle toho, jak náročné obecně je tyto bariéry překonat.

Do kategorie relativně překonatelných řadí autoři bariéry v podobě politické tradice, sociální struktury a systémové úrovně (*system-level rationale*), které vnímají jako bariéry relativně slabé (Rahat – Hazan 2011: 486–487). Ostatně i zkušenost z druhé fáze politiky (sněmovních) volebních reforem v ČR potvrzuje snadnou překonatelnost těchto tří druhů bariér. Ačkoli se v průběhu diskuzí, zejména těch akademických, ale našli bychom i několik případů v rámci politické diskuze, objevily argumenty odmítající (a některé i podporující) opozičně-smluvní volební reformu s odkazy na politickou tradici i strukturu společnosti, nejednalo se nicméně o nijak zásadní argumenty, které by mohly případnou realizaci volební reformy zvrátit.

Druhou kategorií překážek představují v Rahatově a Hazanově přístupu zdržující bariéry (*delaying barriers*), kam by podle autorů patřily zákonná překážka (*legal barrier*) implikující procedurální nadřazenost existujících volebních pravidel a překážka v důsledku nesouhlasu s obsahem reformy. Institucionální *status quo* si v sobě nese vlastní převahu nad případnou volební reformou, mj. proto, že změna volebních pravidel často vyžaduje specifický legislativní proces (např. požadavek schvalovacích kvalifikovaných většin apod.). Bariéra v důsledku nesouhlasu s obsahem volební reformy pak vytváří nutnost na shodě ohledně reformního étosu mezi všemi aktéry, kteří jsou zahrnuti do schvalovací většiny. Dokud se všichni aktéři v rámci tohoto tábora vzájemně neshodnou, volební reforma se nekoná a bude zachován stávající stav (Rahat – Hazan 2011: 480–488).

Zatímco druhá jmenovaná bariéra je jasná i v českém politickém prostředí, první jmenovanou překážku v podobě procedurální nadřazenosti *statu quo* je vhodné ještě specifikovat pro české podmínky. V českém politickém a ústavním systému nabývá zákonná bariéra v podstatě dvojí podoby. Zaprvé, případné sněmovní volební reformě zahrnující změnu základní volební formule, tedy „velké“ volební reformě v logice Katzova (2005) přístupu, musí předcházet změna specifikace voleb do PS zahrnutá v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR. Jakákoli ústavní změna v ČR přitom vyžaduje schválení kvalifikovanou většinou zákonodárců v obou komorách Parlamentu ČR, přičemž v PS se vyžaduje souhlas alespoň tří pětin všech poslanců, zatímco v Senátu se ke schválení vyžaduje alespoň tři pětinová většina všech přítomných senátorů. V průběhu roku 1999 ovšem ztratili ČSSD a ODS jistotu tří pětinové většiny v Senátu PČR, v důsledku čehož se stala změna Ústavy ČR týkající se sněmovního volebního systému nepravděpodobná. Jak připomíná Klíma, protože bylo zřejmé, že by se v Senátu tří pětinová většina nenašla, nezměnil se ani poměrný systém na většinový, ani se nesnížil celkový počet volených poslanců, „pouze“ se hovořilo o posílení většiotvorných prvků v rámci volebního systému poměrného zastoupení (Klíma 2000d: 237).

Druhou variantu zákonné bariéry implikující procedurální nadřazenost *statu quo* by představovala případná „malá“ volební reforma, tedy dílčí úprava volebního systému při zachování existující volební formule. I zde se vyžaduje silnější většina než ve standardním legislativním procesu. Volební zákony mají totiž specifické postavení v rámci legislativního procesu. Na rozdíl od běžných zákonů je v případě schvalování volebního zákona nutný souhlas nadpoloviční většiny zákonodárců obou komor Parlamentu ČR (na identickém textu), a PS tedy nemá možnost prosadit svoji vůli proti rozhodnutí Senátu a přehlasovat případný nesouhlas Senátu PČR (senátní veto) či senátní pozměňovací návrhy. Veto uplatněné Senátem má v takovém případě charakter veta absolutního (nepřehlasovatelného). Tím jsou nastaveny zřejmé bariéry, jichž je třeba překonat při schvalování jakékoli volební reformy.

V české praxi politiky volebních reforem realizované v letech 1998 až 2002 sehrály obě tzv. zdržující bariéry nikoli nevýznamnou roli, ačkoli se nakonec ani jedna z nich nestala sama o sobě zásadní překážkou, kvůli níž by nebyla připravovaná volební reforma realizována. Ačkoli jak uvidíme později, byla to právě ústavní bariéra procedurální nadřazenosti zásady poměrného zastoupení, co sehrálo významnou roli v argumentaci Ústavního soudu ČR, který zrušil platnost některých ustanovení tzv. opozičně-smluvní volební reformy.

Bariéru v podobě nesouhlasu ohledně obsahu volební reformy v rámci „reformního tábora“ představoval v průběhu přípravy tzv. opozičně-smluvní novely volebního zákona spor uvnitř ČSSD (viz výše). Tento spor byl nakonec překonán tím, že na zasedání ÚVV ČSSD konaném v červnu roku 1999 bylo přijato usnesení obsahující oficiální stanovisko ČSSD k podobě, v jaké má být (vládní) návrh volební reformy předložen. Současně došlo k ustavení nové společné mezistranické komise, která se měla zabývat pouze otázkou návrhu novely volebního zákona. Na rozdíl od složení první společné mezistranické komise ČSSD a ODS ustavené pro přípravu návrhů ústavních změn, jejíž členkou byla mj. Petra Buzková, nebyl ve složení druhé společné komisi pro přípravu návrhu volební reformy zastoupen nikdo ze stoupenců méně radikální varianty sněmovní volební reformy. Zákonná bariéra implikující procedurální nadřazenost *statu quo* jednak omezila škálu možností pro realizaci sněmovní volební reformy na dílčí úpravy základních parametrů v rámci volebního systému poměrného zastoupení, protože opozičně-smluvní partneři nedisponovali od roku 1999 jistotou ústavní většiny v Senátu PČR, jednak vytvořila tlak na senátory, aby návrh novely volebního zákona schválili. Po veřejném prohlášení několika senátorů zvolených za ČSSD o neochotě podpořit tzv. opozičně-smluvní novelu volebního zákona a varováním z úst čelných představitelů ODS, že případné nepřijetí návrhu novely volebního zákona může vést k vypovězení smlouvy a pádu menšinové vlády ČSSD, musel v senátorském klubu své strany osobně intervenovat tehdejší předseda vlády i ČSSD Miloš Zeman, aby přesvědčil (standardními, ale i méně standardními prostředky) alespoň potřebnou část senátorů ČSSD ke schválení předloženého vládního návrhu novely volebního zákona. Zemanova „mise“ mezi senátory ČSSD nakonec splnila svůj účel, když se několik senátorů ČSSD, kteří zpočátku vyjadřovali možnost, že nepodpoří opozičně-smluvní volební reformu, nechalo přesvědčit o nutnosti vládní návrh novely volebního zákona s ohledem na mocenské zájmy ČSSD.

Zdržující bariéry podle Rahatova a Hazanova přístupu (2011) tak sice představovaly určité komplikace v průběhu projednávání a schvalování opozičně-smluvní volební reformy, nakonec ovšem nevedly k jejímu zamítnutí. Na druhou stranu si je ale nutné uvědomit, že to byla zejména bariéra nesouhlasu ohledně obsahu reformy uvnitř „reformního tábora“ (zde konkrétně uvnitř ČSSD), která nakonec zbrzdila a zpozdila projednávání a schvalování připravované volební reformy. Připomeňme, že skutečná a intenzivní příprava předlohy novely volebního zákona byla fakticky započata teprve v okamžiku, kdy končila platnost původního termínu dvanácti měsíců stanovených v opoziční smlouvě.

Třetí skupinu překážek (podle svého významu) v Rahatově a Hazanově pojetí (2011) představují tzv. hlavní bariéry (*major barriers*), kam spadají jednak bariéra osobních zájmů (*vested interests*) vycházející z logiky *seat-maximizing* perspektivy a jednak bariéra v podobě tzv. veto hráčů (*veto players*). Logika první výše jmenované bariéry navazuje na starší (racionalistické) modely Kennetha Benoita (2004) a Carlese Boixe (1999). Podle Benoita se volební reforma nekoná tehdy, pokud od ní politické strany disponující potenciálem realizace volební reformy nemohou očekávat posílení vlastních mandátových zisků; podle Boixe pak byly v historii volební reformy vládnoucími stranami realizovány, zjednodušeně řečeno, s cílem vytvořit jakousi pojistku pro zachování si parlamentního zastoupení a proti jejich výraznější podreprzentaci v důsledku disproporčního mechanického účinku existujícího volebního systému. Jako hlavní bariéru vytvořenou tzv. veto hráči pak Rahat s Hazanem vnímají koaliční politiku, v níž fakticky jakýkoli klíčový člen koalice disponuje právem veta vůči reformě (Rahat – Hazan 2011: 483–489). V rámci druhé fáze politiky sněmovních volebních reforem v ČR je nicméně možné identifikovat jiné veto aktéry, kteří sehráli zásadnější roli než koaliční politika. Jsou jimi prezident ČR Havel a v návaznosti na jeho ústavní stížnost samozřejmě i Ústavní soud ČR.

Protože tzv. opozičně-smluvní volební reforma byla od počátku připravována s cílem posílit mandátové zisky velkých politických stran a naopak výrazně oslabit mandátové zisky a omezit tak vliv menších politických subjektů, je zřejmé, že překážka v podobě vlastních zájmů nepředstavovala výraznější problém. V určitém okamžiku se nám nicméně právě tato bariéra prolíná s překážkou v podobě nesouhlasu s obsahem volební reformy mezi „reformátory“ a s překážkou koaliční politiky. K odmítnutí radikálnější varianty volební reformy v intencích návrhů ODS částí ČSSD totiž došlo mj. i s ohledem na klesající preference ČSSD, když v průběhu projednávání tzv. opozičně-smluvní volební reformy hrozilo, že ČSSD by mohla být vlastním návrhem volební reformy výrazně poškozena.

Navíc faktor koaliční politiky, kterou Rahat s Hazanem vymezují jako hlavní překážku v perspektivě veto hráčů, se naopak v kontextu tzv. opozičně-smluvní volební reformy jeví jako jeden z nástrojů, který nakonec umožnil její přijetí. Pro ODS byla jedním z hlavních cílů uzavření tzv. opoziční smlouvy realizace sněmovní volební reformy, která výrazně posílí většintvorné prvky v české sněmovní volební legislativě. Uzavření opoziční smlouvy přitom v podstatě znamenalo vznik proreformní legislativní koalice mezi vládní ČSSD a opoziční ODS. V okamžiku, kdy se mohlo zdát, že by sněmovní volební reforma nemusela být kvůli nízké aktivitě ČSSD a jejím vnitrostranickým sporům kolem této

otázky realizována, pohrozila ODS ukončením spolupráce s ČSSD a vyvoláním hlasování o nedůvěře menšinové vládě ČSSD. Tímto krokem ODS víceméně donutila vedení ČSSD opět se vážněji zabývat otázkou změny sněmovních volebních pravidel, navíc do značné míry v intencích požadavků ODS, což nakonec vedlo k přijetí tzv. opozičně-smluvní volební reformy v roce 2000.

Přesto je to právě perspektiva veto hráčů, která poskytuje vysvětlení, proč nakonec nebyla tzv. opozičně-smluvní volební reforma realizována ve volební praxi. Již v průběhu projednávání vládního návrhu novely volebního zákona se zřetelně vyprofilovali dva aktéři, kteří byli připraveni znemožnit změnu sněmovní volební legislativy. Byli jimi prezident ČR Havel a menší politické strany spolupracující v rámci projektu Čtyřkoalice. Oba tyto potenciální veto hráči nicméně v průběhu legislativního procesu nedisponovali dostatečnou silou, aby přijetí volební reformy znemožnili. V době schvalování opozičně-smluvního návrhu volební reformy disponovaly obě politické strany iniciující novou volebního zákona, tedy ČSSD a ODS, výraznou většinou v obou komorách Parlamentu ČR (137 poslanců a 47 senátorů), díky níž mohli zákonodárci ČSSD a ODS společnými silami přehlasovat – navzdory určitým, výše zmíněným problémům s podporou vládního návrhu ze strany několika zákonodárců – poslance i senátory politických stran Čtyřkoalice během závěrečného hlasování o přijetí či nepřijetí vládního návrhu novely volebního zákona v obou komorách Parlamentu ČR, stejně jako byli schopni poslanci těchto dvou stran přehlasovat suspenzivní veto prezidenta ČR Václava Havla.

Tím ovšem ještě nebyly vyčerpány veškeré možnosti veto hráčů pro zablokování přijetí volební reformy. Stále ještě zůstávala ve hře možnost obrátit se na Ústavní soud ČR s žádostí o přezkoumání souladnosti schválené novely volebního zákona s ústavním pořádkem ČR. Jak prezident republiky Havel, tak senátoři stran Čtyřkoalice se skutečně záhy rozhodli využít této své poslední možnosti, jak zablokovat zavedení opozičně-smluvní volební reformy, a předložili, byť každý zvlášť, ústavní stížnosti, které později Ústavní soud ČR sloučil v jednu. Tím byl jednak do hry vtažen další potenciální veto aktér, Ústavní soud ČR, který současně představoval poslední instanci, jež mohla platnost opozičně-smluvní volební reformy zrušit, jednak se do hry vracela logika bariéry procedurální nadřazenosti *statu quo*, o níž byla nutně ústavní stížnost opřena. Ústavní soud ČR nakonec došel k závěru, že velká část základních ustanovení obsažených v opozičně-smluvní reformě volebního systému není ústavně konformní.

V případě druhé fáze české politiky sněmovních volebních reforem se tedy jako hlavní bariéra, která vedla k zablokování realizace opozičně-smluvní volební reformy,

projevili zejména veto hráči (v čele s Ústavním soudem ČR). Nezpochybnitelnou roli pak v aktu zrušení volební reformy sehrála i zákonná, respektive ústavní bariéra implikující procedurální nadřazenost *statu quo*. Méně významnou, spíše zdržující roli (použijeme-li Rahatovy a Hazanovy terminologie) naopak sehrály vzájemně provázané bariéry nesouhlasu ohledně obsahu návrhu volební reformy, vlastních zájmů a koaliční politiky, které v důsledku svého působení vedly spíše k dočasnému oddálení přijetí opozičně-smluvní volební reformy, avšak jako takové neměly potenciál novelu volebního zákona zablokovat.

Opozičně-smluvní volební reforma nakonec byla 24. ledna 2001 zrušena z velké části Ústavním soudem ČR. Zatímco pro ODS znamenalo toto rozhodnutí Ústavního soudu ČR nepříjemnost, která nabourávala její ambiciózní plány na výrazný úspěch v nadcházejících sněmovních volbách konaných v roce 2002, ČSSD si mohla spíše oddychnout, protože stav strany rozhodně nezaručoval volební úspěch v podmínkách volebního systému s výrazně většinovým účinkem. Navíc tak byl vyřešen spor, který vnitřně rozděloval stranu. Toto řešení vnitrostranického sporu „zvenčí“ nicméně nemohlo odstranit stav, který Kopeček a Pšeja výstižně označili jako latentní vnitřní heterogenitu ČSSD (Kopeček, Pšeja 2005: 1476).

Poté, co Ústavní soud ČR na počátku roku 2001 zrušil nálezem č. 64/2001 Sb. platnost velké části ustanovení opozičně-smluvního volebního zákona, vznikla nutnost provést další novelizaci volebního zákona. Podle torza volebního zákona, které zůstalo v platnosti po zásahu Ústavního soudu ČR, nebylo totiž možné další sněmovní volby konat. Poměrně krátké časové období, které zůstávalo k dispozici pro schválení nové sněmovní volební legislativy (zhruba jeden rok), si vynutilo nutnost víceméně kompromisního postupu na půdě Parlamentu ČR, a neponechávalo tak výraznější prostor pro prosazení účelových prvků do sněmovního volebního zákona. Navíc pro prosazení účelové úpravy volební legislativy podobné tzv. opozičně-smluvní volební reformě již v této době neexistovala ani dostatečná parlamentní většina. Pod vlivem rozhodnutí Ústavního soudu ČR se zákonodárci již nevrátili k původnímu návrhu a přijali volební systém, který se ve svých důsledcích k původnímu návrhu ani zdaleka nepřibližoval. Ačkoli i v novém volebním zákonu přijatém v roce 2002 je zřejmá přítomnost stranické účelovosti některých ustanovení volebního zákona (srv. Pecháček – Němec 2008: 11), samotný proces volební reformy z let 2001 a 2002 lze nicméně bez větších pochyb hodnotit jako reformu potřebnou (oprávněnou), respektive jako volební reformu nutnou.

Novela volebního zákona přijatá v roce 2002 zavádí metodu klasického d'Hondtova dělitele pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty. Poslanecké mandáty jsou přidělovány konkrétním politickým stranám, které překročily hranici zákonem stanovené uzavírací klauzule (se sčítací podobou v případě uzavírací klauzule pro volební koalici), v jediném skrutiniu na úrovni volebních obvodů (volebních krajů, použijeme-li terminologii volebního zákona), přičemž hranice jednotlivých volebních obvodů odpovídají hranicím vyšších územních samosprávných celků, tedy krajů. Takto teritoriálně vymezené volební kraje sice na jedné straně brání snahám o manipulaci s hranicemi volebních obvodů s cílem zvýhodnit konkrétní politický subjekt (ať už v podobě *gerrymanderingu* nebo metody *malapportionment*), na straně druhé ovšem přináší určitý problém související s různým mechanickým účinkem volebního systému v jednotlivých volebních obvodech. Hlavní příčina tohoto jevu vychází především ze značně rozdílné velikosti jednotlivých volebních obvodů. Názorně si to můžeme dokumentovat např. na hodnotách přirozených prahů.

Protože se ve volbách do PS PČR pracuje od roku 2002 s metodou d'Hondtova dělitele pro potřeby přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty, rozumí se hodnotou skutečného přirozeného prahu buď tzv. nejnižší účinný podíl, nebo případně tzv. nejvyšší neúčinný podíl. Nejnižší účinný podíl, tedy podíl z celkového počtu odevzdaných voličských hlasů v daném volebním obvodu, který znamenal zisk posledního přiděleného zastupitelského mandátu, určuje skutečnou hodnotu přirozeného prahu tehdy, získává-li poslední mandát v daném volebním obvodu politický subjekt, který již zde během tohoto skrutinia získal alespoň jeden další mandát. Pokud naopak poslední mandát v daném volebním obvodu získává politický subjekt, který zde v dosavadním průběhu skrutinia ještě mandát nezískal, a jedná se tedy o jeho první a zároveň jediný mandát v daném volebním obvodu, odpovídá hodnota skutečného přirozeného prahu tzv. nejvyššímu neúčinnému podílu. Nejvyšší neúčinný podíl se určí tak, že se z celého souboru hodnot vypočtených pro potřeby skrutinia najde nejvyšší hodnota, která ještě nevedla k zisku poslaneckého mandátu a tato hodnota se převede na procento z celkového počtu odevzdaných hlasů (podr. např. viz Lebeda 2001: 145–146; Ezechiášová 2008: 210–211; Charvát 2011d). Jako příklad může posloužit osmimandátový obvod, v němž by tedy nejvyšším neúčinným podílem byl takový podíl voličských hlasů, na jehož základě by bylo možné přidělit případný devátý mandát (pokud by se mělo rozdělovat více než osm mandátů).

Zatímco v největším volebním kraji Praha se hranice skutečných přirozených prahů ve sněmovních volbách konaných v letech 2002, 2006 a 2010 pohybovala v rozmezí od tří

do tří a půl procent z celkového počtu ve volebním kraji odevzdaných platných voličských hlasů (ve volbách konaných v roce 2010 to bylo 3,10 procenta, ve volbách v roce 2006 pak 3,45 procenta), v nejmenších volebních krajích to bylo okolo hranice dvanácti procent v případě nejmenšího Karlovarského kraje (11,65 procenta ve volbách do PS v roce 2010 až 12,35 procenta ve sněmovních volbách v roce 2002), respektive v rozmezí devíti až deseti procent v případě druhého nejmenšího libereckého volebního kraje (9,02 procenta ve sněmovních volbách konaných v roce 2002 a 9,70 procenta ve volbách do PS konaných v letech 2006 a 2010). Pro představu doplňme ještě například dvanáctimandátový Olomoucký kraj, kde se hranice přirozeného prahu pohybovala v rozmezí od 5,81 procenta z celkového počtu zde odevzdaných voličských hlasů ve volbách do PS konaných v roce 2010 do 7,09 procenta ve volbách do PS konaných v roce 2006 (vlastní výpočty autora).

Oproti realitě sněmovních volebních pravidel užívaných v 90. letech tak nová volební legislativa přijatá v roce 2002, na které se nakonec shodla většina politických stran se zastoupením v Parlamentu ČR, posiluje mandátové zisky velkých stran, i když ve výrazně menší míře než tzv. opozičně-smluvní novela volebního zákona (viz tab. 4.10).

Tab. 4.10 Porovnání účinků volebních systémů z 90. let a z roku 2002 na modelech výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 z hlediska počtu mandátů a tzv. koeficientu zvýhodnění (*advantage ratio*)

Volby do PS 1998		ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	US
Volební systém	s_i	74	63	24	20	19
z 90. let	A	1,14	1,14	1,09	1,11	1,10
Volební systém	s_i	79 (+5)	66 (+3)	22 (-2)	16 (-4)	17 (-2)
z roku 2002	A	1,22	1,19	1,00	0,89	0,99
Volby do PS 2002		ČSSD	ODS	KSČM	Koalice	
Volební systém	s_i	70	56 (-2)	42 (+1)	32 (+1)	
z 90. let	A	1,16	1,14	1,13	1,12	
Volební systém	s_i	70 (+0)	58	41	31	
z roku 2002	A	1,16	1,19	1,11	1,09	
Volby do PS 2006		ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SZ
Volební systém	s_i	77 (-4)	69 (-5)	27 (+1)	15 (+2)	12 (+6)
z 90. let	A	1,09	1,07	1,05	1,04	0,95
Volební systém	s_i	81	74	26	13	6
z roku 2002	A	1,14	1,14	1,01	0,90	0,48

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím dat z www.volby.cz).

Vysvětlivky: s_i označuje počet mandátů, které získala konkrétní politická strana;
 A označuje koeficient zvýhodnění (*advantage ratio*), který vyjadřuje míru nadreprezentace či podreprezentace příslušné politické strany.
Hodnoty uvedené v závorce vyjadřují rozdíl daného modelu ve srovnání se skutečným výsledkem voleb.

Jakub Šedo v této souvislosti připomíná, že první volby podle nového volebního systému nenaznačily zásadní změnu, při použití původního volebního zákona užívaného v 90. letech by sněmovní volby konané v roce 2002 dopadly s výjimkou rozdělení dvou mandátů stejně (Šedo 2009b: 147). To bylo dáno zejména skutečností, že hlavním zdrojem případné nadreprezentace velkých politických stran byly (a doposud jsou) menší politické strany, jak je ostatně zřejmé z tab. 4.10. Protože se ale ve sněmovních volbách konaných v roce 2002 dostaly do PS pouze čtyři politické subjekty, z toho dvě politické strany velké (ČSSD a ODS) a dva politické subjekty středně velké (KSČM a Koalice KDU-ČSL, US-DEU), které jsou proti podobnému typu dílčích úprav volebního systému víceméně imunní, nemohl se tento potenciální účinek nového volebního systému v roce 2002 ještě naplno projevit. Tendence k výraznějšímu znevýhodnění menších politických stran se tak výrazněji projevila teprve v následujících volbách do PS, konaných v roce 2006. V důsledku posílení mandátových zisků velkých politických stran současně logicky došlo k celkovému oslabení míry proporcionality volebních výsledků (viz tab. 4.11).

Tab. 4.11 Porovnání účinků volebních systémů z 90. let a z roku 2002 na modelech výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 z hlediska míry disproportionality volebních výsledků

Rozdělení mandátů podle	volebního systému z 90. let	volebního systému z 2002
Volby do PS 1998	$LSq = 5,83$	$LSq = 7,40$
Volby do PS 2002	$LSq = 5,59$	$LSq = 5,78$
Volby do PS 2006	$LSq = 3,24$	$LSq = 5,72$

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím dat z www.volby.cz a tab. 4.10).

Částečné posílení mandátových zisků nejsilnějších politických stran produkované novou sněmovní volební legislativou z roku 2002 ovšem nevytváří podmínky pro posílení vládní akceschopnosti. Tento jakýsi volebním systémem vyprodukovaný „bonus“ pro nejsilnější politické strany z hlediska počtu obdržených hlasů totiž získávají obě největší politické strany a jeho zdrojem jsou mandátové zisky menších politických stran. To je ovšem vzhledem k dosavadní praxi ustavování vládních koalic v ČR v podstatě nežádoucí efekt, protože české vládní koalice vznikaly v převážné většině případů na půdorysu spolupráce jedné velké a dvou menších politických stran. Poněkud paradoxně jsou tak obě největší politické strany nadreprezentovány na úkor mandátových zisků svých potenciálních koaličních partnerů. Protože podreprezentace menších politických stran posiluje

mandátové zisky obou velkých stran, ačkoli pouze jedna z velkých stran bude pravděpodobným koaličním partnerem menších stran, vede to ve svém důsledku k tomu, že právě oslabení mandátových zisků menších politických stran současně znamená oslabení celé vládní koalice. Příkladem z české volební praxe mohou být výsledky voleb do PS konaných v roce 2006 (viz tab. 4.12).

Tab. 4.12 Porovnání účinků volebních systémů z 90. let a z roku 2002 a „čistě proporční“ alokace mandátů na modelech výsledků voleb do PS konaných v roce 2006

	A. Skutečné výsledky voleb do PS 2006	B. Model volebního systému z 90. let	Srovnání A oproti B	C. Model „čistě proporční“ alokace*	Srovnání A oproti C	
ODS	81	77	+4	76	+5	
ČSSD	74	69	+5	69	+5	
KSČM	26	27	-1	27	-1	
KDU-ČSL	13	15	-2	15	-2	}-
SZ	6	12	-6	13	-7	9

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím dat z www.volby.cz).

Vysvětlivky: * Celé území ČR jako jeden volební obvod, Hagenbach-Bischoffova kvóta nebo dělitel Sainte-Laguë pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty, 5% uzavírací klauzule.

Tab. 4.13 Chronologie hlavních mezníků druhé fáze politiky volebních reforem (1998–2002)

Datum	Událost
19. – 20. června 1998	(Předčasné) volby do PS PČR
9. července 1998	ČSSD a ODS uzavírají tzv. opoziční smlouvu
9. července 1999	Změny ve složení společné mezistranické komise ČSSD a ODS
říjen 1999 – leden 2000	Vládní krize (ODS odmítla schválit návrh státního rozpočtu na rok 2000; návrh na „supervelkou“ koalici)
26. ledna 2000	Druhá smlouva mezi ODS a ČSSD (tzv. toleranční patent)
15. března 2000	Vláda schválila (usnes. č. 282) návrh novely volebního zákona
26. května 2000	PS PČR schválila vládní návrh novely volebního zákona (návrh zákona podpořilo 117 poslanců)
23. června 2000	Senát PČR schválil vládní návrh novely volebního zákona (40 senátorů hlasovalo pro návrh, 39 senátorů proti)
26. června 2000	Prezident ČR Václav Havel vetoval novelu volebního zákona
10. července 2000	PS PČR přehlasovala (většinou 124 poslanců) veto prezidenta ČR k novele volebního zákona
14. července 2000	Novela volebního zákona publikována ve Sbírce zákonů jako zákon č. 204/2000 Sb.
16. července 2000	Prezident ČR Václav Havel podepsal ústavní stížnost na novelu volebního zákona
18. července 2000	Lidovečtí senátoři se rozhodli podat vlastní ústavní stížnost na novelu volebního zákona (Ústavní soud ČR posléze obě ústavní stížnosti sloučil v jednu)
15. – 16. listopadu 2000	Volby do Senátu PČR: legislativní koalice ČSSD a ODS ztrácí nadpoloviční většinu senátorských křesel
24. ledna 2001	Nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.: zrušení platnosti většiny parametrů tzv. opozičně-smluvní volební reformy
13. června 2001	Vláda ČR schválila návrh novely volebního zákona připravený ministerstvem vnitra ČR
13. prosince 2001	PS PČR schválila vládní návrh novely volebního zákona (návrh podpořilo 151 poslanců)
17. ledna 2002	Senát PČR schválil novelu volebního zákona (hlasy 52 senátorů)
25. ledna 2002	Novelu volebního zákona podepsal prezident ČR Havel
29. ledna 2002	Novela volebního zákona publikována ve Sbírce zákonů jako zákon č. 37/2002 Sb.

5. Volební reforma druhé Topolánkovy vlády (2006–2009)

Podobně, jako tomu bylo v případech první a druhé fáze politiky volebních reform v ČR, platí i pro fázi třetí, že tato má své kořeny v konkrétní historické mocensko-politické konstelaci, zejména pak v kontextu výsledků sněmovních voleb konaných 2. a 3. června 2006 (viz tab. 5.1). Celostátně nejvyšší počet voličských hlasů získala ODS, a v pozici největší vládní strany tak nahradila ČSSD, která obsadila z hlediska počtu voličských hlasů druhé místo. Zastoupení v PS dále (již tradičně) získaly KSČM a KDU-ČSL a nově se na půdu PS dostala v roce 2006 i Strana zelených (SZ).

Tab. 5.1 Výsledky voleb do PS PČR konaných v roce 2006 (pouze strany zastoupené v PS)

	Počet hlasů	Hlasy v %	Počet mandátů
ODS	1 892 475	35,38 %	81
ČSSD	1 728 827	32,32 %	74
KSČM	685 328	12,81 %	26
KDU-ČSL	386 706	7,22 %	13
SZ	336 487	6,29 %	6

Zdroj: <http://www.volby.cz>.

Sněmovní volby konané v roce 2006 tak přinesly do jisté míry specifické rozdělení poslaneckých mandátů, kdy tři politické strany, které před volbami deklarovaly ochotu ustavit koaliční vládu (ODS, KDU-ČSL a SZ), disponovaly v součtu počtem sta poslaneckých mandátů, tedy přesně poloviny z celkového počtu křesel rozdělovaných v PS. Stejným počtem poslaneckých křesel pak samozřejmě disponovaly i obě levicové politické strany (ČSSD a KSČM). Případná spolupráce menších politických stran, KDU-ČSL a SZ, s ČSSD na vytvoření většinové vlády nedostačovala (tyto tři strany disponovaly v součtu počtem „pouze“ 93 poslaneckých mandátů). Strana zelených i KDU-ČSL¹⁰⁶ navíc jednoznačně deklarovaly neochotu stát se součástí vládní koalice, která by byla jakýmkoli způsobem závislá na podpoře od poslanců zvolených za KSČM. Volby do PS konané v roce 2006 tak dostaly přívlastek „patové“¹⁰⁷, protože vzniklá situace nebyla pro proces sestavování vlády nikterak ideální. Po řadě komplikací a přehodnocení vlastních

¹⁰⁶ A to navzdory nabídce předsedy KDU-ČSL Miroslava Kalouska sestavit menšinovou vládu s ČSSD opírající se o podporu KSČM, kterou ovšem okamžitě odmítla členská základna v místních organizacích KDU-ČSL.

¹⁰⁷ Petr Just upozorňuje, že v mnohém byla tato charakteristika dána automatickým zařazením SZ do pravé části politického spektra. Do jisté míry k tomu ovšem přispěla i sama ČSSD, když i proti SZ vedla negativní předvolební kampaň, což ve svém důsledku sblížilo SZ se stranami v pravé části politického spektra, které do té doby patřily mezi hlavní terče předvolebních kampaní ČSSD (Just 2012a: 417).

stanovisek¹⁰⁸ se nakonec po půlročních jednáních a jednom vyslovení nedůvěry vládě v PS podařilo sestavit koaliční vládu složenou z ODS, KDU-ČSL a SZ, tzv. druhou Topolánkovu vládu¹⁰⁹. Té byla důvěra v PS vyslovena v polovině ledna roku 2007, zejména díky přispění dvou poslanců původně zvolených na kandidátních listinách ČSSD¹¹⁰, kteří dali najevo vůli tolerovat vznik vlády, tj. nezúčastnit se samotného aktu hlasování o vyslovení důvěry vládě, což se posléze také skutečně stalo.

Vzniklá „patová“ situace začala být novináři i politiky označována jako ústavní krize a vina začala být z jejich strany (opět) svalována, ačkoli ne zcela právem, na existující sněmovní volební systém. Jediným efektivním východiskem z této krize tak měla být realizace volební reformy, která by současně zamezila vzniku podobné situace i do budoucna. Navrhované řešení v podobě volební reformy stávajícího sněmovního volebního systému se začínalo těšit čím dál tím větší politické podpoře a nakonec se ostatně objevilo i v textu koaliční smlouvy uzavřené mezi představiteli ODS, KDU-ČSL a SZ v prosinci roku 2006.

Ještě než však byla tato koaliční smlouva uzavřena, objevil se nejprve na konci července roku 2006 návrh KDU-ČSL na provedení ústavní a volební reformy předpokládající jednak zavedení lichého počtu poslanců a jednak nahrazení metody d'Hondtova dělitele užívaného pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty (iDNES 2006a), aniž by ovšem zatím došlo ke specifikaci nové matematické formule namísto d'Hondtova dělitele. Posléze se v srpnu roku 2006 objevila informace, že ODS vede jednání s ČSSD o možnosti sestavení vládní koalice a že součástí dohod má být i závazek přijmout reformu pravidel pro volby do PS. Tehdejší předseda ČSSD Jiří Paroubek po společném jednání obou stran prohlásil, že se obě velké strany dohodly na zavedení

¹⁰⁸ Objevil se i dosti problematický a s Ústavou ČR neslučitelný návrh (přišel s ním tehdejší předseda ODS Topolánek), který měl vyřešit vzniklou situaci a jehož podstatou bylo, že mimořádně dojde ke zvolení ještě jednoho, 201. poslance (srv. Foltýn – Havlík 2006: 192).

¹⁰⁹ Termín první Topolánková vláda se používá pro označení vlády sestavené na podzim roku 2006, když tehdejší předseda ODS Mirek Topolánek, který byl pověřen prezidentem ČR Klausem k sestavení vlády, již dále nechtěl prodlužovat období „pověřeného“ vládnutí předsedy ČSSD Jiřího Paroubka, který i přes povinnou demisi své vlády po skončení ustavující schůze PS po volbách konaných v roce 2006 zůstal ve funkci na základě ústavou předpokládaného pověření. Topolánek tedy sestavil menšinový kabinet složený především z politiků z řad ODS a doplněných o šest nestraníků. Pro takovou vládu ovšem neměl Topolánek vyjednanou podporu v PS a tato vláda, jako vůbec první v historii ČR, neuspěla ve sněmovním hlasování o vyslovení důvěry vládě, když ji při hlasování 3. října 2006 podpořilo jen 96 poslanců. Paradoxem bylo, že sám Topolánek se hlasování nezúčastnil, když se nabídl, že tzv. vypáruje poslankyni ČSSD Mazuchovou, která se z důvodu pooperační rekonvalescence nemohla jednání zúčastnit (podr. viz Just 2012a: 420).

¹¹⁰ Šlo o poslance Miloše Melčáka, který již počátkem prosince roku 2006 vystoupil z poslaneckého klubu ČSSD z důvodu údajného odposlouchávání mobilního telefonu, a Michala Pohanku. Tito dva poslanci se nezúčastnili hlasování o důvěře vládě, a snížili tak kvorum potřebné pro vyslovení důvěry na sto poslanců. Oba výše jmenovaní poslanci byli posléze z ČSSD vyloučeni a zbytek volebního období působili jako nezařazení.

lichého počtu poslanců. A současně dodal, že ČSSD by si přála zvýšení počtu volebních obvodů z dosavadních čtrnácti na nových osmnáct až dvaadvacet. Předseda ODS Topolánek nicméně považoval v této době otázku počtu volebních obvodů za předčasnou a doplnil, že případná volební reforma by neměla ve svém důsledku vést k eliminaci menších politických stran (iDNES 2006b).

Uzavřením koaliční smlouvy mezi ODS, KDU-ČSL a SZ nicméně dostala politická diskuze o cílech volební reformy novou podobu (zejména ve srovnání s opozičně-smluvní volební reformou). Oficiálně proklamovanou motivací k úvahám o potřebě sněmovní volební reformy byly domnělá neschopnost stávajícího volebního systému (přijátého v roce 2002) vytvářet podmínky pro ustavení stabilních vlád opírajících se o dostatečnou většinu poslanců a současně nespravedlnost existujícího systému spočívající v diskriminaci menších politických stran, což se ve sněmovních volbách konaných v roce 2006 projevilo zejména na případu mandátových zisků SZ (ve srovnání s jejím podílem obdržených hlasů voličů). Lékem na tyto nedostatky se měla stát volební reforma, kterou se chystala připravit a realizovat druhá Topolánkova vláda a která měla tyto nedostatky odstranit.

Hlavní cíle volební reformy druhé Topolánkovy vlády byly specifikovány přímo v textu koaliční smlouvy uzavřené mezi ODS, KDU-ČSL a SZ, konkrétně v sedmé kapitole, v níž se všechny tři strany vládní koalice zavázaly, že do 31. prosince 2008 upraví „*volební systém tak, aby garantoval vyšší míru proporcionality (Hagenbach-Bischoff) a garantoval vítězi voleb tzv. volební prémii v rámci přerozdělení mandátů v druhém skrutiniu, o jejíž podobě bude vedena diskuse*“. Vyšší míra proporcionality měla vést ke spravedlivějšímu zastoupení zejména menších politických stran v PS, požadavek bonifikace vítěze volební soutěže měl umožnit celostátně volebně nejsilnější politické straně sestavení dostatečně silné vlády s většinovou podporou v PS. Stejná formulace (jako v textu prosincové koaliční smlouvy) se pak logicky objevila i v programovém prohlášení vlády, které bylo představeno 17. ledna 2007.

Přípravou sněmovní volební reformy podle vládního zadání bylo pověřeno Ministerstvo spravedlnosti ČR, pro potřeby přípravy konkrétních návrhů realizace volební reformy pak byla ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem z ODS ustavena („nezávislá“) expertní komise složená z odborníků nominovaných představiteli jednotlivých stran (Topolánkovy) vládní koalice. Členy této expertní komise se tak stali odborníci na problematiku volebních systémů Tomáš Lebeda (v té době působil v Sociologickém ústavu Akademie věd ČR a na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze), Ladislav Mrklas a Petr Sokol (oba z Vysoké školy CEVRO Institut), a dále pak

Štěpán Mairovský (v té době student politologie a psychologie) a Michal Veselský (v té době student sociologie, který současně působil jako analytik CVVM v Sociologickém ústavu Akademie věd ČR), oba nominovaní za SZ. Naopak KDU-ČSL svého zástupce do expertní komise nevyslala. Jak se zdá z pozdějšího vyjádření Jana Chlubny, důvodem pro toto rozhodnutí bylo do jisté míry to, že KDU-ČSL nepřikládala přípravě volební reformy takovou vážnost, protože zajímavější pro stranu byla otázka zavedení volebního práva rodin (srv. Chlubna 2008: 7).

Tomáš Lebeda, jeden z členů expertní komise, v této souvislosti připomíná, že zadání pro práci expertní komise se od textu koaliční smlouvy vymezujícího politické zadání volební reformy v jednom nepatrném, přesto zásadním detailu lišilo. Tento detail totiž později sehrál poměrně významnou, ne-li zásadní roli při rozhodování druhé Topolánkové vlády ohledně výběru konkrétní varianty sněmovní volební reformy, alespoň podle oficiálně zveřejněných zdůvodnění (viz níže). Podle Lebedy (2010: 160–161) totiž zadání pro expertní komisi neobsahovalo specifikaci metody přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty, s níž mělo být pracováno. Expertní komise měla „pouze“ připravit návrhy pro novelu volebního zákona, které by jednak vedly k vyšší míře proporcionality volebních výsledků a tím k zajištění dostatečné reprezentace malých parlamentních stran (KDU-ČSL a SZ) a jednak by zavedly volební prémii, která by usnadnila sestavování většinových koaličních vlád¹¹¹.

Práce expertní komise započala na konci roku 2007 a v průběhu celého roku 2008 byly připravovány a následně rozpracovávány jednotlivé návrhy realizace sněmovní volební reformy¹¹². Jednotliví členové expertního týmu vypracovali celkem šest na sobě nezávislých variant, většina z vypracovaných řešení ovšem nabízela další podvarianty, jak vládní zadání ve volební praxi realizovat. Ministerstvo spravedlnosti ČR tak, na

¹¹¹ Přestože v zadání pro expertní komisi podle Lebedy nebyla, na rozdíl od koaliční smlouvy, specifikována metoda přepočtu hlasů na mandáty, stala se nakonec aplikace metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty, v souladu s textem koaliční smlouvy, jednou z hlavních proklamovaných a zdůrazňovaných výhod tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy, přinejmenším v argumentaci jejích autorů (srv. *Návrh variant upravujících volební systém* 2008: 6; CEVRO 2009; Lebeda 2010: 161, poz. 8).

¹¹² Například v polovině března roku 2008 informovala česká média o existenci tří variant návrhů volební reformy (srv. Dolanský 2008). Podle jejich popisu se zdá, že dvě z těchto variant (v médiích představeny jako nejtvrdí a regresivní) byly později prezentovány jako dvě subalternativy tzv. holandské varianty, třetí zmiňovaná varianta (v médiích označená jako varianta s komplikovaným propočtem) pak odpovídala návrhu, který byl později prezentován jako tzv. skotská varianta volební reformy. Současně článek zmiňoval, že součástí volební reformy bude změna počtu a nastavení současných volebních krajů, protože ty dosavadní jsou nesteréjně velké, což nepříznivě ovlivňuje výsledky voleb. I zde existovalo několik variant, jak situaci řešit. Jednou z variant bylo spojit menší volební obvody ve větší tak, aby vznikly zhruba stejně velké volební obvody s přibližně milionem voličů. Další uvažovanou variantou bylo, rozdělovat poslanecké mandáty mezi politické strany podle zisků voličských hlasů na celostátní úrovni a teprve poté rozdělovat mandáty přikázané konkrétním politickým stranám mezi jednotlivé kandidátní listiny předložené ve volebních krajích.

základě výsledků předchozí práce expertní komise, předložilo Vládě ČR v létě roku 2008 k projednání návrh devíti podvariant řešení vládního zadání pro návrhy sněmovní volební reformy¹¹³. Lebeda ovšem upozorňuje, že zmíněný počet variant není konečný, protože ve skutečnosti bylo v průběhu prací expertní komise zvažováno více alternativ (Lebeda 2010: 160). Zřejmě s ohledem na lepší orientaci v nich a jejich snazší vzájemné odlišení dostaly jednotlivé varianty návrhů sněmovní volební reformy předkládané expertní komisí názvy podle evropských zemí, jejichž volebním legislativám se měly z hlediska mechanismu blížit. Ve skutečnosti ovšem měly mnohé z nich jen pramálo společného s volebními legislativami zemí, jejichž název nesly.

Počátkem srpna roku 2008 tak Ministerstvo spravedlnosti ČR předkládalo do vlády šest základních návrhů pro realizaci sněmovní volební reformy – holandskou, italskou, polskou řeckou, skotskou a variantu tvrdého bonusu. Vláda o těchto návrzích diskutovala na svém jednání 27. srpna 2008 a provedla první redukci návrhů na tři, které měly být dále rozpracovávány (holandská, řecká a skotská varianta). Zbylé tři základní varianty (i jejich podvarianty) byly vládou odmítnuty jako nedopovídající vládnímu zadání, ačkoli podle Ministerstva spravedlnosti ČR splňovaly vládní zadání všechny předložené varianty. Polskou a italskou variantu navíc v podstatě okamžitě odmítla SZ¹¹⁴, žádná z navržených variant pak nevyhovovala části vedení KDU-ČSL, které se chystalo předložit vlastní návrh sněmovní volební reformy vycházející z logiky německého volebního systému¹¹⁵. Voliči měli dostat dva hlasy, přičemž jedním hlasem by podpořili politickou stranu a druhým hlasem preferovanou osobnost. Pro korektnost ovšem dodejme, že v pozdějších diskusích se již ale tzv. německá varianta sněmovního volebního systému neobjevila.

5.1 Návrhy variant volební reformy zamítnutých Vládou ČR v srpnu 2008

Tzv. italská varianta volební reformy předpokládala, že politický subjekt s nejvyšším počtem voličských hlasů získá automaticky nadpoloviční většinu poslaneckých mandátů a

¹¹³ Oficiální dokument *Návrh variant upravujících volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky* předložený ministrem spravedlnosti ČR představuje devět předkládaných variant, podobně média v této době informovala o existenci devíti variant (srv. např. Valášková 2008; iDNES 2008a; Leinert 2008). Naopak jeden z členů expertní komise Lebeda uvádí, že šest návrhů možných úprav volebního systému se nakonec rozrostlo na jedenáct alternativ (srv. Lebeda 2010: 160).

¹¹⁴ Náměstek ministra spravedlnosti a právní expert SZ František Korbel prohlásil, že „pro zelené jsou přijatelné všechny varianty, které naplňují znění koaliční dohody. To jsou všechny s výjimkou polské a italské, které už nepředstavují poměrný volební systém, ale většinový“ (cit. podle iDNES 2008a).

¹¹⁵ Šéf legislativní rady vlády a politik KDU-ČSL Cyril Svoboda ale například sympatizoval s tzv. holandskou variantou (iDNES 2008a).

teprve zbylé mandáty se měly rozdělovat proporčně podle podílů voličských hlasů odevzdaných jednotlivým politickým stranám. Podle oficiálních materiálů předložených Ministerstvem spravedlnosti ČR se jednalo o variantu, která se inspirovala italskou volební reformou přijatou v roce 2006 a která nejvíce vycházela „*vstříc požadavku na bonifikaci vítěze*“ (viz *Návrh variant upravujících volební systém*).

Kandidující subjekt, který by získal nejvíce hlasů ve volbách do PS, měl podle tohoto návrhu získat automaticky minimálně 51 procent mandátů v PS (tzn. 102 mandátů), pokud by jich ovšem nezískal při proporční alokaci poslaneckých mandátů více. Protože se ovšem předpokládalo, že by v případě aplikace tohoto volebního systému fakticky nekandidovaly politické strany samostatně, ale v rámci volebních koalicí, bylo současně stanoveno, že by se v případě kandidatury v rámci společné volební aliance poslanecké mandáty rozdělovaly mezi jednotlivé politické strany pomocí metody d'Hondtova dělitele na úrovni volebních krajů. Zbylých (nanejvýš) 98 poslaneckých křesel by bylo rozděleno mezi ostatní kandidující subjekty opět na úrovni volebních krajů pomocí metody d'Hondtova dělitele.

Ačkoli v případě italské varianty je model alokace poslaneckých mandátů s využitím výsledků dřívějších voleb do PS vysoce problematický, tab. 5.2 zachycuje mechanický účinek a tendence navrhovaného nastavení volebního systému podle italské varianty. Údaje uvedené v tab. 5.2 jsou nicméně spíše orientační a ilustrativní, zejména v důsledku očekávání výrazně změněného volebního chování kandidujících politických stran pod vlivem očekávaného psychologického účinku. Jak již bylo řečeno výše, v případě italské varianty volební reformy se předpokládalo, že by jednotlivé politické strany nekandidovaly ve volbách samostatně, ale naopak by měly utvářet volební aliance. S ohledem na tuto skutečnost je tedy jisté, že by výsledky voleb do PS v případě implementace italské varianty volební reformy dopadly úplně jinak, než naznačuje volební model zachycený v tabulce 5.2.

Tab. 5.2 Simulace výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 podle tzv. italské varianty volební reformy

Volby do PS 1998	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	US	Vláda
Skutečný výsledek	63	74	24	20	19	74
Italská varianta	52	102	18	16	12	102
Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice		Vládní koalice
Skutečný výsledek	58	70	41	31		101
Italská varianta	43	102	33	22		102
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81	74	26	13	6	100
Italská varianta	102	60	19	10	9	102

Zdroj: Návrh variant upravujících volební systém 2008.

Italská varianta sněmovní volební reformy byla zcela jednoznačně nejvelkorysejší ze všech předložených návrhů k politické straně s nejvyšším počtem hlasů voličů. Již výše ovšem bylo naznačeno, že italskou variantu odmítly obě menší strany vládní koalice, jak KDU-ČSL, tak poměrně razantně i SZ, což sehrálo zcela nepochybně zásadní roli v tom, že vláda dále s tímto návrhem nepracovala. Jedním z hlavních oficiálně zveřejněných důvodů pro vyřazení italské varianty nicméně bylo, že nesplňuje vládní zadání. Namísto metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty pracovala italská varianta s metodou d'Hondtova dělitele, navíc podle právního experta SZ Františka Korbela italská varianta již nepředstavovala volební systém poměrného zastoupení, nýbrž systém většinový.

Tzv. polská varianta volební reformy hledala svou inspiraci v polské volební legislativě užívané v letech 1993 až 2000 (*Návrh variant upravujících volební systém*). Rozdělování sněmovních křesel mezi jednotlivé politické strany mělo probíhat ve dvou skrutiniích, přičemž základní podstatou polské varianty byly dvě úrovně zákonem stanovené uzavírací klauzule. První skrutinium se mělo odehrávat na úrovni osmi volebních krajů, jejichž hranice měly odpovídat hraničním územním jednotek NUTS 2¹¹⁶.

¹¹⁶ Zkratka NUTS (z franc. *La Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*) označuje tzv. územní jednotky pro strukturální a regionální politiku, jejichž prostřednictvím usiluje Evropská unie (EU) o snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů členských států EU. Existuje několik úrovní jednotek NUTS. Nejvyšší úroveň jsou tzv. NUTS 1, které odpovídají celému území konkrétního členského státu EU, v našem případě se tedy jedná o celé území ČR. Nejnižší úroveň naopak představují jednotky NUTS 5, v případě ČR se jedná o jednotlivé obce. Jednotky NUTS 4 představují v případě ČR bývalé okresy,

Tab. 5.3 Velikost volebních obvodů v hranicích jednotek NUTS 2

Volební kraj	Volby do PS 2002	Volby do PS 2006	Volby do PS 2010
Praha	24	25	24
Středočeský kraj	23	23	24
Severozápad	19	19	19
Jihozápad	23	23	24
Severovýchod	30	29	30
Jihovýchod	34	33	33
Moravskoslezsko	23	23	22
Střední Morava	24	25	24
Celkem	200	200	200

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím dat z <http://www.volby.cz>).

Pro postup do prvního skrutinia měla nadále platit tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice, a to ve stejné podobě, v jaké byla užita ve sněmovních volbách konaných v letech 2002 a 2006, a poslanecké mandáty se měly rozdělovat pomocí metody d'Hondtova dělitele. V prvním skrutiniu, v němž mělo být podle předloženého návrhu dosaženo proporční alokace poslaneckých mandátů, se mělo podle polské varianty volební reformy rozdělovat celkem 170 poslaneckých křesel, zatímco zbylých 30 mandátů mělo být rozdělováno v rámci skrutinia druhého, v němž mělo být dosaženo bonifikace celostátně volebně nejúspěšnější politické strany. Druhé skrutinium se mělo odehrávat na republikové úrovni a pro postup do druhého skrutinia se měla vyžadovat výrazně vyšší hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule, podle předloženého návrhu např. ve výši 25 procent. Poslanecké mandáty se měly politickým stranám i ve druhém skrutiniu přidělovat podle metody d'Hondtova dělitele. Pokud by do druhého skrutinia postoupila jediná politická strana, získala by všech 30 mandátů. V případě, že by žádný politický subjekt nesplnil podmínku postupu do druhého skrutinia v podobě navýšené hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule, byly by poslanecké mandáty přikázané

NUTS 3 odpovídají hranicím dnešních čtrnácti krajů. Druhou nejvyšší úroveň NUTS 2 pak představuje osm tzv. regionů soudržnosti, které vznikly spojením menších krajů (NUTS 3) ve větší jednotky NUTS 2. V ČR se setkáváme s následujícími regiony soudržnosti: hlavní město Praha, Středočeský kraj, Severozápad (Ústecký kraj a Karlovarský kraj), Jihozápad (Jihočeský kraj a Plzeňský kraj), Severovýchod (Královéhradecký kraj, Pardubický kraj a Liberecký kraj), Jihovýchod (Jihomoravský kraj a kraj Vysočina), Moravskoslezsko (Moravskoslezský kraj) a Střední Morava (Olomoucký kraj a Zlínský kraj). Lebeda (2008) nicméně upozorňoval na jistý problém, který s jednotkami NUTS 2 jako základními volebními obvody souvisí, a sice že jejich konstrukce není zcela vhodná z hlediska historického, správního i zvykového.

na celostátní úroveň rozděleny pomocí metody d'Hondtova dělitele mezi politické subjekty, které se zúčastnily rozdělování mandátů v prvním skrutiniu.

Tab. 5.4 Simulace výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 podle tzv. polské varianty volební reformy (při zavedení 25procentní klauzule pro druhé skrutinium)

Volby do PS 1998	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	US	Vláda
Skutečný výsledek	63	74	24	20	19	74
Polská varianta	70	85	16	13	16	85
(1. + 2. skrutinium)	56+14	69+16	16+0	13+0	16+0	
Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice		Vládní koalice
Skutečný výsledek	58	70	41	31		101
Polská varianta	48	91	36	25		116
(1. + 2. skrutinium)	48+0	61+30	36+0	25+0		
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81	74	26	13	6	100
Polská varianta	87	79	20	10	4	101
(1. + 2. skrutinium)	71+16	65+14	20+0	10+0	4+0	

Zdroj: Návrh variant upravujících volební systém 2008.

Podobně jako tzv. italskou variantu odmítly menší politické strany vládní koalice i polskou variantu volební reformy. Oficiálním důvodem vyřazení polské varianty se opět stalo nesplnění vládního zadání, když se pro potřeby alokace poslaneckých mandátů opět počítalo s metodou d'Hondtova dělitele namísto Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Z modelů sněmovních volebních výsledků uvedených v tabulce 5.4 je nicméně zřejmé, že polská varianta navíc ani nezlepšovala postavení menších politických stran, ale naopak spíše tenduje k tomu, dále je podreprezentovávat ve srovnání s realitou volebního systému přijatého v roce 2002. Další nevýhodou polské varianty byla existence vysoké pravděpodobnosti, že by případná volební prémie nebyla přidělována pouze celostátně volebně nejsilnější politické straně, ale hned prvním dvěma politickým stranám s nejvyššími počty voličských hlasů, čímž by *de facto* byla narušena logika principu volebního bonusu.

Tzv. varianta tvrdého bonusu v rámci sněmovní volební reformy rovněž předpokládala konání dvou skrutinií, přičemž první skrutinium mělo zajistit požadovanou proporční alokaci poslaneckých mandátů a druhé skrutinium se mělo stát zdrojem tzv. volebního bonusu pro kandidující subjekt, který získá nejvíce voličských hlasů.

Varianta tvrdého bonusu měla navíc představovat nejjednodušší možné řešení volebního bonusu. Velikost volebního bonusu přidělovaného ve druhém skrutiniu politické straně s nejvyšším počtem voličských hlasů měla být stanovena volebním zákonem (podle předloženého návrhu optimálně v rozmezí od devíti do patnácti mandátů, přičemž hranice patnácti mandátů měla představovat horní doporučenou hranici), počet poslaneckých mandátů zbývajících do celkového počtu dvou set (tedy podle vládního návrhu v rozmezí od 185 do 191 mandátů) pak měl být rozdělen mezi politické strany ve skrutiniu prvním. První skrutinium se mělo odehrávat na úrovni osmi volebních krajů v hranicích jednotek NUTS 2, poslanecké mandáty se měly rozdělovat mezi kandidující subjekty postupující do skrutinia (při existenci tzv. sčítací uzavírací klauzule) pomocí metody d’Hondtova dělitele.

Tab. 5.5 Simulace výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 podle tzv. varianty tvrdého bonusu volební reformy (při 185 mandátech v 1. a 15 mandátech ve 2. skrutiniu)

Volby do PS 1998	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	US	Vláda
Skutečný výsledek	63	74	24	20	19	74
Var. tvrdého bonusu	59	85	22	17	17	
(1. + 2. skrutinium)	59+0	70+15	22+0	17+0	17+0	85
Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice		Vládní koalice
Skutečný výsledek	58	70	41	31		101
Var. tvrdého bonusu	51	81	38	30		
(1. + 2. skrutinium)	51+0	66+15	38+0	30+0		111
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81	74	26	13	6	100
Var. tvrdého bonusu	87	67	24	11	10	
(1. + 2. skrutinium)	72+15	67+0	24+0	11+0	10+0	108

Zdroj: Návrh variant upravujících volební systém 2008.

5.2 Holandská, řecká a skotská varianta sněmovní volební reformy

Poté, co Vláda ČR vyřadila na svém jednání konaném 27. srpna 2008 tři výše popsané varianty (italskou, polskou a tzv. variantu s tvrdým bonusem), zůstávaly ve hře tři základní varianty možných úprav sněmovního volebního systému – holandská, řecká a skotská, přičemž každá z nich byla vypracována ve dvou podvariantách. Vláda ČR proto uložila

Ministerstvu spravedlnosti ČR, aby v průběhu jednoho měsíce nechalo dále rozpracovat a zanalyzovat jednotlivé varianty a podvarianty a současně aby připravilo zpracování detailního legislativního znění (tzn. paragrafovaného znění) jednotlivých návrhů, aby mohly být následně předloženy k dalšímu politickému jednání v rámci vládní koalice.

Pro všechny tři dále rozpracovávané varianty (a jejich jednotlivé podvarianty) bylo společné, že předpokládaly rozdělování poslaneckých mandátů prostřednictvím dvou skrutinií. První skrutinium mělo zajistit spravedlivé (rozuměj proporční) rozdělení poslaneckých mandátů mezi politické strany, které splnily podmínky pro postup do prvního skrutinia (sčítací uzavírací klauzule), zatímco druhé skrutinium mělo být zdrojem tzv. volebního bonusu pro celostátně volebně nejúspěšnější politický subjekt. Dalším společným rysem všech tří základních variant bylo, že každá z nich nabízela dvě možná řešení podoby druhého skrutinia, a tedy dvě alternativy nastavení volebního bonusu.

Tzv. holandská varianta volební reformy ponechávala existenci dosavadních čtrnáct volebních krajů (NUTS 3) jako základních volebních jednotek. Na úrovni volebních krajů měly politické strany předkládat voličům své kandidátní listiny a voliči jim zde měli udělovat své hlasy. Základní rozdělení poslaneckých mandátů mezi jednotlivé kandidující subjekty mělo probíhat na republikové úrovni (NUTS 1) na základě celostátních volebních výsledků jednotlivých politických stran. Tímto postupem měla být zajištěna vysoká míra proporcionality volebních výsledků, takto měl být nicméně stanoven „pouze“ (celkový) počet mandátů připadajících konkrétním politickým stranám, ovšem bez určení jejich obsazení konkrétními kandidáty. Přidělování mandátů konkrétním kandidátům mělo již probíhat na nižší úrovni, a sice v základních volebních jednotkách (NUTS 3). Počet mandátů každé politické strany připadajících na konkrétní volební kraj se měl určovat poměrným způsobem podle podílů voličských hlasů, jimiž jednotlivé krajské kandidátní listiny přispěly k celkovému počtu voličských hlasů dané strany. Tím měl být zachován význam výsledků voličského hlasování v jednotlivých volebních krajích.

Pro podobu druhého skrutinia (a tedy volebního bonusu) byly uvažovány dvě možné subvarianty. První alternativa (tzv. holandská I.) předpokládala existenci tzv. tvrdého bonusu, kdy by počet bonusových mandátů byl stanoven dopředu volebním zákonem. Oficiální dokument předložený Vládou ČR pracoval v modelových propočtech s modelem deseti bonusových mandátů (viz *Návrh variant upravujících volební systém*). To by znamenalo ve volební praxi rozdělovat 190 mandátů proporčním způsobem v prvním skrutiniu a následně přidělit deset mandátů straně s nejvyšším celkovým počtem

voličských hlasů ve skrutiniu druhém. Ministr spravedlnosti ČR Jiří Pospíšil nicméně ve vysílání Českého rozhlasu 1 Radiožurnálu v pořadu *Duel* vysílaném 29. srpna 2008 naznačil, že počet bonusových mandátů by mohl být i vyšší, když prohlásil, že volební bonus patnácti mandátů by byl ještě na hranici ústavnosti.

Druhá zvažovaná subvarianta pracovala s tzv. degresivním bonusem (tzv. holandská II.). Podle této logiky měl být celkový počet bonusových mandátů odvozen od odstupu mezi dvěma celostátně volebně nejsilnějšími politickými subjekty. Nejvyšší počet bonusových mandátů měl být přidělován volebně nejsilnější politické straně v případě těsného volebního vítězství. Čím větší by ovšem byl odstup mezi stranou s nejvyšším počtem a stranou s druhým nejvyšším počtem voličských hlasů, tím nižší by byla hodnota volebního bonusu. Velikost volebního bonusu by tak nebyla dopředu známá, ale byla by odvozena od volebního výsledku dvou volebně nejsilnějších stran, respektive od jejich vzájemné volební velikosti. Volební zákon by pouze stanovil maximální počet bonusových mandátů a způsob určení velikosti volebního bonusu na základě volebních výsledků. Zbytek mandátů zbývající do dvou set by se rozděloval proporčně v rámci prvního skrutinia.

Varianta degresivního bonusu tak vycházela z logiky, že jediným cílem volebního systému není pouze zvýhodnění volebně nejsilnější politické strany, ale rovněž přispívat k demokratickým zárukám systémem brzd a protivah. Volební systém má na jedné straně umožňovat vznik stabilních vlád, na straně druhé by ovšem měl bránit přílišnému zvýhodnění celostátně volebně nejsilnější strany z obavy před možností zneužití většiny v PS (srv. *Návrh variant upravujících volební systém*).

Takto nastavený degresivní bonus v rámci holandské varianty sněmovní volební reformy se nakonec objevil v oficiálním *Návrhu variant upravujících volební systém do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR*, ovšem současně se hovořilo i o jiné podobě tzv. degresivního bonusu v rámci holandské varianty (srv. Mlejnek 2008; Eliášová 2008; Leinert 2008; Prokop 2008 ad.). Tento alternativní degresivní bonus by se zvyšoval s tím, jak by klesal podíl voličských hlasů, které získala volebně nejúspěšnější strana ve sněmovních volbách. Pokud by politická strana s celostátně nejvyšším počtem voličských hlasů získala padesát a více procent hlasů, neměla by nárok na žádný bonusový mandát. Naopak získala-li by celostátně volebně nejsilnější politická strana třicet a méně procent z celkového počtu voličských hlasů, získávala by volební bonus o velikosti deseti bonusových mandátů. S každými započatými dvěma procenty nad hranici třiceti procent z celkového počtu odevzdaných voličských hlasů by se velikost volebního bonusu

snížovala o jeden mandát (tedy za 35 procent voličských hlasů by celostátně volebně nejsilnější politický subjekt získal sedm bonusových mandátů, za 40 procent hlasů pět bonusových mandátů apod.). Počet bonusových mandátů, ani počet mandátů rozdělovaných v prvním skrutiniu by tak (opět) nebyl dopředu znám a byl by závislý na aktuálních výsledcích voleb do PS.

Tab. 5.6 Simulace výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 podle tzv. holandské varianty volební reformy

Volby do PS 1998	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	US	Vláda
Skutečný výsledek	63	74	24	20	19	74
Holandská I. (1. + 2. skrutinium)	60 60+0	80 70+10	23 23+0	19 19+0	18 18+0	80
Holandská II. (1. + 2. skrutinium)	61 61+0	77 71+6	24 24+0	19 19+0	19 19+0	77
Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice		Vládní koalice
Skutečný výsledek	58	70	41	31		101
Holandská I. (1. + 2. skrutinium)	53 53+0	76 66+10	40 40+0	31 31+0		107
Holandská II. (1. + 2. skrutinium)	54 54+0	74 67+7	41 41+0	31 31+0		105
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81	74	26	13	6	100
Holandská I. (1. + 2. skrutinium)	82 72+10	66 66+0	26 26+0	14 14+0	12 12+0	108
Holandská II. (1. + 2. skrutinium)	79 74+5	67 67+0	26 26+0	15 15+0	13 13+0	107

Zdroj: Návrh variant upravujících volební systém 2008.

Na určitý problém související s holandskou variantou sněmovní volební reformy nicméně upozorňoval Tomáš Lebeda. Vzhledem k mechanismu přerozdělování poslaneckých mandátů, které konkrétní kandidující subjekt získal na celostátní úrovni, mezi krajské kandidátní listiny totiž podle Lebedy hrozilo, že se (žádoucí) politická soutěž mezi politickými stranami v rámci jednotlivých volebních krajů ve skutečnosti transformuje v soutěž mezi jednotlivé kraje uvnitř kandidujících subjektů. Zjednodušeně řečeno, v případě zavedení holandské varianty by hrozilo, že pro kandidátní listinu konkrétní politické strany v daném volebním kraji bude ve svém důsledku důležitější porazit kandidátní listinu téže politické strany, ovšem předloženou v jiném volebním kraji

(samozřejmě za předpokladu, že daná politická strana získá sněmovní zastoupení), než porazit krajské kandidátní listiny konkurenčních politických stran. Holandská varianta sněmovní volební reformy tak podle Lebedy zcela obrací základní logiku volební soutěže, což může vést k nežádoucí situaci, kdy se předvolební kampaň povede primárně mezi jednotlivými krajskými organizacemi jedné politické strany spíše než mezi jednotlivými kandidujícími subjekty (srv. Prokop 2009).

I tzv. řecká varianta, jejímiž autory byli politologové z Vysoké školy CEVRO Institut Ladislav Mrklas a Petr Sokol, předpokládala konání dvou skrutinií, přičemž prostřednictvím druhého skrutinia měl být přidělován tzv. volební bonus. I řecká varianta byla připravena ve dvou podvariantách, přičemž jednotlivé subvarianty se (opět) lišily v podobě druhého skrutinia. V prvním skrutiniu se měly poslanecké mandáty mezi jednotlivé politické strany rozdělovat, při platnosti tzv. sčítací zákonem stanovené uzavírací klauzule, pomocí metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty v osmi tzv. sdružených volebních krajích (NUTS 2). Tímto mechanismem měla být v prvním skrutiniu zajištěna proporcčnější alokace poslaneckých mandátů mezi politické strany, než tomu bylo v případě sněmovní volební legislativy přijaté v roce 2002. Vycházelo se přitom z předpokladu, jako by se v prvním skrutiniu rozdělovalo všech dvě stě poslaneckých mandátů. Ovšem vzhledem k neschopnosti metod volebních kvót rozdělit všechny mandáty v rámci jediného skrutinia bylo zřejmé, že se v prvním skrutiniu zdaleka nepodaří rozdělit všech dvě stě poslaneckých mandátů, respektive že část poslaneckých mandátů bude třeba „dorozdělit“ ve skrutiniu druhém. Tyto nerozdělené mandáty přikázané do druhého skrutinia se měly stát zdrojem volebního bonusu.

Logika tzv. sdružených krajů předpokládala, že kandidátní listiny budou politické strany předkládat a voliči pro ně budou hlasovat jako doposud ve čtrnácti základních volebních krajích odpovídajících hranicím vyšších územních samosprávných celků (NUTS 3). Rozdělování poslaneckých mandátů mezi politické strany mělo ovšem probíhat na vyšší úrovni, v rámci (osmi) volebních obvodů odpovídajících statistickým a analytickým jednotkám NUTS 2 sdružujících menší základní volební kraje NUTS 3. Pokud se jednalo o volební obvody sdružující dva až tři menší základní volební kraje (NUTS 3)¹¹⁷, docházelo by následně k rozpočtení mandátových zisků konkrétních

¹¹⁷ Tzv. sdruženými kraji tedy byly volební kraje Severozápad (Ústecký kraj a Karlovarský kraj), Jihozápad (Jihočeský kraj a Plzeňský kraj), Severovýchod (Královéhradecký kraj, Pardubický kraj a Liberecký kraj), Jihovýchod (Jihomoravský kraj a kraj Vysočina), Moravskoslezsko (Moravskoslezský kraj) a Střední Morava (Olomoucký kraj a Zlínský kraj). Naopak volební kraje Praha a Středočeský kraj užívané pro přepočtení voličských hlasů mezi jednotlivé politické strany odpovídaly svým vymezením základním volebním

politických stran obdržených na úrovni NUTS 2 mezi kandidátní listiny předložené v základních volebních krajích (NUTS 3). K tomu by docházelo na základě počtu odevzdaných platných voličských hlasů pro krajské kandidátní listiny (NUTS 3) konkrétní politické strany, a to z celkového počtu mandátů přikázaných dané straně na úrovni NUTS 2 a prostřednictvím metody d'Hondtova dělitele.

Tento mechanismus přerozdělení poslaneckých mandátů mezi základní volební kraje (NUTS 3) sdružené v rámci volebních krajů NUTS 2 byl posléze podroben odborné kritice, zejména pak myšlenka použít metodu d'Hondtova dělitele. Hlavní příčinou této kritiky byla (na volebních modelech podložená) skutečnost, že užití metody d'Hondtova dělitele by v praxi vedlo ke zvýhodnění kandidátů nominovaných ve větších základních volebních krajích. V rámci tzv. sdružených krajů (NUTS 2) by totiž tímto mechanismem došlo k (mírné) podprezentaci menších základních volebních krajů (NUTS 3) ve prospěch základních volebních krajů větších (týkat se to mělo zejména Karlovarského a Libereckého kraje, potenciálně ohrožen byl i Ústecký kraj). Na základě této (zjevně oprávněné) kritiky byl tedy připravován pozměňovací návrh, který by poupravil mechanismus přerozdělování mandátů mezi základní volební kraje (NUTS 3) v rámci tzv. sdružených volebních krajů (NUTS 2) tak, aby nedocházelo k znevýhodnění menších základních volebních krajů. Vzhledem k dalšímu vývoji volební reformy (viz níže) ovšem již tento pozměňovací návrh nestihl být představen.

Tzv. volební prémie měla být opět řešena v rámci druhého skrutinia, kam se převáděly všechny neobsazené mandáty ze skrutinia prvního. První podvarianta (tzv. řecká I.) předpokládala, že se druhé skrutinium bude odehrávat na republikové úrovni a všechny neobsazené mandáty ze všech volebních krajů případnou politické straně, která získala celostátně nejvyšší počet voličských hlasů ve volbách do PS. Zjednodušeně řečeno se tedy jednalo o jakousi modifikaci tzv. tvrdého („holandského“) bonusu, přičemž ona modifikace spočívala v tom, že nebyl dopředu znám počet premiových mandátů, které případnou celostátně volebně nejsilnějšímu politickému subjektu¹¹⁸.

V souvislosti s řeckou variantou se proto hovořilo o tzv. plovoucím volebním bonusu, jehož velikost není dopředu známá, ale naopak záleží na aktuálním rozložení voličských hlasů v konkrétních sněmovních volbách (celkový počet bonusových mandátů by závisel zejména na vzájemné velikosti v PS zastoupených stran, tedy na rozložení hlasů

obvodům, v nichž byly předkládány kandidátní listiny a v nichž voliči hlasovali, a nebylo zde tak třeba rozpočítávat poslanecké mandáty mezi volebními úrovněmi NUTS 2 a NUTS 3.

¹¹⁸ Předpokládalo se, že kandidátní listiny pro druhé skrutinium by politické strany předkládaly ještě před konáním samotných voleb, spolu s kandidátními listinami předkládanými v základních volebních obvodech.

mezi v PS zastoupené politické strany, na počtu politických stran postupujících do skrutinia či na podílu propadlých hlasů). Podle zpracovaných volebních modelů na výsledcích voleb do PS konaných v letech 1996 až 2006 by šlo o zhruba osm až šestnáct mandátů, které by se přidělovaly ve druhém skrutiniu.

Jak je ale zřejmé z propočtů Tomáše Lebedy (viz tab. 5.7), mohlo by jít i o více mandátů. Lebeda v této souvislosti zdůrazňuje, že minima a maxima uvedená v tabulce jsou spíše orientační, respektive že pravděpodobnost, že by se k nim mohl skutečný počet mandátů rozdělovaných ve druhém skrutiniu blížit, je jen velmi malá. Naopak se dá podle Lebedy očekávat, že skutečný počet mandátů připadajících na druhé skrutinium bude oscilovat kolem středních hodnot (Lebeda 2010: 171). Doplňme, že rozhodující pro skutečný počet mandátů, které by připadly na volební bonus v případě zavedení řecké I. varianty volební reformy, by byly počet a vzájemná volební velikost politických stran postupujících do prvního skrutinia¹¹⁹.

Tab. 5.7 Velikost volebního bonusu podle modelových propočtů Tomáše Lebedy

	Počet stran ve skrutiniu (celostátní zisk nad 5 procent hlasů)			
	3 strany	4 strany	5 stran	6 stran
Minimum	0	0	0	0
Maximum	8	16	24	32
Střední hodnota	4	8	12	16
Model voleb 1996				16
Model voleb 1998			9	
Model voleb 2002		8		
Model voleb 2006			10	

Zdroj: Lebeda 2010: 171, tab. 1.

Druhou alternativou (tzv. řecká II.) přidělování volebního bonusu bylo, že by se bonusové mandáty přidělovaly politickým stranám již na úrovni (tzv. sdružených) volebních krajů (NUTS 2). V takovém případě měly všechny neobsazené mandáty z prvního skrutinia v rámci daného (tzv. sdruženého) volebního kraje (NUTS 2) připadnout tomu kandidujícímu subjektu, který získal v daném (tzv. sdruženém) volebním kraji nejvíce

¹¹⁹ Jeden z autorů řecké varianty volební reformy, politolog Petr Sokol nicméně na 10. schůzi Ústavně-právního výboru Senátu PČR konané 15. dubna 2009 zdůrazňoval, že skutečná velikost volební prémie je menší než počet bonusových mandátů, protože je zřejmé, že volebně nejsilnější politická strana by beztak některé z těchto bonusových mandátů získala i tehdy, pokud by mělo druhé skrutinium jinou podobu než v případě řecké variantě sněmovní volební reformy (např. klasickou podobu proporčního dorozdělování zbytkových mandátů, jaká se používala v české sněmovní volební legislativě v 90. letech, či podobu tzv. dodatečných mandátů, známou např. z polské volební legislativy).

voličských hlasů. I zde by se tak jednalo o jakýsi „plovoucí“ bonus, který by nebyl dopředu známý, jako v případě tzv. první řecké varianty.

Toto řešení udělování volebního bonusu na úrovni (sdružených) volebních krajů (NUTS 2) nicméně naráželo na problém, že fakticky by tak volební bonus nebyl přidělován celostátně volebně nejsilnější politické straně, nýbrž pravděpodobně hned několika politickým stranám s nejvyšším počtem získaných voličských hlasů na úrovni jednotlivých (tzv. sdružených) volebních krajů (NUTS 2). Podle modelových výpočtů provedených na výsledcích voleb do PS konaných v letech 1996 až 2006 (srv. tab. 5.8) by tak nebyla v českých podmínkách bonifikována pouze celostátně volebně nejsilnější politická strana, ale obě dvě velké politické strany, což by ve svém důsledku vedlo k narušení základní logiky přidělování volebního bonusu, a nedošlo by tak k posílení vládní akceschopnosti.

Tab. 5.8 Simulace výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 podle tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy

Volby do PS 1998	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	US	Vláda
Skutečný výsledek	63	74	24	20	19	74
Řecká I. (1. + 2. skrutinium)	61	81	23	18	17	81
	61+0	72+9	23+0	18+0	17+0	
Řecká II. (1. + 2. skrutinium)	63	79	23	18	17	79
	61+2	72+7	23+0	18+0	17+0	
Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice		Vládní koalice
Skutečný výsledek	58	70	41	31		101
Řecká I. (1. + 2. skrutinium)	55	75	40	30		105
	55+0	67+8	40+0	30+0		
Řecká II. (1. + 2. skrutinium)	56	74	40	30		104
	55+1	67+7	40+0	30+0		
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81	74	26	13	6	100
Řecká I. (1. + 2. skrutinium)	85	67	25	12	11	108
	75+10	67+0	25+0	12+0	11+0	
Řecká II. (1. + 2. skrutinium)	82	70	25	12	11	105
	75+7	67+3	25+0	12+0	11+0	

Zdroj: Návrh variant upravujících volební systém 2008.

Tzv. skotská varianta návrhu sněmovní volební reformy, zpracovaná Tomášem Lebedou, rovněž předpokládala rozdělování poslaneckých mandátů ve dvou skrutiniích. Na rozdíl od řecké varianty se ovšem předpokládalo, že volební zákon výslovně stanoví počet

mandátů, který se bude rozdělovat v jednotlivých skrutiniích. Do prvního skrutinia mělo být podle předloženého návrhu skotské varianty přikázáno celkem 175 mandátů, které by se kandidujícím subjektům, jež by překonaly hranici tzv. sčítací uzavírací klauzule, rozdělovaly na úrovni čtrnácti volebních krajů (NUTS 3) prostřednictvím metody volebního dělitele Sainte-Laguë. Tím měla být zajištěna proporční alokace mandátů v prvním skrutiniu. Na druhé skrutinium, které by se podle návrhu odehrávalo již na celostátní úrovni (NUTS 1), by tak připadalo zbývajících 25 mandátů, přičemž druhého skrutinia by se účastnily všechny kandidující subjekty, které postoupily do skrutinia prvního.

Druhé skrutinium navíc mělo opět generovat určitou volební prémii pro politickou stranou s celostátně nejvyšším počtem voličských hlasů. Tohoto zvýhodnění celostátně volebně nejsilnější strany mělo být dosaženo tím, že by jí byly poslanecké mandáty přidělovány na základě logiky vycházející z jiné metody volebního dělitele než v případě rozdělování poslaneckých mandátů ostatním kandidujícím subjektům, které postoupily do druhého skrutinia. Současně měly být v procesu rozdělování mandátů ve druhém skrutiniu zohledňovány výsledky rozdělení mandátů jednotlivým politickým stranám ze skrutinia prvního. V praxi to mělo vypadat tak, že řada dělitelů jednotlivých politických stran, kterými se dělí jejich celkový počet obdržенých voličských hlasů, by přímo navazovala na výsledky rozdělení mandátů ve skrutiniu prvním. Pro každou politickou stranou zvlášť tak měla být pro potřeby druhého skrutinia vytvářena specifická řada dělitelů podle toho, kolik mandátů získala daná politická strana ve skrutiniu prvním.

Návrh skotské varianty představoval dva možné způsoby, jak by byly poslanecké mandáty ve druhém skrutiniu rozdělovány. Podle první podvarianty (tzv. skotská I.) měly být poslanecké mandáty přidělovány volebně nejsilnější politické straně pomocí metody d'Hondtova dělitele, zatímco ostatním kandidujícím subjektům by se mandáty ve druhém skrutiniu rozdělovaly podle logiky známé z metody volebního dělitele Sainte-Laguë. Konkrétně mělo rozdělování mandátů ve druhém skrutiniu podle tzv. skotské I. varianty vypadat tak, že pro přidělování mandátů volebně nejsilnější politické straně měla být vytvořena řada dělitelů začínající číslem o jedno vyšším, než byl mandátový zisk této strany v prvním skrutiniu, a řada dělitelů se měla dále zvyšovat vždy o 1. Pokud by tedy celostátně volebně nejsilnější politická strana získala v prvním skrutiniu 65 mandátů, byla by pro potřeby rozdělování mandátů této straně ve druhém skrutiniu vytvořena řada dělitelů, kterými se dělí celkový počet voličských hlasů dané strany, začínající hodnotou 66 a pokračující řadou celých čísel 67; 68; 69 atd. V případě rozdělování mandátů ostatním

kandidujícím subjektům ve druhém skrutiniu měla být pro každý politický subjekt zvlášť vytvořena řada dělitelů začínající vždy číslem o dva vyšším, než byl mandátový zisk daného politického subjektu v prvním skrutiniu, a následně se měla hodnota dalších dělitelů zvyšovat vždy o 2. Získala-li by tedy daná politická strana 25 mandátů v prvním skrutiniu, byla by pro potřeby rozdělování mandátů této straně ve druhém skrutiniu vytvořena řada dělitelů začínající číslem 27 a pokračující řadou celých čísel 29; 31; 33 atd. Získala-li by politická strana 14 poslaneckých křesel v prvním skrutiniu, použila by se ve druhém skrutiniu řada dělitelů 16; 18; 20 atd. Pokud by nastala situace, že by do procesu přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty postoupil politický subjekt, který v prvním skrutiniu nezískal žádný mandát, pak by jeho řada dělitelů pro potřeby rozdělení mandátů ve druhém skrutiniu odpovídala klasické podobě metody volebního dělitele Sainte-Laguë. Začínala by tedy číslem 1 a dále by pokračovala řadou celých lichých čísel (3; 5; 7 atd.).

Druhá podvarianta (tzv. skotská II.), která by zvýhodňovala celostátně volebně nejúspěšnější politickou stranu více než první podvarianta, navrhovala přidělovat poslanecké mandáty ve druhém skrutiniu celostátně volebně nejsilnější straně opět pomocí metody d'Hondtova dělitele, zatímco ostatním kandidujícím subjektům měly být mandáty přidělovány podle logiky známé z metody dánského dělitele. Pro přidělování mandátů volebně nejsilnější politické straně tedy měla být, stejně jako v případě první skotské podvarianty, vytvořena řada dělitelů začínající číslem o jedno vyšším, než byl mandátový zisk této strany v prvním skrutiniu, a řada dělitelů se měla dále zvyšovat vždy o hodnotu 1. V případě ostatních politických subjektů měla být pro každý politický subjekt zvlášť vytvořena řada dělitelů začínající vždy číslem o tři vyšším, než byl mandátový zisk daného politického subjektu v prvním skrutiniu, a následně se měla hodnota dalších dělitelů zvyšovat vždy o 3. Pokud by se druhého skrutinia účastnil politický subjekt, který v prvním skrutiniu nezískal žádný mandát, pak by jeho řada dělitelů ve druhém skrutiniu odpovídala řadě dělitelů známé z metody dánského dělitele. Začínala by tedy číslem 1 a dále by pokračovala řadou celých čísel, kdy se hodnota dalšího dělitele zvyšuje vždy o tři ve srovnání s hodnotou dělitele předchozího (4; 7; 10 atd.).

Skotská varianta sněmovní volební reformy, na rozdíl od ostatních předložených variant, tedy fakticky nehovořila přímo o volebním bonusu. Zaváděla (propracovanější) mechanismus volební prémie pro celostátně volebně nejsilnější politickou stranu, přičemž tato prémie vznikala díky specifickému mechanismu rozdělování poslaneckých mandátů v rámci druhého skrutinia. Výše představeným mechanismem rozdělování

mandátů ve druhém skrutiniu navíc mělo podle autora skotské varianty volební reformy Lebedy dojít k tomu, že celostátně volebně nejsilnější politická strana získá volební prémii především na úkor druhé volebně nejsilnější politické strany (namísto na úkor všech ostatních politických stran). Skotská varianta tedy měla zajistit víceméně proporční alokaci mandátů menším politickým stranám. Volební bonus měl vznikat prostřednictvím přesunu určitého (ne příliš vysokého) počtu mandátů mezi dvěma celostátně volebně nejúspěšnějšími politickými stranami tak, aby poskytl straně s nejvyšším počtem hlasů prostor ke snazšímu ustavování vládních koalic¹²⁰. Takto navržené nastavení sněmovního volebního systému se tak jeví pro realitu českého politického systému a pro něj typického koaličního vládnutí jako příznivější řešení než (jiné předložené) varianty, v nichž jsou zdrojem volební prémie mandátové zisky všech v PS zastoupených stran, tedy i případných partnerů v koaličních vládách.

Podle modelů výsledků sněmovních voleb konaných v letech 1998 až 2006 podle skotské varianty sněmovní volební reformy (viz tab. 5.9) se navíc ukazovalo, že při tomto nastavení volebního systému by nebyla tendence k podprezentaci druhé volebně nejsilnější politické strany tak výrazná. Navíc je vysoce pravděpodobné, že v některých z následujících sněmovních voleb se situace otočí a zvýhodněnou se pro změnu stane druhá celostátně volebně nejsilnější strana. Ostatní kandidující subjekty by naopak tímto mechanismem získaly zhruba proporční podíl sněmovních mandátů. V daných sněmovních volbách by tak došlo primárně k znevýhodnění té politické strany, která může v následujících (nebo některých dalších) volbách získat nejvyšší celkový počet voličských hlasů, a stát se tedy zvýhodněnou politickou stranou. Z dlouhodobého hlediska by tak ve svém důsledku nebyl nikdo poškozen, čímž by se podle Tomáše Lebedy volební systém choval korektně a spravedlivě vůči všem v PS zastoupeným politickým stranám (srv. iDNES 2008b). Tato skutečnost nicméně nebyla nakonec reflektována.

¹²⁰ Čistě teoreticky by ovšem mohla v souvislosti s tímto mechanismem volební prémie nastat paradoxní situace, i když v reálné volební praxi jen asi málo pravděpodobná. Budeme-li aplikovat kombinaci dělitelů D'Hondtova a Sainte-Laguë, pak by mohla nastat situace, že získala-li by celostátně volebně nejsilnější politická strana o jediný hlas navíc a pokud by rovněž získala poslední (pěťadvacátý) mandát v celostátním obvodu ve druhém skrutiniu, pak by tato strana za rozdíl jednoho hlasu získala přinejmenším o dva mandáty (ale případně i o více mandátů) více než druhá strana v pořadí. Ještě tvrdší dopad by mohla mít kombinace dělitelů D'Hondtova a dánského, kdy by za téže situace získala celostátně volebně nejsilnější politická strana přes náskok jediného hlasu dokonce nejméně o tři mandáty více než druhá strana v pořadí. Druhé skrutinium podle skotské varianty navíc představuje pro běžného voliče i poměrně složitý mechanismus, kdy si volič jen stěží dokáže představit, co se s jeho hlasem děje, respektive jak byl využit při obsazování poslaneckých mandátů.

Tab. 5.9 Simulace výsledků voleb do PS v letech 1998 až 2006 podle tzv. skotské varianty volební reformy

Volby do PS 1998	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	US	Vláda
Skutečný výsledek	63	74	24	20	19	74
Skotská I. (1. + 2. skrutinium)	61 57+4	78 62+16	24 22+2	19 17+2	18 17+1	78
Skotská II. (1. + 2. skrutinium)	61 57+4	80 62+18	23 22+1	18 17+1	18 17+1	80
Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice		Vládní koalice
Skutečný výsledek	58	70	41	31		101
Skotská I. (1. + 2. skrutinium)	53 47+6	74 60+14	41 38+3	32 30+2		106
Skotská II. (1. + 2. skrutinium)	52 47+5	76 60+16	40 38+2	32 30+2		108
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81	74	26	13	6	100
Skotská I. (1. + 2. skrutinium)	80 65+15	67 61+6	26 23+3	14 13+1	13 13+0	107
Skotská II. (1. + 2. skrutinium)	83 65+18	65 61+4	25 23+2	14 13+1	13 13+0	110

Zdroj: Návrh variant upravujících volební systém 2008.

Ačkoli se představitelé stran vládní koalice shodli v srpnu roku 2008 na redukci počtu uvažovaných základních variant sněmovní volební reformy na tři, které měly být během jednoho měsíce dále rozpracovány, srpnové koaliční jednání současně (znovu) odhalilo neshody mezi představiteli jednotlivých politických stran Topolánkovy vládní koalice v otázce, jaké nastavení sněmovního volebního systému je podle nich nejvhodnějším řešením v podmínkách politického systému ČR. Rozhodující roli v preferencích konkrétních variant u představitelů jednotlivých politických stran vládní koalice (a nejen jejich) přitom sehrávaly zejména vlastní „sobecké“ zájmy, především s ohledem na potenciální mandátové zisky podle simulací výsledků předchozích voleb do PS při užití různých navrhovaných variant. Většina představitelů ODS tak jednoznačně preferovala řeckou variantu sněmovní volební reformy¹²¹. I to byl zřejmě jeden z důvodů, proč se již v polovině srpna roku 2008 v médiích objevila informace, že nejvíce šancí na schválení má

¹²¹ Jednu z výjimek v řadách ODS představoval tehdejší ministr vnitra Ivan Langer, kterému ovšem nejvíce vadila metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty, která byla zahrnuta již do textu koaliční smlouvy z prosince roku 2006 (Prokop 2008).

právě řecká varianta (srv. Valášková 2008). Navíc během srpnového jednání Vlády ČR většina ministrů hlasovala právě pro řeckou variantu sněmovní volební reformy (Prokop 2008). A to i přesto, že menší strany vládní koalice, KDU-ČSL a SZ, se v tuto chvíli přikláněly spíše k holandské variantě sněmovní volební reformy¹²². SZ se navíc slovy ministra školství Ondřeje Lišky nechala slyšet, že by uvítala zákonné stanovení maximální výše volebního bonusu (srv. Eliášová 2008).

Ačkoli měla být otázka reformy nastavení sněmovního volebního systému projednávána Vládou ČR v průběhu října roku 2008, nabraly přípravy čtyři měsíce zpoždění. Vláda ČR se tak otázkou sněmovní volební reformy zabývala až na svém jednání konaném 9. února 2009. Před únorovým jednáním představitelů stran vládní koalice znovu zopakovaly menší politické strany své rozhodnutí prosazovat holandskou variantu sněmovní volební reformy, zatímco ODS podporovala řeckou variantu (viz Prokop 2009). Právě na únorovém jednání Vlády ČR nakonec padlo definitivní rozhodnutí ve prospěch řecké varianty sněmovní volební reformy (konkrétně řecké I. podvarianty, která předpokládala přidělování volebního bonusu ve druhém skrutiniu na celostátní úrovni) a která byla odeslána do PS k projednání.

Ovšem ještě dříve, než se návrhem novely volebního zákona stihla zabývat PS, došlo k vyslovení nedůvěry koaliční vládě Mirka Topolánka, což předznamenalo pozdější neúspěch návrhu při jejím projednávání v PS. První čtení návrhu novely volebního zákona proběhlo na půdě PS 10. června 2009. Hlasování se zúčastnilo 118 poslanců, z čehož se 60 poslanců (všichni z řad poslaneckých klubů ČSSD a KSČM¹²³) vyslovilo pro zamítnutí návrhu novely volebního zákona. Řecká varianta sněmovní volební reformy byla zamítnuta hned v prvním čtení a dále již nebyla na půdě PS (ani jinde) diskutována, ani dále rozpracovávána. Jedinou změnou sněmovní volební legislativy realizovanou v období let 2006 až 2010 tak zůstalo přijetí zákona č. 480/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 480/2006 Sb., přijatý v říjnu roku 2006, zvyšoval význam mechanismu preferenčního hlasování voličů v procesu obsazování mandátů konkrétními kandidáty (došlo ke zvýšení počtu preferenčních hlasů ze dvou

¹²² Jeden z čelných představitelů KDU-ČSL a tehdejší předseda Legislativní rady vlády ČR Cyril Svoboda v této souvislosti prohlásil, že KDU-ČSL bude podporovat holandskou variantu, protože tato generuje „nejmenší volební bonus pro vítěze, a tudíž nejspravedlivější rozdělení hlasů a jejich přepočítání na mandáty. (...) Spravedlivé je nakládat s mandáty tak, jak o nich rozhodli voliči“ (Eliášová 2008).

¹²³ Podle záznamu hlasování jednotlivých poslanců byl jediným přítomným poslancem KSČM, který hlasoval proti zamítnutí řecké varianty sněmovní volební reformy, Jiří Dolejš. Sám Dolejš ovšem ihned po oznámení výsledku hlasování vystoupil s prohlášením, že je přesvědčen, že hlasoval pro zamítnutí návrhu novely volebního zákona, ačkoli na sjetině z hlasování je uvedeno, že hlasoval proti.

na čtyři a současně ke snížení hranice vyžadované pro posun na kandidátní listině ze sedmi procent na pět).

Zamítavé stanovisko poslanců ČSSD při červnovém hlasování o řecké variantě sněmovní volební reformy odráželo dlouhodobé stanovisko strany k Topolánkovou vládní koalici připravovanému návrhu novely volebního zákona, vůči němuž se ČSSD od počátku stavila do opozice. A to i přesto, že ve svém důsledku by řecká byla z hlediska případných mandátových zisků zcela nepochybně výhodná i pro ČSSD (v případě, že by dosáhla nejvyššího počtu hlasů ve volbách do PS). Hlavní problém ČSSD spatřovala, alespoň podle svých vlastních vyjádření, v mechanismu volebního bonusu. Tento mechanismus podle ČSSD odporuje ústavní zásadě poměrného zastoupení požadované pro volby do PS a současně podle ČSSD naráží na ústavní požadavek rovnosti hlasování (srv. Jelínek 2008).

ČSSD tak setrvala na pozicích, které představil její tehdejší předseda Jiří Paroubek již v létě roku 2006. Pokud se mělo uvažovat o změně sněmovních volebních pravidel, mělo podle ČSSD dojít ke změně v počtu volebních obvodů. Podle několika Paroubkových prohlášení ČSSD preferovala zvýšení celkového počtu volebních obvodů pro volby do PS ze současných čtrnácti na osmnáct až dvaadvacet, přičemž se předpokládalo, že stávající čtyři největší volební kraje by se rozdělily tak, že by z každého z největších volebních krajů vznikly dva až tři volební obvody menší. Nejmenším volebním obvodem by tak zůstal kraj Karlovarský rozdělující pět mandátů, největším volebním obvodem by se naopak stal Ústecký kraj, v němž by se rozdělovalo čtrnáct poslaneckých mandátů. Touto změnou měl být do sněmovní volební legislativy zakotvena přítomnost určitého většinotvorného prvku tendujícího k systematickému zvýhodňování (obou) volebně nejsilnějších politických stran, samozřejmě ovšem při zachování logiky volebního systému poměrného zastoupení.

ČSSD si nechala v průběhu roku 2008 zpracovat analýzu předpokládaných důsledků možných změn sněmovního volebního systému. Politologickou analýzu možných dopadů pro ČSSD zpracovával Tomáš Lebeda, ústavně-právní analýzu pak zpracoval Jan Kudrna. Lebeda se na základě zadání od ČSSD zaměřil pomocí modelových propočtů na možné dopady sněmovního volebního systému v pěti různých podobách: 1) při zavedení 18 volebních obvodů (čtyři největší volební kraje by se rozdělily vždy na dva menší volební obvody, zbývajících deset volebních krajů by zůstalo zachováno) a užití metody d'Hondtova dělitele pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty; 2) v situaci 23 volebních obvodů a při užití metody d'Hondtova dělitele; 3) v podmínkách vytvoření 35 volebních obvodů a užití metody d'Hondtova dělitele; 4) v podmínkách vytvoření osmi

volebních obvodů, užití Hagenbach-Bischoffovy kvóty a tzv. volebního bonusu pro celostátně volebně nejúspěšnější stranu (v podstatě odpovídá logice řecké varianty sněmovní volební reformy) a 5) v situaci, kdy by zůstalo zachováno stávající nastavení sněmovních volebních pravidel.

Na základě takto provedené analýzy došel Lebeda k závěru, že stávající sněmovní volební systém a model s osmnácti volebními obvody jsou výhodné pro levici (v případě modelu s osmnácti volebními obvody pak „mimořádně výhodné nastavení pro levici). Výrazněji by se toto zvýhodnění levice při existenci osmnácti volebních obvodů projevilo na modelu výsledků sněmovních voleb konaných v roce 2006 (viz tab. 5.10), v němž by levicové strany (ČSSD a KSČM) získaly v součtu o šest mandátů více než ODS, KDU-ČSL a SZ, a to i navzdory skutečnosti, že by získaly v součtu o zhruba dvě stě tisíc voličských hlasů méně než zbylé tři v PS zastoupené politické strany dohromady. To je dáno zejména skutečností, že případný mandátový úspěch menších politických stran by ještě více než doposud závisel na regionálním rozložení jejich elektorátu. Tento závěr je nicméně platný pouze po dobu, kdy bude mít sněmovní levice podobu jedné velké a jedné středně velké strany. V okamžiku, kdy se z KSČM stane strana malá (v důsledku demografické struktury elektorátu KSČM), mohla by se výhoda stávajícího sněmovního volebního systému pro levicové strany obrátit proti nim. Podle Lebedy tedy stávající nastavení sněmovního volebního systému představuje pro levici nyní výhodný, nicméně do budoucna neudržitelný model volebního systému (Lebeda 2008).

Tab. 5.10 Simulace výsledků voleb do PS v letech 2002 a 2006 při 18 volebních obvodech a použití metody d'Hondtova dělitele podle Lebedových výpočtů¹²⁴

Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice	Vládní koalice	
Skutečný výsledek	58	70	41	31	101	
Volební model	59	71	40	30	101	
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81	74	26	13	6	100
Volební model	83	76	27	10	4	97

Zdroj: Lebeda 2008.

¹²⁴ Volební model je třeba vnímat jako pouze ilustrativní, vedle obecných problémů souvisejících s modelováním volebních výsledků (více viz úvod) by také záleželo, jakým způsobem by byly větší volební kraje rozděleny na volební kraje menší.

Mechanický účinek 23 volebních obvodů v kombinaci s metodou d'Hondtova dělitele pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty by pak produkoval tendenci k dalšímu výraznému oslabení menších politických stran s rovnoměrně rozprostřenou voličskou podporou po celém území ČR. Lebedův model výsledků voleb do PS konaných v roce 2006 ukazuje, že v případě existence 23 volebních obvodů, tedy v situaci, kdy by se stávající čtyři největší volební kraje rozdělily na tři zhruba stejně velké volební obvody a stávající Ústecký kraj rozdělil na dva zhruba stejně velké volební obvody, by SZ dosáhla zisku pouze tří poslaneckých mandátů. Model 35 volebních obvodů by pak byl pro menší politické strany s rovnoměrně rozloženou voličskou podporou v podstatě likvidační (podle Lebedových modelů by SZ nedosáhla na poslanecký mandát). Model 35 volebních obvodů je navíc jen velmi těžko předvídatelný a na hranici ústavnosti (Lebeda 2008), či dokonce možná již za hranicí ústavnosti (s ohledem na dřívější nálezy Ústavního soudu ČR, zejména pak Nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.).

Tomáš Lebeda prostřednictvím svých modelových výpočtů ukázal, že ve svém důsledku by ale ani jedna z výše popsaných variant sněmovní volební reformy (tedy ani model osmnácti, ani 23 a ani 35 volebních obvodů) nebyla zárukou pro snazší ustavování stabilních a akceschopných vlád. Naopak model s osmi volebními obvody, užitím metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty a s volebním bonusem by mohl podle Lebedy tento problém vcelku uspokojivě řešit. Takto zvolené nastavení sněmovního volebního systému by totiž narovnávalo proporcionalitu zastoupení menších politických stran, v důsledku čehož by ale rovněž platilo, že by celková výše bonifikace celostátně volebně nejsilnější politické strany byla menší než v případě zavedení 23 nebo dokonce 35 volebních obvodů¹²⁵. Určitý (zejména ústavně-právní) problém by ovšem mohl podle Lebedy představovat mechanismus volebního bonusu (Lebeda 2008), jak ale vcelku logicky doplnil ve své ústavně-právní analýze pro ČSSD odborník na ústavní právo Jan Kudrna, případné rozhodnutí Ústavního

¹²⁵ Lebeda pak na základě této své analýzy doporučil ČSSD buď podporovat zachování stávajícího sněmovního volebního systému, který ČSSD nijak nepoškozuje, nebo se přiklonit k některému z umírněných vládních návrhů volební reformy, které zachovávají poměrné zastoupení menším politickým stranám a současně poskytují určitý malý volební bonus celostátně volebně nejsilnější politické strany (Lebeda 2008). Na tento Lebedův závěr posléze navázalo i stanovisko Politicko-analytického oddělení ČSSD, které doporučuje buď odmítnout jakékoli úvahy o změnách sněmovního volebního systému, nebo podpořit vládní návrh řecké varianty volební reformy s tím, že by se ČSSD musela do budoucna vyrovnat s tím, že by tímto krokem poskytla případným budoucím vládám v čele s ODS příznivější podmínky pro vytvoření silnějších vládních většin, čímž by mohlo dojít k dalšímu oslabení konsensuálních prvků v české politické kultuře a k oslabení sociální soudržnosti české společnosti (Novotný 2008).

soudu ČR nelze v této kvalitativně nové problematice (ústavnost volebního bonusu) zodpovědně předpovědět (Kudrna 2008).

Připomeňme ovšem, že otázkou možné ústavnosti řecké varianty sněmovní volební reformy se zabývaly ve svých příspěvcích přednesených na 10. schůzi Ústavně-právního výboru Senátu PČR konané 15. dubna 2009 i odborníci na ústavní právo Jan Wintr, Marek Antoš a Věra Jirásková. Wintr nejprve připomněl, že Ústavní soud ČR vždycky testoval, zda a do jaké míry se volební systém odchyluje od systému poměrného zastoupení, a pokud se odchyluje, do jaké míry je tato odchylka ospravedlněna nějakými dobrými silnými důvody. V tomto ohledu návrh řecké varianty judikatury Ústavního soudu ČR podle Wintra vyhovuje. Dalším směrem testu ústavnosti je podle Wintra otázka předvídatelnosti volebního systému. Zde již Wintr identifikoval problém v souvislosti s mechanismem volebního bonusu, respektive s jeho nahodilou velikostí. Protože tak volební bonus představuje svévolný a neobvyklý prvek, který nemá rozumné ospravedlnění a navíc vede k překvapivým a nevypočitatelným důsledkům, došel Wintr k závěru, že jako takový by nemusel projít testem Nejvyššího správního soudu. Na tuto argumentaci posléze navázal Antoš, který také zmínil jako problematickou náhodnou velikost volebního bonusu a otázku zastoupení jednotlivých (zejména menších) krajů v rámci tzv. sdružených volebních krajů. Antoš nicméně nakonec došel k závěru, že z hlediska ústavněprávní otázky rovnosti volebního práva se jedná o poměrně slabý problém (na rozdíl od politické reality, kde jde o problém poměrně silný). Jirásková upozorňovala, že volební bonus představuje „nejbrutálnější“ zásah ze všech známých metod, jak deformovat volební systém poměrného zastoupení, v důsledku čehož se ztrácí charakter poměrného zastoupení a dostáváme se do systému většinového odměňování. Ústava ČR tak představuje podle Jiráskové překážku pro mechanismus volebního bonusu v případě, že nepůjde pouze o malý volební bonus o velikosti například tří poslaneckých mandátů (podr. viz *Zápis z 10. schůze Ústavně-právního výboru Senátu*).

5.3 Zhodnocení třetí fáze politiky sněmovních volebních reforem v ČR

Volební reforma připravovaná tzv. druhou Topolánkovou vládou byla širší veřejnosti prezentována jako volební reforma potřebná. V souvislosti s výsledky voleb do PS konaných v červnu roku 2006 se začalo hovořit o tzv. volebním patu. Po přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty se totiž ukázalo, že politické strany deklarující ochotu uzavřít vládní koalici, tzn. ODS, KDU-ČSL a SZ, disponují počtem sta mandátů,

stejně jako zbylé dvě v PS zastoupené politické strany (ČSSD a KSČM). Za hlavního viníka tohoto stavu a obecně problémů souvisejících s procesem vládnutí v ČR (sestavováním vládních koalic počínaje a stabilitou a akceschopností vlád konče) byl řadou politiků a médií označen existující sněmovní volební systém. Rozpoutala se tak nová vlna diskuzí o možnosti reformy českého sněmovního volebního systému, která získala konkrétnější podobu nejprve v textu koaliční smlouvy mezi ODS, KDU-ČSL a SZ z prosince roku 2006 (a následném programovém prohlášení Topolánkovy vlády předneseném 17. ledna 2007) a posléze v podobě několika návrhů sněmovní volební reformy předložených (pro tento účel ustavenou expertní komisí) v polovině roku 2008, aby byl nakonec v paragrafovaném znění předložen zcela konkrétní návrh novely volebního zákona v podobě tzv. řecké varianty (původní tzv. řecké I. podvarianty). Podnět ke změně existujícího sněmovního volebního systému nicméně přišel již záhy po vyhlášení volebních výsledků, respektive celkového rozdělení poslaneckých mandátů, protože na jedné straně se jako poškozené cítily menší politické strany (zejména pak z logických důvodů SZ), na straně druhé se nespokojenost ozývala i z řad ODS, která nedokázala poskládat dohromady dostatečnou vládní většinu v PS.

Nutno ovšem dodat, že ve vypjaté povolební atmosféře nedošlo k analýze skutečných příčin stávající situace a celá skutečnost se zúžila na problém volebního a ústavního inženýrství. Ačkoli česká legislativa znala (a zná) všechny relevantní procedury vztahující se k procesu vládnutí (ustavení vlády, demise vlády či odvolání kabinetu), o politické realitě vzniklé po sněmovních volbách konaných v roce 2006 se začalo hovořit jako o ústavní krizi. Ve skutečnosti šlo ovšem pouze o krizi politickou, respektive o krizi politické reprezentace. Navzdory rozdělení mandátů politickým stranám totiž existovaly možnosti, jak vzniklou situaci řešit, pokud by se byly politické elity schopné dohodnout. A to ať již v podobě menšinové vlády, tak v podobě ustavení vládní koalice dvou celostátně volebně nejsilnějších politických stran, což představuje sice spíše výjimečné a díky předchozím zkušenostem v českých podmínkách ne zcela šťastné, přesto možné a legitimní řešení. V české povolební atmosféře, vykazující velmi nízkou míru ochoty k dosažení konsenzu mezi konkurenčními politickými tábory, nicméně nakonec nebylo ani jedno z těchto dvou potenciálně možných řešení realizovatelné.

Jako hlavní problémy existujícího sněmovního volebního systému byly tedy identifikovány podreprezentace menších politických stran a neschopnost volebního systému produkovat dostatečně silné vládní většiny. Lékem na tyto nedostatky se měla stát volební reforma, jejíž podoba byla do značné míry specifikována v koaliční smlouvě mezi

ODS, KDU-ČSL a SZ z prosince roku 2006. Prosincová koaliční smlouva implicitně uváděla dva konkrétní požadované efekty, kterými byly jednak zvýšení proporcionality výsledné alokace poslaneckých mandátů (koaliční smlouva v této souvislosti navíc doporučovala navrácení se k metodě Hagenbach-Bischoffovy kvóty pro přepočítání voličských hlasů na poslanecké mandáty) a jednak bonifikace celostátně volebně nejsilnější politické strany.

Po sněmovních volbách konaných v roce 2006 se tak proměňuje charakter diskuze o možnostech sněmovní volební reformy v ČR. Rozdělení české stranicko-politické soustavy do dvou zhruba stejně silných volebních bloků vedlo hlavní politické aktéry k přehodnocení dosavadní strategie politiky volebních reforem v ČR, známé zejména z její druhé fáze vázající se k období tzv. opoziční smlouvy, kdy hlavním cílem volební reformy bylo zavedení výrazně disproporčních prvků do české sněmovní legislativy tak, aby došlo k posílení velkých politických stran na úkor stran menších, které mají být eliminovány nebo alespoň marginalizovány. Disproporční účinek obsažený ve volebním zákonu z roku 2002 fakticky vytvořil situaci (zejména v důsledku výrazné podprezentace SZ), že uvažovaná vládní koalice složená z ODS, KDU-ČSL a SZ nedisponovala potřebnou většinou mandátů v PS, ačkoli tyto tři politické strany získaly ve volbách do PS konaných v roce 2006 v součtu o více než dvě stě tisíc voličských hlasů více než zbylé dvě v PS zastoupené politické strany (ČSSD a KSČM).

Třetí fáze politiky sněmovních volebních reforem v ČR tak opouští dosavadní snahu o omezení či oslabení menších politických stran ve prospěch stran velkých. Namísto toho se měla připravovaná sněmovní volební reforma zaměřit spíše na nějakou formu zvýhodnění celostátně volebně nejsilnější politické strany, současně ale vládní zadání obsažené v koaliční smlouvě vyžadovalo zajištění vysoké míry proporcionality sněmovního zastoupení v případě menších politických stran.

Ačkoli se na první pohled mohlo zdát, že výše uvedené zadání pro sněmovní volební reformu (obsažené v prosincové koaliční smlouvě) nabízí uspokojivé řešení stávajících problémů při ustavování českých vlád, podrobnější pohled odhaluje závažný nedostatek samotného vládního zadání pro sněmovní volební reformu. Tímto problematickým jevem se zdá být především kombinace principu posílení vládní akceschopnosti spolu s požadavkem na posílení proporcionality výstupů volební soutěže, tedy kombinace dvou protichůdných principů (srv. např. Lijphart 1984; Nohlen 1990; Diamond 1999: 103; Powell 2000; Powell – Vanberg 2000). *De facto* totiž princip volebního bonusu, tedy zvýhodnění ve volbách nejsilnějšího kandidujícího subjektu, nutně musí snižovat

celkovou míru proporcionality volebního systému. Mechanismus volebního bonusu totiž omezuje, ba destruuje efekt proporční volební formule užívané pro přepočítání obdržených voličských hlasů na poslanecké mandáty.

Na druhou stranu je nicméně nutno přiznat, že modely výsledků voleb do PS podle navrhovaných variant sněmovní volební reformy (především pak skotská a holandská varianta) naznačovaly tendenci k narovnání mandátových zisků zejména v případě menších politických stran s koncentrovanou voličskou podporou oproti volební legislativě z roku 2002, v našem případě SZ na modelech výsledků sněmovních voleb konaných v roce 2006.

Tab. 5.11 Srovnání míry proporcionality volebních výsledků stávajícího volebního systému, modelů volebních výsledků podle tzv. skotské, řecké a holandské varianty a modelu 18 volebních obvodů v kombinaci s d'Hondtovým dělitelem (hodnoty *Least squares indexu*)

Volby do PS 2002	Skotská I.	Skotská II.	Holandská I.	Holandská II.	Řecká I.	Řecká II.	Model 18 obvodů
5,78	6,13	6,57	6,58	6,16	6,44	6,30	6,08
Volby do PS 2006	Skotská I.	Skotská II.	Holandská I.	Holandská II.	Řecká I.	Řecká II.	Model 18 obvodů
5,72	3,79	4,67	4,37	3,50	5,49	4,84	7,05

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím dat z <http://www.volby.cz> a z tab. 5.6 a 5.8 až 5.10).

V průběhu samotné politické diskuze o realizaci sněmovní volební reformy se nicméně začaly stále výrazněji objevovat prvky účelovosti připravované volební reformy. Postupem času bylo stále zřejmější, že text koaliční smlouvy není kompromisem mezi stanovisky koaličních partnerů, nýbrž prostým spojením dvou protichůdných požadavků. Pro ODS se primárním cílem stávalo nalezení takové volební reformy, která nejvýrazněji zvýhodňuje celostátně volebně nejsilnější politickou stranu (v koaliční smlouvě obsažený požadavek bonifikace), zatímco pro její menší koaliční partnery, zejména pak SZ, bylo primárním cílem připravované sněmovní volební reformy narovnání jejich sněmovního zastoupení (v koaliční smlouvě obsažený požadavek vyšší míry proporcionality alokace poslaneckých

mandátů). V důsledku toho se začaly představy jednotlivých stran vládní koalice o preferované variantě volební reformy rozcházet (více méně v souladu s logikou *seat-maximizing* strategie). Zatímco ODS od počátku otevřeně preferovala řeckou variantu sněmovní volební reformy, protože jí podle modelů volebních výsledků poskytovala nejvyšší míru nadreprezentace v PS, menší strany vládní koalice, KDU-ČSL a SZ, se přikláněly spíše k holandské variantě, která jim nabízela vyšší podíl na sněmovním zastoupení (viz tab. 5.12)¹²⁶.

Tab. 5.12 Míra nadreprezentace a podreprezentace (*advantage ratio*) jednotlivých v PS zastoupených politických stran podle modelů volebních výsledků podle tzv. skotské, řecké a holandské varianty a podle modelu 18 obvodů v kombinaci s d'Hondtovým dělitelem

Volby do PS 2002	ODS	ČSSD	KSČM	Koalice	
Skutečný výsledek	1,19	1,16	1,11	1,09	
Skotská I.	1,08	1,23	1,11	1,12	
Skotská II.	1,06	1,26	1,08	1,12	
Holandská I.	1,08	1,26	1,08	1,09	
Holandská II.	1,10	1,23	1,11	1,09	
Řecká I.	1,12	1,24	1,08	1,05	
Řecká II.	1,14	1,23	1,08	1,05	
Model 18 obvodů	1,21	1,18	1,08	1,05	
Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SZ
Skutečný výsledek	1,14	1,14	1,01	0,90	0,48
Skotská I.	1,13	1,04	1,01	0,97	1,03
Skotská II.	1,17	1,01	0,98	0,97	1,03
Holandská I.	1,16	1,02	1,01	0,97	0,95
Holandská II.	1,12	1,04	1,01	1,04	1,03
Řecká I.	1,20	1,04	0,98	0,83	0,87
Řecká II.	1,16	1,08	0,98	0,83	0,87
Model 18 obvodů	1,18	1,17	1,05	0,69	0,32

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím dat z <http://www.volby.cz> a z tab. 5.6 a 5.8 až 5.10).

¹²⁶ Ve svém důsledku tak mimo hru zůstávala skotská varianta sněmovní volební reformy, která nicméně byla nejkompexněji propracovaná a s ohledem na modelové výsledky voleb se jevila jako varianta poskytující nejnuspokojivější a nejefektivnější řešení zadání obsaženého v textu koaliční smlouvy.

Ještě před svou preferencí holandské varianty sněmovní volební reformy navíc KDU-ČSL hovořila o možnosti předložení vlastního návrhu na zavedení logiky německého volebního systému do české sněmovní volební legislativy, který by byl pro stranu evidentně výhodný v případě, že by strana nepřekonalala pětiprocentní zákonem stanovenou uzavírací klauzuli (logika *maximin* strategie). Případný zisk z nominální části voleb by totiž teoreticky mohl KDU-ČSL, která disponovala výhodou regionálně koncentrované voličské podpory, umožnit vyhnout se nutnosti překonání zákonem stanovené uzavírací klauzule a získat poměrné zastoupení i při celkovém zisku například čtyř procent hlasů voličů. Vzhledem k mechanismu německého volebního systému se nicméně zdá, že jeho logika by byla v českých politických podmínkách výhodná z menších politických stran právě pouze pro KDU-ČSL, a to při zisku voličských hlasů menším než pět procent¹²⁷. Naopak pokud by KDU-ČSL dokázala hranici uzavírací klauzule překonat, reálně by hrozilo, že by získala nižší podíl zastoupení v PS než v případě stávajícího volebního systému¹²⁸.

Podobně ČSSD preferovala nastavení sněmovního volebního systému, které pro ni bylo aktuálně nejvýhodnější. Stavila se tedy kriticky ke všem vládou předloženým variantám sněmovní volební reformy a upřednostňovala variantu zachování stávajícího sněmovního volebního systému. Pokud byla ochotna uvažovat o nějaké změně existujících volebních pravidel do PS, pak její úvahy směřovaly k možnosti zvýšení počtu volebních obvodů na osmnáct tak, že by čtyři největší volební kraje byly rozděleny na dva menší volební obvody, zatímco zbývajících deset volebních krajů by zůstalo zachováno ve stávající podobě.

Nakonec vláda ČR v únoru roku 2009 vybrala a do PS ke schválení předložila návrh tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy. Vzhledem k následnému vyslovení nedůvěry druhé Topolánkově vládě se nicméně zdálo pravděpodobné, že PS návrh řecké varianty volební reformy zamítne. To se posléze také skutečně stalo, když byl v první polovině června roku 2009 návrh řecké varianty sněmovní volební reformy zamítnut PS již v prvním čtení.

¹²⁷ Současné je zřejmé, že z hlediska mandátových zisků by logika německého volebního systému mohla být výhodná pro obě velké politické strany, ODS a ČSSD, které by tak mohly zvýraznit své sněmovní zastoupení i odstup od ostatních v PS zastoupených politických stran.

¹²⁸ Vzhledem ke specifickému charakteru nominální části volebního systému vycházejícího z logiky německého volebního systému není v podstatě možné sestavit relevantní a validní model volebních výsledků podle takového nastavení volební legislativy.

Tab. 5.13 Tzv. řecká varianta sněmovní volební reformy

Základní parametry	Zákon č. 37/2002 Sb.	Tzv. řecká varianta
Volební formule	Poměrné zastoupení	► Poměrné zastoupení (1. skr.); většinový systém (2. skr.)
Počet volebních obvodů	14 volebních krajů	► 8 tzv. sdružených krajů
Velikost obvodů	M=5–25	► M=19–33/34
Počet skrutinií	1 skrutinium	► 2 skrutinia
Charakter 2. skrutinia	xxx	► Volební bonus
Matematická formule	D'Hondtův dělitel	► Hagenbach-Bischoffova kvóta (1. skr.); stranické blokové hlasování (2. skr.)
Uzavírací klauzule	5 % samostatná kandidatura, 10 % pro koalice 2 stran, 15 % pro koalice 3 stran, 20 % koalice 4 a více stran	5 % samostatná kandidatura, 10 % pro koalice 2 stran, 15 % pro koalice 3 stran, 20 % koalice 4 a více stran

Zdroje: Zákon č. 37/2002 Sb.; Návrh variant upravujících volební systém 2008.

Přínos tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy pro českou politickou praxi je nicméně sporný. Jednou z hlavních výchozích úvah pro kritiku vládního návrhu reformy sněmovního volebního systému je zpochybnění přínosu principu bonifikace celostátně volebně neúspěšnější politické strany pro proces ustavování vládních koalic v ČR.

Obecně platí, že důvodem pro zavádění tzv. volební prémie pro celostátně volebně nejsilnější politické subjekty bývá představa, že takový mechanismus zajistí vznik dostatečně silné, většinové a poměrně stabilní vlády. S touto logikou se ostatně setkáváme i v případě politiky sněmovních volebních reforem v ČR. Existují ovšem i výjimky z tohoto „pravidla“ uvažování o možnosti zavedení volebního bonusu. Například na Maltě se podnětem pro zavedení volebního bonusu stala nikoli snaha o mandátové zvýhodnění celostátně volebně nejsilnější politické strany, ale primárním účelem zavedení volebního bonusu bylo úsilí o napravení nedokonalostí (tzv. převrácených většin) během procesu alokace mandátů v důsledku mechanického účinku maltského volebního systému¹²⁹.

¹²⁹ Výrazným podnětem k zavedení tohoto „opravného“ mechanismu do maltské volební legislativy byly výsledky parlamentních voleb konaných v roce 1981, kdy Maltská labouristická strana získala nadpoloviční většinu mandátů (52,3 procenta z celkového počtu rozdělovaných mandátů), ačkoli odešla z volební soutěže poražena (49,1 procenta voličských hlasů), zatímco maltské nacionalisté získali menšinu parlamentních křesel při zisku nadpoloviční většiny hlasů ve volbách. V důsledku této negativní zkušenosti byl na Maltě v roce 1987 přijat ústavní dodatek, podle něhož platí, že získá-li celostátně volebně nejsilnější politický subjekt nadpoloviční většinu hlasů, musí současně obsazovat i nadpoloviční většinu zastupitelských mandátů. Pokud to situace vyžaduje, je pro potřeby uplatnění tohoto nápravného principu možné navýšit celkový počet členů parlamentu (srv. Lijphart 1994b: 36; Taagepera 2008: 29; Buhagiar a Lauri 2009: 1–2). Když se tedy

V samotné volební praxi můžeme rozlišit dva základní mechanismy, které ve svém důsledku vedou k bonifikaci volebně nejsilnějších politických stran. První možností je nezavádět explicitně do volební legislativy mechanismus volebního bonusu, ale pouze nastavit základní parametry volební legislativy tak, aby zvýhodňovala velké kandidující politické subjekty, tedy včetně politického subjektu s celostátně nejvyšším počtem voličských hlasů. Již Douglas W. Rae (1971) upozorňoval na obecně platnou skutečnost, že všechny typy volebních systémů systematicky zvýhodňují velké kandidující politické subjekty a naopak znevýhodňují malé¹³⁰. Dokonce i naprostá většina listinných poměrných volebních systémů v určité míře zvýhodňuje velké politické strany na úkor menších, a to i ve středně velkých a velkých volebních obvodech. Intenzita obecné tendence k systematickému zvýhodnění velkých politických stran ve volebních systémech poměrného zastoupení narůstá s tím, jak klesá velikost volebních obvodů. Nejsilněji se pak tyto tendence projevují ve většinových volebních technikách prosté (*plurality*) i nadpoloviční většiny (*majority*). Nejextrémnější podoby dosahuje míra disproporcionality ve volebním systému stranického blokového hlasování (*party bloc vote*), tedy volebním systému, kde je aplikována logika volebního systému prosté většiny ve vícemandátových volebních obvodech¹³¹. V tomto typu volebního systému prosté většiny platí, že čím větší volební obvody, tím vyšší celková míra disproporcionality alokace poslaneckých mandátů. I proto někteří autoři hovoří o tom, že se jedná o ne příliš demokratický typ volebního systému, protože je nepravděpodobné, že by dnes kdokoli v ustavených demokraciích uvažoval o zavedení této volební techniky (srv. Renwick 2010: 60–61).

Tyto (vrozené) tendence volebních systémů systematicky nadreprezentovat velké kandidující politické subjekty na úkor malých mohou vést k tomu, co Douglas W. Rae označil jako tzv. uměle vytvořené většiny (*manufactured majorities*)¹³². Děje se tak

v maltských parlamentních volbách konaných v letech 1987, 1996 a naposledy v roce 2008 opakovala situace z parlamentních voleb konaných v roce 1981, v souladu s logikou výše zmiňovaného ústavního dodatku z roku 1987 došlo k tomu, že v letech 1987 a 2008 byly nacionalistům a v roce 1996 labouristům přiděleny dodatečné čtyři (bonusové) mandáty, v důsledku čehož tito získali k nadpoloviční většině voličských hlasů i nadpoloviční většinu zastupitelských mandátů – s převahou právě jednoho mandátu (Charvát 2011e: 100).

¹³⁰ Douglas W. Rae používá vtipné přirovnání, že „jako šerif z Nottinghamu, i volební systémy jsou nakloněny okrádání chudých a dáváním bohatým“ (Rae 1971: 86).

¹³¹ Volební systém stranického blokového hlasování předpokládá existenci vícemandátových volebních obvodů a listinné hlasování. Kandidující politické subjekty předkládají do volebních obvodů své (stranické) kandidátní listiny, které mají charakter přísně vázaných listin. Voliči pak hlasují tak, že odevzdávají svůj hlas jedné vybrané kandidátní listině, bez možnosti upravovat pořadí kandidátů navrhovaných na kandidátní listině. Kandidující subjekt, který dosáhne nejvyššího počtu voličských hlasů v daném volebním obvodu, pak obsadí všechny mandáty, které se v daném volebním obvodu rozdělují.

¹³² Tento termín Rae užívá pro situace, kdy kandidující politický subjekt získá nadpoloviční většinu mandátů, ačkoli získal méně než padesátiprocentní podporu voličů. V lepším případě vznikají uměle vykonstruované většiny v situaci, kdy politický subjekt s nejvíce mandáty získal prostou většinu hlasů, v horším případě pak

především v případě většinových volebních systémů, ačkoli se s uměle vytvořenými většinami můžeme setkat i v podmínkách volebních systémů poměrného zastoupení – existují-li zde určité specifické podmínky¹³³.

Nevýhodou této „nepřímé“ formy bonifikace je nicméně skutečnost, že volební prémii neposkytuje pouze celostátně volebně nejsilnějšímu politickému subjektu, ale v naprosté většině případů bonifikuje všechny velké politické strany. Zvýhodněn tak většinou není pouze kandidující subjekt, který obdržel nejvyšší počet voličských hlasů, ale i jeden, případně dva další velké kandidující politické subjekty, jež často představují hlavní politické konkurenty celostátně volebně nejsilnější politické strany.

Druhou možností je zavést přímo do volební legislativy konkrétní explicitní prvek bonifikace. Tedy situace, kdy je princip volebního bonusu ve prospěch volebně nejsilnějšího politického subjektu jasně specifikován volební legislativou. Rein Taagepera (2008: 39) označuje tuto situaci termínem tzv. zákonem vytvořené většiny (*legal majorities*). V rámci mechanismu zákonem vytvořených většin může být volební bonus politickým subjektům s nejvyšším počtem obdržených voličských hlasů přidělován buď na úrovni volebních obvodů, nebo na úrovni celostátní.

Příkladem přidělování bonusových mandátů na úrovni volebních obvodů jsou např. srílanská, turecká nebo italská senátní volební legislativa. Ve srílanském listinném dvouúrovňovém listinném proporčním volebním systému se v základní úrovni volí 196 poslanců (z celkového počtu 225 poslanců) ve 22 volebních obvodech (o velikosti od čtyř do dvaceti rozdělovaných mandátů). V každém volebním obvodu platí, že kandidující subjekt, který zde získal nejvyšší počet voličských hlasů, získává automaticky první (tj. bonusový) mandát. Zbylé mandáty, které je třeba v rámci volebního obvodu dorozdělit, se rozdělí mezi politické subjekty, které na úrovni volebního obvodu

v anomální situaci tzv. voleb s nesprávným vítězem (*wrong winner elections*), kdy politický subjekt získává nadpoloviční většinu mandátů i přesto, že nezískal ani prostou většinu hlasů. Alan Siaroff (2003), Matthew Søberg Shugart (2008: 24) či Alan Renwick (2010: 38) tuto situaci označují termínem tzv. falešných většin (*spurious majorities*). Siaroff (2003) identifikoval ve světě v období od konce 19. do konce 20. století celkem 13 případů voleb na centrální úrovni, v nichž se objevily tzv. falešné většiny (jmenujme např. britské volby konané v roce 1951 a v únoru roku 1974, volby na Novém Zélandu konané v letech 1978 a 1981, nebo již zmiňované volby na Maltě konané v roce 1981). Douglas W. Rae dále ve své práci hovoří o tzv. (skutečně) získaných většinách (*earned majorities*) a o tzv. přirozených menšinách (*natural minorities*), kdy žádný kandidující subjekt nezískal nadpoloviční většinu hlasů, ani nadpoloviční většinu mandátů.

¹³³ Arend Lijphart pak srovnal před více než deseti lety šestatřicet zemí, aby došel k závěru, že uměle vytvořené, jakožto i získané nadpoloviční většiny se jen zřídka objevují v politických systémech s proporčním volebním systémem (srv. Lijphart 1999: 166, tab. 8.3). Pokud se s tímto jevem v poměrných volebních systémech vůbec setkáváme, je to v podmínkách politických systémů, které mají relativně nízký počet politických stran (např. Rakousko a Malta), případně které užívají výrazně disproporční formu volebního systému poměrného zastoupení (např. Řecko a Španělsko). Dalšími příklady zemí, kde se s těmito většinami můžeme setkat, jsou prezidentské režimy užívající poměrné volební systém pro volby zákonodárných orgánů (např. Venezuela, Kolumbie a Kostarika).

překonaly pětiprocentní zákonem stanovenou uzavírací klauzuli, a sice pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků (podr. viz Reilly 2001: 112–128; Hicken 2004; Shastri 2005). Podobně v turecké volební legislativě se setkáváme s tím, že politický subjekt s nejvyšším počtem voličských hlasů získává bonusový mandát na úrovni volebního obvodu, ačkoli v Turecku je aplikace tohoto mechanismu omezena pouze na volební obvody o velikosti od pěti rozdělovaných mandátů.

Reforma italské senátní volební legislativy z prosince roku 2005 pak nejenže zajišťuje bonifikaci regionálně volebně nejsilnějšího politického subjektu (jako je tomu na Srí Lance a v Turecku), ale rovnou mu přikazuje nadpoloviční většinu mandátů. Podle příslušného ustanovení volebního zákona z roku 2005 má totiž kandidující subjekt s nejvyšším počtem voličských hlasů v konkrétním regionu automaticky nárok na většinu 55 procent v daném regionu rozdělovaných senátních mandátů, nezíská-li ovšem v průběhu skrutinia více. Ostatní mandáty se rozdělují mezi zbylé kandidující subjekty podle metody d'Hondtova dělitele.

Extrémní podoby tohoto mechanismu, známé ze zemí Latinské Ameriky, pak připomíná Sartori. V argentinské volební legislativě užívané před rokem 1962 platilo, že politický subjekt, který obdržel nejvyšší počet voličských hlasů ve volebním obvodu, automaticky obdržel v daném volebním obvodu dvě třetiny z celkového počtu ve volebním obvodu rozdělovaných mandátů a zbývající třetina mandátů pak byla přikázána politickému subjektu, který obdržel druhý nejvyšší počet voličských hlasů v daném volebním obvodu. Paraguayská modifikace pak opět přikazovala na úrovni volebních obvodů dvě třetiny mandátů politickému subjektu s nejvyšším počtem voličských hlasů v daném volebním obvodu, zbývající třetina mandátů se na úrovni volebních obvodů rozdělovala proporčně mezi ostatní kandidující politické subjekty (srv. Sartori 2001: 18).

Nevýhodou výše popsaného mechanismu, v němž je volební bonus přidělován na úrovni volebních obvodů, je nicméně to, že dochází k bonifikaci „pouze“ regionálně volebně nejsilnějšího politického subjektu, aniž by ale nutně muselo dojít k výraznějšímu zvýhodnění politického subjektu s celostátně nejvyšší volební podporou. To efektivněji umožňuje mechanismus, v němž je volební bonus cíleně přikazován celostátně volebně nejsilnějšímu politickému subjektu.

Mechanismus volebního bonusu pro celostátně volebně nejsilnější politický subjekt je znám například z řeckého volebního zákonodárství z let 1974 až 1985 nebo z italské sněmovní volební reformy přijaté koncem roku 2005. V řecké volební legislativě

v letech 1974 až 1985 platilo, že se všechny neobsazené mandáty v posledních dvou skrutiniích přikazovaly celostátně volebně nejméně úspěšnější politické straně. Řecká volební legislativa tedy čítala celkem čtyři skrutinia, na základní úrovni se poslanecké metody rozdělovaly v 56 volebních obvodech, a to původně pomocí metody Hareovy kvóty, která byla nicméně od roku 1977 nahrazena metodou Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Obě tyto kvóty ovšem ponechávaly poměrně vysoký počet neobsazených mandátů, které se převáděly na vyšší úroveň. Druhou úroveň představovalo celkem devět regionálních volebních obvodů, spojujících vždy několik základních volebních obvodů. Na druhé úrovni se mandáty rozdělovaly prostřednictvím metody Hareovy kvóty, a to z celkového počtu hlasů, které politické subjekty na úrovni regionálních obvodů získaly. Pro postup do druhého skrutinia ovšem volební zákon stanovoval poměrně vysoké hranice uzavírací klauzule (17 procent pro samostatně kandidující subjekty, 25 procent pro volební alianci dvou politických stran a 30 procent pro volební koalici tří a více politických subjektů). V důsledku užití metody Hareovy kvóty nicméně zůstávalo i po druhém skrutiniu množství nerozdělených mandátů, které se převáděly do třetího skrutinia odehrávajícího se již na celostátní úrovni. I pro třetí skrutinium platily vysoké hranice zákonem stanovené uzavírací klauzule a mandáty se zde obsazovaly opět prostřednictvím metody Hareovy kvóty z celkového počtu obdržených voličských hlasů. Zbylé neobsazené mandáty ze třetího skrutinia, opět v důsledku užití metody Hareovy kvóty, byly ještě v rámci třetího skrutinia přiděleny celostátně volebně nejsilnějšímu politickému subjektu. Čtvrté skrutinium pak mělo rozdělit dvanáct tzv. státních mandátů, a to podle naprosto stejné logiky, jaká se užívala ve skrutiniu třetím (srv. Lijphart 1994: 42–45; Kalogirou a Panaretos 1999).

Celostátně volebně nejsilnější politický subjekt byl tedy systematicky zvýhodňován již od druhého skrutinia, ať již existencí vysokých uzavíracích klauzulí, nebo jednoduše tím, že se na vyšších úrovních alokace mandátů všechny neobsazené mandáty z předchozích skrutinií rozdělovaly z celkového počtu obdržených voličských hlasů (a nikoli pouze z hlasů, které dosud nevedly k přidělení mandátu v předchozích skrutiniích). Již samotný mechanismus řeckého volebního systému, i bez případné existence volebního bonusu, tedy sám o sobě vytvářel podmínky k výraznému zvýhodnění celostátně volebně nejsilnějších politických subjektů na úkor všech ostatních kandidujících stran. Řecko si nicméně mohlo podobnou úpravu volební legislativy dovolit, protože řecká ústava nestanovuje (na rozdíl od té české), podle jakého principu se mají zastupitelské mandáty rozdělovat (zda podle proporční nebo většinové logiky).

Jiným příkladem přidělování volebního bonusu celostátně volebně nejsilnějšímu politickému subjektu je italská legislativa pro volby do tamní Poslanecké sněmovny přijatá koncem roku 2005. Podle italského sněmovního volebního zákona získává automaticky celostátně volebně nejúspěšnější politický subjekt nejméně 340 sněmovních mandátů, nezískal-li by během skrutinia více, tedy nadpoloviční většinu (zhruba 54 procent) z celkového počtu rozdělovaných mandátů (v roce 2006 se rozdělovalo celkem 630 mandátů, v roce 2008 pak 629 mandátů).

S extrémní variantou volebního bonusu pro celostátně volebně nejsilnější politický subjekt jsme se mohli setkat v Itálii v letech 1923 až 1925. V této době platilo pravidlo, že pokud celostátně volebně nejúspěšnější politický subjekt obdržel alespoň čtvrtinu z celkového počtu odevzdaných platných voličských hlasů, automaticky obsazoval dvě třetiny poslaneckých mandátů a zbylá třetina byla rozdělena pomocí volebního systému poměrného zastoupení. Pouze v situaci, kdy by žádný politický subjekt nezískal alespoň 25 procent z celkového počtu odevzdaných platných voličských hlasů, rozdělovaly by se všechny poslanecké mandáty prostřednictvím volebního systému poměrného zastoupení.

Asi nejznámějším politologem kritizujícím mechanismus volebního bonusu je Giovanni Sartori. Podle Sartoriho lze použití mechanismu volebního bonusu jen těžko ospravedlnit v podmínkách stranických systémů omezeného pluralismu. Sartori se naopak domnívá, že jako nejvhodnější se o mechanismu volebního bonusu jeví uvažovat pouze v souvislosti s fragmentovanými stranickými systémy, kde princip bonifikace celostátně volebně nejúspěšnějšího politického subjektu nutí jednotlivé politické subjekty vytvářet volební aliance, a měl by tedy vytvářet tendence k integračním procesům v rámci stranicko-politické soustavy. Sartori přitom v těchto svých úvahách vychází z předpokladu, že politické subjekty, které kandidují společně ve volbách v podobě volební aliance, mohou být jen stěží vzájemně nepřátelské. Navíc se dá podle Sartoriho předpokládat, že volební aliance se později transformuje ve vládní koalici (srv. Sartori 2001: 19).

Zatímco se Sartoriho kritikou mechanismu volebního bonusu v politických systémech s omezeným pluralismem nelze než souhlasit, druhá část jeho předpokladu je přinejmenším sporná. Na jednu stranu není pochyb o tom, že mechanismus volebního bonusu by měl své opodstatnění zřejmě pouze v takovém uspořádání stranicko-politické soustavy, kdy jsou strany již před volbami schopny dát najevo, jak bude později vypadat koaliční vláda v případě zisku nejvyššího počtu voličských hlasů, a do volební soutěže tak vstupují dva silné konkurenční volební bloky. Pak by bylo opodstatněné uvažovat o tom, posílit celostátně volebně nejsilnější blok prostřednictvím bonusových mandátů.

Jinými slovy, mechanismus volebního bonusu má své opodstatnění v situaci, kdy do voleb vstupují dva podobně silné volební bloky politických stran a subjektů, které svým sdružením do těchto bloků dávají najevo ochotu uzavřít spolu vládní koalici a v případě zisku nejvyššího počtu hlasů v konkrétních volbách společně přijmout vládní odpovědnost. Na druhou stranu ovšem nutno dodat, že záleží i na dalších okolnostech, protože ne vždy se mechanismus volebního bonusu zachová právě tak, jak očekává Sartori.

V českém politickém systému ovšem situace, kdy jsou politické strany již před volbami schopny dát najevo, jak bude později vypadat koaliční vláda v případě zisku nejvyššího počtu voličských hlasů, a kdy tak do volební soutěže vstupují dva silné konkurenční volební bloky, neexistuje. Navíc vzhledem k české sněmovní volební legislativě, ale i dosavadní volební praxi je možné tvrdit, že volební systém nejenže nepodporuje společnou kandidaturu více politických subjektů v podobě volebních koalic, protože v důsledku existence vázaných kandidátních listin zde hrozí (reálné) riziko odsunutí kandidátů nominovaných jednou stranou v rámci takovéto volební aliance na nevolitelná místa ve prospěch kandidátů volebně-koaličního partnera (viz zkušenost Koalice, volební aliance KDU-ČSL a US-DEU, ve volbách do PS konaných v roce 2002), ale dokonce od tohoto kroku některými svými ustanoveními spíše odrazuje (např. v podobě tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice).

V parlamentních systémech navíc platí, že vítězem voleb je nikoli politický subjekt, který získal nejvyšší počet voličských hlasů, nýbrž kandidující subjekt, který dokáže ustavit sněmovní (popř. parlamentní) většinu potřebnou pro vyslovení důvěry „jeho“ (koaličnímu) kabinetu. Může jít tedy až o druhou stranu v pořadí z hlediska počtu získaných voličských hlasů, jako tomu bylo například na Slovensku po parlamentních volbách konaných v letech 1998 a 2002, kdy na nejvyšší počet voličských hlasů dosáhlo Hnutí za demokratické Slovensko v čele s kontroverzním Vladimírem Mečiarom a (mj.) v důsledku toho s nulovým koaličním potenciálem, či po slovenských parlamentních volbách konaných v roce 2010, kdy sice nejvíce voličských hlasů obdržela strana SMER-SD, ale tato strana nedokázala nalézt partnery pro ustavení vládní většiny.

Mechanismus volebního bonusu tedy může vést k situaci, kdy by došlo k bonifikaci celostátně volebně nejsilnější strany, ačkoli by sněmovní většinu potřebnou pro ustavení (koaliční) vlády sestavila druhá strana v pořadí (spolu s dalšími menšími politickými stranami). Taková vládní koalice by pak byla nutně mechanismem volebního bonusu pro celostátně volebně nejsilnější stranu zbytečně oslabena, zatímco volební prémie by paradoxně posílila sněmovní opozici. Princip volebního bonusu tedy nutně nemusí posílit

vládní koalici; volební bonus víceméně pouze umožňuje jasně určit a v návaznosti na to odměnit celostátně volebně nejsilnější stranu. Naopak při neexistenci mechanismu volebního bonusu by se taková koalice opírala o silnější sněmovní většinu. Zřetelně se tato skutečnost v českých podmínkách projevila při modelování sněmovních volebních výsledků z roku 2010 (viz tab. 5.14). Ve světle těchto skutečností se tak ukazuje, že vlastně neexistuje racionální zdůvodnění, proč by celostátně volebně nejsilnější strana, navíc s prostou většinou hlasů, měla být odměněna volebním bonusem.

Tab. 5.14 Model výsledku voleb do PS konaných v roce 2010 podle tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy a jeho srovnání se skutečnými výsledky voleb

Volby do PS 2010	ODS	ČSSD	KSČM	TOP 09	VV	Vládní koalice
Skutečný výsledek	53	56	26	41	24	118
Volební model	48 (-5)	63 (+7)	25 (-1)	39 (-2)	25 (+1)	112 (-6)

Zdroj: Charvát 2011c: 22, tab. 1.

Volební bonus by tak evidentně neplnil onu funkci, která mu byla autory (politického) zadání pro sněmovní volební reformu přisouzena. Naopak se ukazuje, že čím výraznější by bonifikace celostátně volebně neúspěšnější strany byla, tím větší problém vyvstává. V prostředí českého politického systému se tak bonifikace celostátně volebně neúspěšnější strany může nakonec projevit jako kontraproduktivní, protože se příliš neslučuje s podobou ani logikou fungování českých koaličních vlád (podr. např. viz Charvát 2009b: 74–77; Charvát 2011c: 21–22).

Modely výsledků voleb do PS podle řecké varianty volební reformy nicméně odhalují i další tendence k problematickým (či nežádoucím) jevům, které s mechanismem volebního bonusu v podmínkách českého politického systému souvisí. Jedním z nich je, že volební bonus pro celostátně volebně nejsilnější stranu jde nejen na úkor druhé strany v pořadí (což se podařilo do jisté míry naplnit v případě skotské varianty volební reformy), ale i ostatních politických stran zastoupených v PS, tedy včetně potenciálních koaličních partnerů. Mechanismus volebního bonusu zvolený pro řeckou variantu totiž fakticky zavádí do druhého skrutinia volební systém stranického blokového hlasování, navíc v jediném vícemandátovém volebním obvodu; tedy volební systém, který představuje nejvíce disproporční většinovou volební techniku (všechny mandáty přiděluje jediné politické straně). Řecká varianta tak ve svém důsledku vykazuje tendenci být nejméně

příznivá pro menší strany ze všech v druhé polovině roku 2008 zvažovaných variant. Malé strany by byly v případě jejího zavedení podprezentovány výrazněji nežli v případě dvou ostatních předložených alternativ, skotské a holandské varianty (viz tab. 5.12). Zdrojem volebního bonusu jsou totiž nejen mandátové zisky druhé celostátně volebně nejsilnější strany, ale naopak zisky všech v PS zastoupených politických stran.

Dokumentovat si to můžeme na modelech výsledků sněmovních voleb konaných v letech 2006 a 2010. Ze srovnání skutečného výsledku voleb do PS konaných v roce 2006 s modelem řecké varianty volební reformy mj. vyplývá, že by sice na jedné straně došlo k poměrně výraznému oslabení mandátových zisků druhé celostátně volebně nejsilnější strany, na druhé straně se nicméně ukazuje, že oproti realitě sněmovních voleb z roku 2006 ztrácely i obě menší a i středně velká strana. Porovnáme-li pak výstupy modelů českých sněmovních voleb konaných v letech 2006 a 2010 pomocí řecké varianty s modelem „čistě“ proporční alokace poslaneckých mandátů¹³⁴, zjistíme, že by došlo zhruba ke stejné mandátové „penalizaci“ všech politických stran se zastoupením v PS, samozřejmě s výjimkou bonifikované celostátně volebně nejsilnější strany (viz tab. 5.15).

Tab. 5.15 Srovnání výsledků voleb do PS konaných v letech 2006 a 2010 s modelem „čistě“ proporční alokace mandátů a s modelem tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy

Volby do PS 2006	ODS	ČSSD	KSČM	KDU- ČSL	SZ	Vládní koalice
Skutečný výsledek	81 (+5)	74 (+5)	26 (-1)	13 (-2)	6 (-7)	100 (-4)
Čistě proporčně	76	69	27	15	13	104
Řecká I.	85 (+9)	67 (-2)	25 (-2)	12 (-3)	11 (-2)	108 (+4)
Volby do PS 2010	ODS	ČSSD	KSČM	TOP 09	VV	Vládní koalice
Skutečný výsledek	53 (+3)	56 (+2)	26 (-2)	41 (±0)	24 (-3)	118 (±0)
Čistě proporčně	50	54	28	41	27	118
Řecká I.	48 (-2)	63 (+9)	25 (-3)	39 (-2)	25 (-2)	112 (-6)

Zdroje: Charvát 2009b: 69–70, tab. 1; Charvát 2011c: 22, tab. 1.

Jako mnohem závažnější, zejména z hlediska ústavního požadavku na rovnost hlasu, se ovšem jeví skutečnost, že princip volebního bonusu užitý v řecké variantě sněmovní

¹³⁴ Celé území ČR by představovalo jediný volební obvod, voličské hlasy by se na poslanecké mandáty převáděly prostřednictvím metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty (v kombinaci s metodou největších zbytků), zachována by ovšem zůstala existence pětiprocentní zákonem stanovené uzavírací klauzule.

volební reformy narušuje jasně vyjádřenou vůli (části) voličů, respektive do značné míry působí proti vůli voličů. Část voličských hlasů je totiž *de facto* využita ve prospěch jiné politické strany, než pro jakou voliči v okamžiku voleb hlasovali. Tento stav by byl navíc dán nikoli neschopností konkrétní volební formule akurátněji rozdělit poslanecké mandáty, což by jistě bylo do určité míry akceptovatelné, protože se jedná o jeden z rysů, který je vlastní proporčním volebním systémům (především s ohledem na nedělitelnou povahu mandátu), nýbrž by byl důsledkem vědomého (a záměrného) rozhodnutí zákonodárců.

Téměř extrémní podoby na úrovni volebních krajů by tato „záměrně zvolená nedokonalost“ řecké varianty volební reformy dosáhla při modelovém přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty v Moravskoslezském kraji ve volbách do PS konaných na sklonku května roku 2010. Kandidátní listině ODS předložené v Moravskoslezském kraji by totiž chybělo 608 voličských hlasů (tedy zhruba tři procenta z hodnoty Hagenbach-Bischoffovy kvóty) k tomu, aby zde získala pátý mandát (viz tab. 5.16). Naopak téměř 20 000 hlasů voličů ODS by ve svém důsledku znamenalo neobsazení jednoho mandátu, který by se tak převáděl do celostátního druhého skrutinia, kde by se stal součástí volebního bonusu pro celostátně volebně nejsilnější stranu, v případě daných voleb tedy bonusovým mandátem pro ČSSD. Jinými slovy, téměř 20 000 hlasů voličů ODS by nepřispělo k většímu zastoupení preferované politické strany v PS, ale naopak by tyto hlasy *de facto* zvýšily počet poslanců ČSSD o jeden mandát. Z tabulky 5.16 je navíc dále zřejmé, že na (další) bonusový mandát pro ČSSD, vzešlý z Moravskoslezského kraje, výrazně přispěly svými nevyužitými hlasy z prvního skrutinia i voliči TOP 09 a Věci veřejných (VV), tedy koaliční partneři ODS, kteří odmítali uzavřít vládní koalici s ČSSD.

Tab. 5.16 Modelové rozdělení mandátů v I. skrutiniu v Moravskoslezském kraji ve volbách do PS konaných v roce 2010 podle tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy

Celkem odevzdaných platných hlasů:		583 753	Počet mandátů: 22
Platných hlasů ve skrutiniu:		472 461	Q = 20 542
Politická strana	Hlasů voličů v kraji	Přiděleno mandátů	Nevyužitých hlasů
ČSSD	170 081	8	5 745
ODS	102 102	4	19 934
TOP 09	58 356	2	17 272
KSČM	73 627	3	12 001
Věci veřejné	68 295	3	6 669
Neobsazených mandátů			2

Zdroj: Charvát 2011c: 24, tab. 4.

Výrazně by se nicméně tato „záměrně zvolená nedokonalost“ řecké varianty sněmovní volební reformy projevila i na modelu sněmovních voleb konaných v roce 2010 v podobě druhého (celostátního) skrutinia. Byly-li by totiž ve volbách do PS PČR konaných na sklonku května roku 2010 rozdělovány poslanecké mandáty pomocí řecké varianty návrhu sněmovní volební reformy, volební bonus by čítal celkem devět mandátů (které by se nepodařilo rozdělit prostřednictvím metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty v prvním skrutiniu)¹³⁵. Tento počet mandátů by v rámci volebního bonusu připadl ČSSD jako v daných volbách celostátně volebně nejsilnější politické straně. A to i navzdory skutečnosti, že ČSSD by si do druhého (celostátního) skrutinia přinesla pouze nepatrný podíl (méně než šestinu) nevyužitých voličských hlasů ze skrutinia prvního.

Přitom pokud by se jednalo o celostátní skrutinium dorozdělující zbytkové voličské hlasy, které nevedly k obsazení mandátů v prvním skrutiniu, tedy v podobě, jakou známe z české sněmovní volební legislativy 90. let, příslušel by ČSSD v takovém nastavení druhého skrutinia jediný další mandát. Všem ostatním stranám postoupivším do druhého skrutinia by pak připadlo po dvou mandátech. Podobně i v situaci, kdy by se dosud neobsazené mandáty rozdělovaly ve druhém skrutiniu ze zbytkových hlasů na úrovni osmi (tzv. sdružených) volebních krajů, ČSSD by ve druhém skrutiniu získala „pouze“ jeden další mandát, zatímco KSČM by získala další tři mandáty, ODS a TOP 09 po dvou dalších mandátech a VV další jeden mandát (viz tab. 5.17).

Tab. 5.17 Srovnání rozdělení mandátů ve druhém skrutiniu na modelech výsledků voleb do PS konaných v roce 2010 při různém nastavení druhého skrutinia

Podoba druhého skrutinia	ODS	ČSSD	KSČM	TOP 09	VV	Σ
celostátní	2	1	2	2	2	9
na úrovni volebních krajů (metoda největších zbytků)	2 (±0)	1 (±0)	2 (±0)	2 (±0)	2 (±0)	9
podle tzv. řecké I. varianty (tzv. volební bonus)	0 (-2)	9 (+8)	0 (-2)	0 (-2)	0 (-2)	9

Zdroj: Charvát 2011c: 24, tab. 3.

¹³⁵ Podle modelu rozdělení mandátů v prvním skrutiniu ve volbách do PS konaných v roce 2010 podle řecké varianty sněmovní volební reformy by po dvou mandátech do druhého skrutinia přispěly tzv. sdružené volební kraje Moravskoslezského a Středočeského a Středozápad, vždy právě jeden mandát by zůstal po prvním skrutiniu neobsazen v tzv. sdružených krajích Praha, Severozápad, Jihovýchod, Severovýchod a Střední Morava. Jediným volebním krajem, kde by se podařilo rozdělit všechny mandáty v prvním skrutiniu, by tak byl volební kraj Středočeský (viz Charvát 2011c: 23, tab. 2).

Ačkoli třetí fáze politiky sněmovních volebních reforem nabízela z hlediska účinků mírnější řešení volební reformy než tzv. opozičně-smluvní volební reforma z roku 2000, je z výše řečeného zřejmé, že tzv. řecká varianta sněmovní volební reformy nenabízela uspokojivé řešení existujících problémů českého politického systému ve vztahu k ustavování vládních většin a procesu vládnutí obecně.

Tab. 5.18 Chronologie hlavních mezníků třetí fáze politiky volebních reforem (2006–2009)

Datum	Událost
2.–3. června 2006	Volby do PS PČR
5. října 2006	PS přijala zákon č. 480/2006 Sb. zvyšující vliv mechanismu preferenčního hlasování voličů v procesu obsazování mandátů konkrétními kandidáty (zavedení čtyř preferenčních hlasů a hranice pěti procent pro posun na kandidátní listině)
Prosinec 2006	Uzavření koaliční smlouvy mezi ODS, KDU-ČSL a SZ obsahující mj. závazek realizovat do 31. prosince 2008 sněmovní volební reformu garantující vyšší míru proporcionality a tzv. volební prémii vítězi voleb
19. ledna 2007	PS vyslovila důvěru tzv. druhé (koaliční) vládě Mirka Topolánka; součástí programového prohlášení i závazek realizovat sněmovní volební reformu v parametrech daných prosincovou koaliční smlouvou
Konec roku 2007 a většina roku 2008	Práce expertní komise pro volební reformu ustavené Ministerstvem spravedlnosti ČR (ve složení Lebeda, Mrklas, Sokol, Mairovský, Veselský) na přípravách a rozpracování jednotlivých návrhů sněmovní volební reformy
27. srpna 2008	Vláda ČR redukovala počet zvažovaných základních variant sněmovní volební reformy na tři (holandskou, skotskou a řeckou)
9. února 2009	Vláda ČR se rozhodla předložit do PS jako návrh novely zákona o volbách do Parlamentu ČR tzv. řeckou variantu sněmovní volební reformy
24. března 2009	PS vyslovila nedůvěru tzv. druhé Topolánkově vládě
7. června 2009	PS vyslovila důvěru vládě Jana Fischera
10. června 2009	PS zamítla v prvním čtení návrh novely zákona o volbách do Parlamentu ČR zavádějící tzv. řeckou variantu pro volby do PS PČR

Závěr

Volební reformy se nejčastěji objevují v situacích, kdy politické systémy čelí politickým problémům a krizím, případně v situacích, v nichž vzniká zdání přítomnosti politických problémů. Politiku volebních reforem je tak obecně možné vnímat jako jakýsi výsledek snahy o nalezení konkrétního institucionálního řešení problémových nebo zdánlivě problémových situací. A to i přesto, že tyto problémy mívají velmi často mnohem hlubší kořeny, než je nastavení existujícího volebního systému. Důvody převažující orientace na změny volebního systému jsou nicméně zřejmé. Změna volebního systému je totiž nahlížena jako jednoduchý nástroj pro překonávání politických a ústavních krizí, protože představuje jednak poměrně rychlý a jednak výrazně jednodušší nástroj „opravy“, než jakým by byla například snaha o změnu existující politické kultury nebo společnosti (srv. Katz 2007: 312).

Česká republika není výjimkou z této obecně existující politické praxe. Po volebních reformách z první poloviny 90. let 20. století, kdy bylo nejprve nutné zavést (nový) volební systém, který by lépe odpovídal změněným politickým podmínkám v důsledku přechodu české společnosti k demokracii (volební reforma z roku 1990 a novela volebního zákona z roku 1992), a kdy bylo posléze nutné schválit novou volební legislativu v důsledku vzniku samostatné ČR a vytváření nové institucionální podoby českého politického systému (přijetí zákona o volbách do Parlamentu ČR v roce 1995), se měly další diskutované a připravované volební reformy stát právě nástrojem institucionálního řešení některých problémů nově se utvářejícího politického systému.

Od poloviny 90. let 20. století byla jako hlavní problém českého politického systému identifikována nízká míra akceschopnosti koaličních vlád. A to zejména v důsledku slabých vládních většin v PS PČR, respektive faktické absence vládních většin. V roce 1996 vznikla menšinová koaliční vláda složená z ODS, KDU-ČSL a ODA opírající o (menšinovou) podporu 99 poslanců, v roce 1998 pak vznikla menšinová vláda ČSSD. Řešením této situace měla být realizace volební reformy, kterou po určitých peripetiích společně v rámci tzv. opozičně-smluvní spolupráce a dodatků k ní připravily ODS a ČSSD. Tzv. opozičně-smluvní volební reforma z roku 2000 měla – prostřednictvím zavedení kombinace, respektive navrstvení několika výrazně většiotvorných prvků do sněmovní volební legislativy – na jedné straně významně posílit mandátové zisky dvou největších politických stran, ODS a ČSSD, a tedy i jejich pozici v rámci politického systému.

Na straně druhé měla naopak podle autorů volební reformy významně oslabit politický vliv a mandátové zisky menších politických stran, případně tyto strany zcela eliminovat. V souladu s touto logikou navržená a posléze i v roce 2000 oběma komorami Parlamentu ČR (respektive poslanci a senátory z řad ODS a ČSSD) schválená (sněmovní) volební reforma ovšem neprošla počátkem roku 2001 testem ústavnosti při řízení před Ústavním soudem ČR, v důsledku čehož Ústavní soud ČR zrušil její platnost. Narychlo tak musela být připravena a přijata další novela volebního zákona, kterou schválily obě komory Parlamentu ČR na začátku roku 2002 (napříč všemi poslaneckými a senátorskými kluby vyjma zákonodárců z řad KSČM) a která je platná dodnes. Sněmovní volební reforma přijatá v roce 2002 představovala výrazně mírnější verzi ve srovnání s opozičně-smluvní novelou volebního zákona z roku 2000 a zdaleka nedosahuje mechanických účinků, které by bylo možné očekávat od volebního zákona č. 204/2000 Sb. Přesto má nový sněmovní volební systém o poznání více disproportní účinky, a je tedy tvrdší vůči menším politickým stranám, než předchozí volební legislativa platná v 90. letech. Jak ale zdůrazňuje například Jakub Šedo (2009a: 50–51), na stávající sněmovní volební pravidla mohou doplatit pouze ty politické strany, které jen nevýrazně překročí pětiprocentní hranici uzavírací klauzule a současně mají pravidelně rozloženou voličskou podporu (jako tomu bylo např. v případě SZ ve sněmovních volbách konaných v roce 2006).

Ani po volební reformě z roku 2002 se však situace s ohledem na otázku vládní akceschopnosti výrazně nezlepšila. Po sněmovních volbách konaných v roce 2002 sice byla ustavena koaliční vláda složená z ČSSD, KDU-ČSL a US-DEU a opírající se o většinu poslanců, jednalo se ovšem o nejtěsnější možnou většinu čítající právě 101 poslanců. Výsledky sněmovních voleb konaných v roce 2006 pak znamenaly „patové“ rozdělení poslaneckých mandátů, kdy tři politické strany deklarující ochotu ustavit koaliční vládu, ODS, KDU-ČSL a SZ, disponovaly po volbách počtem právě 100 poslaneckých křesel a o stejný počet poslanců se opíraly i dvě zbývající v PS zastoupené strany, tedy ČSSD a KSČM. Řešením vzniklé situace se tak opět mělo stát přijetí volební reformy, která měla na jedné straně posílit pozici volebně nejsilnější politické strany (prostřednictvím navýšení jejich mandátových zisků), na straně druhé pak měla volební reforma zajistit proporcčnější alokaci mandátů menším politickým stranám ve srovnání s existujícím volebním systémem přijatým v roce 2002. Po řadě peripetií byla nakonec v tomto duchu navržena novela volebního zákona, která byla v roce 2009 schválena vládou a předložena k projednání do PS PČR. Na osudu této volební reformy se nicméně významně podepsal aktuální politický vývoj. Dříve než PS PČR stihla projednat vládní

návrh novely volebního zákona, vyslovila PS nedůvěru koaliční vládě premiéra Mirka Topolánka. V této situaci tak již nebyla otázka realizace sněmovní volební reformy aktuálním politickým tématem, což se následně projevilo při prvním čtení, v jehož rámci byl vládní návrh novely volebního zákona zamítnut.

Ústředním tématem diskuzí o možnosti, případně nutnosti realizace sněmovní volební reformy v ČR je tedy otázka nízké míry vládní akceschopnosti, zejména s odkazem na slabé vládní většiny. Někteří představitelé, zejména z řad politiků a médií, spatřují vinu za tuto situaci přímo v existujícím nastavení volebního systému, pročež podle nich existuje velmi jednoduché řešení – reforma sněmovního volebního systému. Tím má dojít k odstranění stávajících politických problémů a současně má být zažehnána hrozba jejich opakování se v budoucnu. Taková představa je ovšem přinejmenším sporná, protože i případné vhodně zvolené nastavení volebního systému „pouze“ oslabuje existující problémy, jež ale mají své zdroje jinde. Samotnou podstatu problémů ovšem většinou neřeší. Proto je více než žádoucí, aby ČR měla takovou volební legislativu, která bude nejen zmírňovat existující politické problémy, ale která bude současně předcházet potenciálním politickým problémům a krizím.

Řada odborníků specializujících se na problematiku politiky volebních reforem se shoduje, že přijetí konkrétního nastavení volebního systému by měla předcházet detailní analýza jednotlivých specifických strukturních rysů (historie, tradice, kultura apod.) dané politické jednotky (srv. např. Rokkan 1968; Nohlen 1990; Brady – Mo 1992: 406; Taagepera 1997: 50; Dahl 1998: 191; Diamond 1999: 104; Farrell 2000; Colomer 2005; Renwick 2010)¹³⁶. Nastavení volebního systému je totiž velmi citlivá otázka, která může mít fatální důsledky pro celý politický systém. Případná realizace politiky volebních reforem by tak měla reflektovat politické a kulturní dění, jakožto i dědictví každé společnosti, a současně by měla zohlednit podobu stranického systému, pokud tento existuje a je strukturovaný.

Vzhledem k tomu, že český stranický systém je v současné době již do značné míry strukturovaný, nedá se předpokládat, že by změna volebních pravidel mohla nějak výrazněji jeho podobu změnit. Přinejmenším v několika následujících letech. Případný pokus o změnu podoby stranického systému prostřednictvím politiky volebních reforem by

¹³⁶ Jak výstižně napsal již v roce 1966 Harry Eckstein, politické instituce selhávají nebo poskytují neočekávané výsledky tehdy, neshodují-li se s politickou kulturou dané společnosti a jejími sociálními podmínkami (podle Taagepera 1997: 50). Robert Dahl navíc dodává, že ještě předtím, než jakákoli země přijme nový volební systém, nebo než se rozhodne zachovat volební systém stávající, mělo by dojít k pečlivému prozkoumání všech existujících variant, a to navíc za pomoci kompetentních odborníků znalých problematiky volebních systémů (Dahl 1998: 191).

navíc mohl narážet i na problém legitimacy takové změny. Podobné pokusy totiž jsou a budou vnímány jako účelové a/nebo předpojaté, a tedy jen stěží ospravedlnitelné, ba společensky nepřijatelné.

Přesto se ale zdá, že většině úvah o možnosti realizace (sněmovních) volebních reforem v ČR nepředcházely detailnější a komplexní analýzy české politické praxe. Zejména podoba stranického systému a mechanismus ustavování vládních koalic byly dlouhou dobu autory návrhů volebních reforem z řad politiků přehlíženy. Řešení stávajících problémů tak podle této perspektivy představuje posilování mandátových zisků volebně nejsilnějších politických stran – ať již prostřednictvím změny mechanického účinku směrem k vyšší celkové míře disproporcionality alokace poslaneckých mandátů ve prospěch volebně nejsilnějších politických stran, zejména pak v podobě zavádění, respektive navrstvování výrazně většintvorných prvků do sněmovní volební legislativy, jako tomu bylo v rámci tzv. opozičně-smluvní volební reformy z roku 2000; nebo zavedením více explicitního (většintvorného) mechanismu v podobě volebního bonusu pro volebně nejsilnější politickou stranu do volebního zákona, jako tomu bylo v případě tzv. řecké varianty sněmovní volební reformy z roku 2009.

Jestliže má být cílem konkrétní volební reformy výrazné posílení pozic volebně nejsilnějších politických stran, a tedy současně marginalizace či dokonce eliminace vlivu menších politických stran, pak je logika navrstvování většintvorných prvků ve volební legislativě jistě tím nejúčinnějším způsobem, jak tohoto cíle dosáhnout. Tento cíl sledovala například tzv. opozičně-smluvní volební reforma z roku 2000, činila tak ovšem především s odkazem na posílení vládní akceschopnosti. Dokonalé stability by bylo podle opozičně-smluvní argumentace možné dosáhnout tehdy, pokud by byla ustavena jednostranická (většinová) vláda. Touto logikou vlastně velké strany projektovaly samy sebe do pozice nositele politické stability; naopak nežádoucí „hašteřivé trpasličí“ strany, které otravují demokratickou soutěž, měly být pomocí volebního inženýrství marginalizovány, případně zcela odsunuty mimo PS.

Problémem této logiky politiky volebních reforem v českých podmínkách nicméně je, že posilování většintvorných prvků nezaručuje nic víc, než právě „jen“ posílení zisků dvou volebně nejsilnějších politických stran. Posilování většintvorných prvků ve volebním systému, a tedy i jeho disproporčních tendencí ve prospěch volebně nejsilnějších politických stran ovšem rozhodně není zárukou zajištění vyšší míry vládní akceschopnosti, natož pak vládní stability. Výše představená logika (tedy posilování většintvorných prvků v rámci volebního systému) je totiž v rozporu s ustavenou praxí

vládnutí v ČR, jejíž dominantou je existence koaličních vlád – s výjimkou období tzv. opoziční smlouvy v letech 1998 až 2002. Navíc koaliční spolupráce měla (a má) v českých podmínkách podobu spolupráce jedné velké a dvou menších politických stran.

Protože volební systémy představují typický příklad tzv. redistributivních institucí (Tsebelis 1990: 104), je zřejmé, že pokud někteří političtí aktéři díky změně pravidel získávají ve srovnání s výchozím stavem, musí zákonitě ostatní političtí aktéři ztrácet. V našem případě to znamená, že pokud volebně nejsilnější politické strany posilují prostřednictvím změny volebních pravidel své mandátové zisky, musí nutně menší politické strany ztrácet část ze svého původního podílu zastoupení. Posílení mandátových zisků volebně nejsilnějších politických stran tak jde primárně na úkor malých politických stran, potenciálních koaličních partnerů. Tato (celková) ztráta poslaneckých mandátů menších politických stran ve srovnání s výchozím stavem se ale navíc rozdělí mezi obě velké politické strany, menší strany ovšem v daném okamžiku uzavírají koaličně-vládní spolupráci pouze s jednou z velkých politických stran. Z toho je zřejmé, že každá z velkých stran ve svém důsledku získává prostřednictvím podobné volební reformy méně poslaneckých mandátů, než kolik jich malé politické strany ztratily (např. viz tab. 6.1). Tím se nutně oslabuje potenciální (koaliční) sněmovní většina ve srovnání s původním nastavením volebního systému.

Tab. 6.1 Srovnání výsledků sněmovních voleb konaných v roce 2006 s modelem rozdělení mandátů podle volebních pravidel užívaných v 90. letech

Politická strana	Volby do PS 2006	Podle pravidel z 90. let	Srovnání volebních výsledků s modelem podle pravidel z 90. let
ODS	81	77	+4
ČSSD	74	69	+5
KSČM	26	27	-1
KDU-ČSL	13	15	-2
SZ	6	12	-6
			} - 8

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím údajů z: www.volby.cz).

Na jedné straně tedy dochází k posilování mandátových zisků volebně nejsilnějších politických stran, aniž by ovšem současně došlo k posílení vládní akceschopnosti jako takové. V českém případě se tak ukazuje, že to primárně nemusí být mandátové zisky volebně nejsilnějších politických stran, co rozhoduje o síle budoucí vládní koalice, ale spíše množství poslaneckých mandátů, které přinášejí menší politické strany svému

silnějšímu koaličnímu partnerovi. Zjednodušeně řečeno, čím více mandátů malé strany získají, tím silnější sněmovní většinou bude případná vládní koalice jako celek disponovat.

To se výrazně projevilo ve sněmovních volebních konaných v roce 2006. Tzv. volební pat po sněmovních volbách konaných v roce 2006 nebyl způsoben přílišnou mírou proporcionality existujícího volebního systému. Ba právě naopak, byl důsledkem existujících disproporcí stávajícího volebního systému. Ačkoli tři politické strany deklarující ochotu uzavřít vládní koalici (ODS, KDU-ČSL a SZ) získaly o více než 200 tisíc (3,77 procenta) hlasů voličů více než zbývající dvě v PS zastoupené politické strany (ČSSD a KSČM), oba politické tábory si rozdělily shodně po sto mandátech. Naopak v případě existence proporčnějšího nastavení volebního systému by nemuselo k volebnímu patu dojít a mohla vzniknout většinová koaliční vláda složená z ODS, KDU-ČSL a SZ. To je ostatně zřejmé i z tabulky 6.1, která mimo jiné představuje model rozdělení poslaneckých mandátů ve volbách konaných v roce 2006 podle volebních pravidel platných v 90. letech. Z tabulky je patrné, že v modelu volebního systému užívaného v 90. letech 20. století, který měl o poznání proporčnější účinek než stávající sněmovní volební systém, by si ODS, KDU-ČSL a SZ rozdělily celkem 104 mandátů, zatímco ČSSD a KSČM by získaly v součtu „pouze“ 96 mandátů.

Posilování mandátových zisků volebně nejsilnějších politických stran na úkor stran menších by navíc mohlo vnášet potenciální problémy do procesu vládnutí i na rovině, kterou bychom mohli označit jako psychologickou. Jak totiž upozorňuje Tomáš Lebeda, logika posilování mandátových zisků velkých stran na úkor malých reálně hrozí tím, že by vnesla do českého politického prostoru další kontroverzi, jež by mohla do budoucna znesnadnit případnou (koaličně-vládní) spolupráci menších politických stran s některou ze stran velkých (Lebeda 2008). Připomeňme, že důsledkem podobného stavu v minulosti, tedy jakési kontroverze mezi menšími a velkými v PS zastoupenými politickými stranami, bylo uzavření tzv. opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS v roce 1998.

Lebeda navíc upozorňuje, že cesta posilování mandátových zisků volebně nejsilnějších politických stran nemusí být ve svém důsledku ani efektivní. Menší politické strany by se totiž mohly domluvit na vytvoření jakési obranné volební koalice, která by jim nakonec zajistila víceméně poměrné zastoupení v PS (Lebeda 2008). Podobný pokus bylo ostatně možné na české politické scéně zaznamenat v období tzv. opoziční smlouvy, kdy se menší politické strany rozhodly pro společný postup v různých typech voleb, nejprve v podobě projektu Čtyřkoalice, později ve sněmovních volbách konaných v roce 2002 v podobě volební aliance nazvané Koalice (podr. k vývoji Čtyřkoalice viz

např. Šaradín 2002: 15–17; Kolář 2003; Fiala – Hloušek 2003: 34–41; Charvát 2012b: 308–316).

S přihlédnutím k dosavadní praxi vládnutí v ČR by tak bylo do jisté míry možné předpokládat, že žádoucím směrem sněmovních volebních reforem v ČR do budoucna není posilování disproporčních účinků volebního systému ve prospěch volebně nejsilnějších politických stran. Spíše by se měla projevit snaha o proporcčnější alokaci poslaneckých mandátů menším politickým stranám, a tedy k určitému narovnání jejich mandátových zisků ve vztahu k podílům obdržovaných voličských hlasů.

Na další paradox související se snahou posilovat většinotvorné prvky v české sněmovní volební legislativě upozorňuje Marek Ženíšek. Volební reformy uvažované před rokem 2006 totiž představovaly snahu o redukcii počtu politických stran, což je ale podle Ženíška do jisté míry nelogické. Od roku 1992 totiž dochází spíše k redukcii počtu parlamentních stran, a to i v podmínkách proporčního volebního systému. Rozumným cílem, který by mohl pozitivně ovlivnit českou politickou scénu, by měla podle Ženíška být snaha o bipolaritu, nikoli snaha o redukcii počtu politických stran (Ženíšek 2006: 194).

Vývoj fragmentace české stranicko-politické soustavy a zejména počtu politických stran v ČR zachycuje tab. 6.2. Běžně užívaný kvantitativní nástroj pro analýzu „velikosti stranického systému“ představuje tzv. efektivní počet stran (*effective number of parties*) Markku Laaksa a Reina Taagepera (viz Laakso – Taagepera 1979)¹³⁷. Efektivní počet stran se vypočte jako převrácená hodnota součtu podílů hlasů nebo mandátů (viz níže) jednotlivých politických stran. Matematický zápis vzorce je tedy dán vztahem $N=1/\sum p_i^2$, kde p_i označuje podíl hlasů nebo mandátů konkrétní strany i (v setinách celku)¹³⁸. Vypočtená hodnota efektivního počtu stran udává počet hypotetických, stejně velkých

¹³⁷ Index efektivního počtu stran poprvé použil v roce 1977 Markku Laakso (viz Laakso – Taagepera 1979: 4), do širšího povědomí nicméně vejde až o dva roky později, kdy jej Laakso představí v anglicky psané studii spolu s Reinem Taageperou (Laakso – Taagepera 1979). Ačkoli byl později index efektivního počtu stran několikrát podroben kritice (srv. např. Molinar 1991; Dunleavy – Boucek 2003; Dumont – Caulier 2003) a dokonce i sám Taagepera později upozornil na některé jeho nedostatky (viz Taagepera – Shugart 1989: 259; Taagepera 2008: 47–64), stal se tento index běžně a nejčastěji užívaným nástrojem pro komparativní analýzu (velikosti) stranických systémů (srv. např. Lijphart 1994b: 70; Cox 1997: 29; Lijphart 1999: 68; Wolinetz 2006: 59). Navíc podle Taagepera nadále zůstává efektivní počet stran použitelnějším nástrojem než jakákoli jiná navrhovaná alternativa (Taagepera 2008: 56).

¹³⁸ Fakticky se jedná o modifikaci staršího Herfindahlova-Hirschmannova indexu koncentrace (z roku 1945), který je dán vztahem $HH=\sum p_i^2$ a který autoři ve své studii rovněž zmiňují (viz Laakso – Taagepera 1979: 4). Ještě před Markku Laaksem zahrnul Herfindahlův-Hirschmannův index koncentrace jako komplement do svého vzorce pro výpočet indexu (stranické) fragmentace v roce 1967 i Douglas W. Rae. Raeův index fragmentace je dán matematickým vztahem $F=1-\sum p_i^2$ (viz Rae 1971). Ve vztahu k těmto dvěma indexům, indexu koncentrace a indexu fragmentace, Laakso a Taagepera upozorňují, že jak Herfindahlův-Hirschmannův index koncentrace, tak i Raeův index fragmentace bagatelizují rozdíly mezi stranickými systémy se čtyřmi až šesti politickými stranami, pročež se pro případy takového multipartismu jako nejvhodnější jeví index efektivního počtu stran, který tímto deficitem netrpí (Laakso – Taagepera 1979: 24).

stran, které by měly stejný dopad na fragmentaci systému, jakou má reálně existující sada politických stran. Jinými slovy, hodnota indexu efektivního počtu stran udává velikost stranického systému, tedy kolik se do něj vejde hypotetických, stejně velkých politických stran¹³⁹. Existuje-li jen jedna politická strana, rovná se hodnota efektivního počtu stran právě jedné; existuje-li v systému více stran, je hodnota indexu vyšší než jedna. S každou (i sebemenší) změnou v počtu hlasů nebo podílech mandátových zisků jednotlivých politických stran se nutně mění i celková hodnota indexu efektivního počtu stran (Laakso – Taagepera 1979: 4–6).

Efektivní počet stran lze počítat dvojím způsobem: buď na úrovni celé volební soutěže, kdy se pracuje s podíly voličských hlasů všech politických subjektů účastnících se konkrétního volebního klání, v takovém případě se užívá označení tzv. efektivní počet volených stran (*effective number of elective parties*); nebo v omezené podobě zahrnující pouze politické strany, jež získaly parlamentní zastoupení, pro které se pak počítá s jejich podíly poslaneckých mandátů, v takovém případě se hovoří o tzv. efektivním počtu parlamentních stran (*effective number of parliamentary parties*).

Tab. 6.2 Absolutní počet stran v PS (N_0), efektivní počet parlamentních (sněmovních) stran (ENPP) a efektivní počet volených stran (ENEP) v ČR v letech 1990 až 2006

Rok	1990	1992	1996	1998	2002	2006	2010
N_0	4	8	6	5	5 (4)*	5	5
ENPP	2,22	4,80	4,15	3,71	3,81 (3,67)*	3,10	4,51
ENEP	3,50	7,31	5,33	4,72	4,82	3,91	6,75

Zdroj: vlastní výpočty autora.

Pozn.: * Ve volbách do PS PČR konaných v roce 2002 kandidovaly KDU-ČSL a US-DEU v rámci společné volební koalice, pročež by se nabízelo počítat tyto dvě strany jako jednu, což je také učiněno v rámci výpočtu efektivního počtu volených stran (ENEP). Sporné nicméně je, jak naložit s ostatními dvěma ukazateli. Po volbách totiž KDU-ČSL a US-DEU neustavily jednotný poslanecký klub, nýbrž dva samostatné poslanecké kluby, pročež se nabízí počítat tyto strany jako dvě. Proto tato kolonka v tabulce obsahuje dvě hodnoty – první, počítáme-li obě strany jako dva stranické subjekty (příčemž tuto variantu preferujeme, vzhledem k jejich dalšímu působení na půdě PS v období po sněmovních volbách konaných v roce 2002); v závorce pak druhá, počítali-li bychom obě strany jako jeden politický subjekt (s ohledem na jejich společnou kandidaturu ve sněmovních volbách).

¹³⁹ Jsou-li všechny politické strany stejně velké, pak se hodnota efektivního počtu stran rovná reálnému počtu stran. Pokud bychom např. měli čtyři politické strany s distribucí podílů po 25 procentech, pak platí, že: $N=1/\sum(0,25^2+0,25^2+0,25^2+0,25^2)=1/0,25=4$. Efektivní počet stran je tedy v tomto případě „4“.

Ze zjištěných hodnot je zřejmé, že nejpozději od roku 1996 dochází ke stabilizaci českého stranicko-politického spektra. Současně je z hodnot efektivního počtu parlamentních stran zřejmé, že s každými dalšími sněmovními volbami (v období let 1996 až 2006) dochází k postupné koncentraci stranického systému. Ačkoli je v souvislosti se sněmovními volbami konanými v roce 2002 možné zaznamenat jisté zastavení tohoto trendu, sněmovní volby konané v roce 2006 ukazují, že šlo o jakousi jednorázovou výchylku z nastoleného trendu. Od sněmovních voleb konaných v roce 1998 se nicméně proces koncentrace stranického systému zpomaluje, což je ale pouze důkazem pro skutečnost, že se česká stranicko-politická soustava stabilizovala. Výraznější pokles hodnoty efektivního počtu parlamentních stran ve sněmovních volbách konaných 2006 pak lze vysvětlit posílením zisků obou volebně nejsilnějších politických stran a jejich většího odstupem od ostatních relevantních politických subjektů.

Určitou změnu v tomto trendu představují sněmovní volby konané v roce 2010, i když nadále zůstává zachován pětistranický formát na půdě PS. Ovšem vzhledem ke skutečnosti, že zatím uběhla poměrně krátká doba od těchto sněmovních voleb, není možné provést jakýkoli relevantní a validní závěr. Teprve další sněmovní volby ukáží, zdali se v případě sněmovních voleb konaných v roce 2010 jednalo o jednorázovou odchylku od nastoleného trendu, či jestli se začíná ve vývoji české stranicko-politické soustavy objevovat trend nový.

O identifikaci příčin problémů s procesem vládnutí v ČR se pokusili politologové Vlastimil Havlík a Lubomír Kopeček, kteří našli tři hlavní příčiny existence nestabilních vlád v ČR. První problém představuje významné parlamentní zastoupení politických stran s nulovým nebo jen minimálním vládním koaličním potenciálem, v důsledku čehož je nutně zúžen prostor pro vytváření vládních koalic; druhým problémem je přechodné snížení koaličního potenciálu některých, jinak ideově-politicky umírněných politických stran; třetí příčinou je pak podle autorů specifický případ volebního patu (Havlík – Kopeček 2008: 195). Všechny tři výše jmenované příčiny představují problém přednostně ve vztahu k procesu ustavování většinových vlád, respektive ve vztahu k hledání sněmovních většin potřebných k ustavení vlády opírající se o většinu v PS.

Přítomnost stran s nulovým vládním koaličním potenciálem na půdě PS, tedy KSČM a do předčasných sněmovních voleb konaných v roce 1998 i SPR-RSČ, je jako významná překážka pro ustavování většinových vládních koalic v ČR uváděna řadou autorů již nejpozději od začátku druhé poloviny 90. let. Přítomnost takových stran totiž ve svém důsledku vytváří situaci, že se žádoucí vládní většina čítající alespoň 101 poslanců nehledá

z celkového počtu 200 poslanců, nýbrž „pouze“ ze součtu poslanců všech politických stran s (kladným) vládním koaličním potenciálem. Protože KSČM tradičně ve sněmovních volbách obsazuje 22 až 26 mandátů (s výjimkou specifické situace sněmovních voleb konaných v roce 2002), je prostor pro hledání vládní většiny výrazně zúžen právě o tento nezanedbatelný počet mandátů, který připadá na KSČM. Vládní většinu je tak nutné hledat z celkového počtu 174 až 178 poslanců namísto 200.

I v této otázce po dlouhou dobu existovala představa, že existující problém lze překonat prostřednictvím změny (sněmovní) volební legislativy. Ukázalo se nicméně, že to není reálné. V rámci existujících mantinelů pro politiku (sněmovních) volebních reforem v ČR si lze jen stěží představit konkrétní nastavení volebního systému, které by selektivně umožnilo eliminovat pouze ty politické strany, které mají nulový vládní koaliční potenciál. Naopak, voličská podpora KSČM se v českých zemích od voleb konaných v roce 1990 pohybuje mezi deseti a třinácti procenty voličských hlasů, pročež je KSČM jako středně velká politická strana víceméně imunní vůči případným dopadům sněmovních volebních reforem, které by bylo možné realizovat v rámci existujících mantinelů daných Ústavou ČR a nálezy Ústavního soudu ČR v otázce volebních zákonů, případně by byl dopad na její mandátové zisky pouze minimální. Současná pozice tak KSČM v podstatě zajišťuje setrvání na půdě PS i navzdory případnému volebnímu inženýrství¹⁴⁰.

Tab. 6.3 Voličské a mandátové zisky KSČM ve sněmovních volbách konaných od roku 1996

Rok konání voleb do PS	Počet obdržených hlasů voličů		Počet přidělených mandátů v PS		Volební účast (v %)
	v abs. číslech	v %	v abs. číslech	v %	
1996	626 136	10,33	22	11,00	76,41
1998	658 550	11,03	24	12,00	74,03
2002	882 653	18,51	41	20,50	58,00
2006	685 328	12,81	26	13,00	64,47
2010	589 765	11,27	26	13,00	62,60

Zdroj: <http://volby.cz>.

¹⁴⁰ Lukáš Linek (2008) navíc došel na základě studia sociologických dat k závěru, že přinejmenším v období nejbližších patnácti let (tj. do roku 2023) nelze očekávat, že by voličská podpora KSČM klesla pod hranici pěti procent – ačkoli je možné sledovat mírný pokles stabilní voličské podpory KSČM v čase. Současně Linek upozornil na pouze částečnou pravdivost kauzality, že s rostoucí volební účastí klesají procentuální zisky KSČM. Linek spočítal, že volební podpora KSČM klesá s nárůstem volební účasti zhruba do hranice šedesáti pěti procent, od této hranice ale spíše stagnuje. Mezi nevoliči má totiž KSČM podle Linka přibližně stejnou hypotetickou volební podporu jako mezi voliči.

Podobná (selektivní) úprava sněmovního volebního systému by navíc zcela nepochybně narážela na problém legitimacy takové volební reformy. KSČM se totiž stala legitimní součástí českého polistopadového politického systému, a to z vůle českých voličů. Jsou to právě voliči, kdo jsou zdrojem legitimacy v demokratických režimech, přičemž tato legitimita je voliči projevoována zejména prostřednictvím aktu hlasování ve volbách. Jak je zřejmé z tabulky 6.3, KSČM si drží poměrně stabilní voličskou podporu již od zakladatelských voleb konaných v roce 1990, navíc tato podpora odpovídá téměř osmině z celkového počtu voličů, kteří přišli k volbám a odevzdali své volební lístky. Jakákoli snaha eliminovat některé z politických stran prostřednictvím stanovování speciálních selektivních institucionálních bariér není v demokratických podmínkách společensky přijatelná a byla by jen těžko ospravedlnitelná.

Nulový vládní koaliční potenciál KSČM tak jednoznačně představuje jednu z hlavních příčin problémů s procesem vládnutí v ČR, zejména pak v souvislosti s procesem ustavování žádoucích vládních většin v PS. KSČM zůstala v postavení „mimo hru“ nejen vlastním zapříčiněním, nýbrž i v důsledku toho, že byla z procesu vládnutí (prozatím) vědomě vyloučena ostatními politickými stranami¹⁴¹. Přitom například pro ČSSD by mohla KSČM představovat potenciálního ideologicky nejpřirozenějšího koaličního partnera. Přesto možnost (otevřeně) vládní spolupráce obou hlavních českých levicových stran zůstává spíše odmítána, a to zejména ze strany ČSSD, mj. s odkazem na platnost tzv. bohumínského usnesení, které je dodnes představiteli ČSSD interpretováno jako platné.

Zde je nicméně zajímavá samotná dnešní interpretace bohumínského usnesení, přijatého na XXVII. sjezdu ČSSD konaném v dubnu roku 1995 v Bohumíně. Byť toto usnesení bývá často interpretováno „jen“ jako zákaz vládní spolupráce na centrální úrovni, nic takového z textu usnesení nevyplývá. Konkrétně bod č. 14 sjezdového usnesení říká, že „*sjezd potvrzuje platnost závěrů hradeckého sjezdu ČSSD o nepřipustnosti spolupráce sociální demokracie s extremistickými politickými stranami. Vylučuje politickou spolupráci se SPR-RSČ, SČK, MNS, KSČM, LB a SDL*“¹⁴² (podr. viz Just 2008). Bohumínské usnesení tedy hovoří obecně o politické spolupráci, nikoli o vládní nebo koaliční

¹⁴¹ Zde ale nutno přiznat, že nejpozději od konce 90. let se KSČM stala vítaným, i když veřejně nepřiznaným partnerem pro ČSSD, a hlasy jejích poslanců jsou při hlasování na půdě PS vítány (srv. Fiala 2003).

¹⁴² Jak ale připomíná Jan Bureš, přinejmenším u tří z výše jmenovaných stran – Moravské národní strany (MNS), Levého bloku (LB) a Strany demokratické levice (SDL) – mělo jejich zařazení do taxativního výčtu „extremistických“ stran i strategické důvody. Ve všech třech případech šlo o potenciální politické soupeře ve volebním souboji o levicové voliče, v případě moravistů šlo navíc o politickou stranu vymezenou tzv. regionálním patriotismem (Bureš 2008: 49).

spolupráci či jiné formě spolupráce, která by omezovala platnost usnesení pouze na centrální úroveň vládnutí. Jak připomíná Petr Just, samotný výraz „politická spolupráce“ je natolik neurčitý a široký, že se pod něj dá zahrnout v podstatě jakákoli forma spolupráce mezi jednotlivými politickými stranami (Just 2012a: 411). Z logiky dikce bohumínského usnesení tak vyplývá, že ČSSD si zakazuje nejen vládní, ale jakoukoli politickou spolupráci se stranami, jež jsou v bohumínském usnesení taxativně vyjmenovány a označeny jako „extremistické“, tedy včetně KSČM¹⁴³.

Ovšem navzdory dikci bohumínského usnesení ČSSD již několikrát v minulosti přistoupila k politické spolupráci s KSČM, a to na všech úrovních vládnutí v ČR. Po komunálních volbách konaných v listopadu roku 2002 získala KSČM poprvé v polistopadovém vývoji posty starostů v několika větších městech (Karviná, Havířov), a to zejména díky radniční koaliční spolupráci s ČSSD. Po krajských volbách konaných v polovině října roku 2008 došlo k navázání politické spolupráce mezi ČSSD a KSČM i na krajské úrovni, a to jak v podobě podpory menšinových krajských vlád ČSSD ze strany komunistických krajských zastupitelů, tak v podobě krajské koaliční spolupráce mezi KSČM a ČSSD¹⁴⁴. Díky tomu se stali krajský politici KSČM poprvé v polistopadovém vývoji členy krajských rad.

Na celostátní úrovni došlo k faktickému „prolomení“ dikce bohumínského usnesení o zákazu politické spolupráce ČSSD s KSČM nejprve v souvislosti s prezidentskými volbami konanými v roce 2003, kdy byli všichni prezidentští kandidáti s výjimkou Jaroslavy Moserové nejen ochotni přijmout podporu zákonodárců z řad KSČM, nýbrž o ni sami aktivně usilovali. Podobně při další prezidentské volbě konané v roce 2008 opakovaně vyjednával tehdejší předseda ČSSD Jiří Paroubek o podpoře pro Jana Švejnara, prezidentského kandidáta nominovaného ČSSD. Sám Švejnar navíc připustil, že se má s KSČM jednat, ačkoli současně dodal, že vládní odpovědnost může KSČM připadnout teprve tehdy, až se transformuje¹⁴⁵. Dalším významným okamžikem otevírajícím prostor

¹⁴³ Z textu rezoluce je rovněž patrné, že potvrzuje usnesení přijaté již na předchozím sjezdu. Jedinou zásadní změnou oproti hradecké deklaraci je v podstatě „pouze“ vypuštění klauzule o zapovězení spolupráce s jakoukoli nástupnickou organizací KSČM, kterou hradecké usnesení explicitně stanovovalo.

¹⁴⁴ V Moravskoslezském kraji se KSČM stala součástí krajské radní koalice s ČSSD, v Karlovarském kraji pak součástí radní koalice s ČSSD a sdružením Doktoři (za uzdravení společnosti), ve Středočeském kraji, Plzeňském kraji a kraji Vysočina vznikla menšinová krajská rada ČSSD podporovaná zastupiteli KSČM a v Libereckém kraji poskytli zastupitelé zvolení na kandidátní listině KSČM podporu menšinové radní koalici ČSSD a Strany pro otevřenou společnost.

¹⁴⁵ Byla to ale současně prezidentská volba 2008, která vedla ke konfliktu mezi ČSSD, zejména jejím předsedou Paroubkem, a KSČM a jejím předsedou Filipem. Během druhé prezidentské volby se Paroubek nechal slyšet, že s KSČM se nedá vyjednávat, respektive že si nedokáže představit spolupráci těchto dvou

pro spolupráci ČSSD a KSČM na celostátní úrovni byla vládní krize probíhající v dubnu roku 2005, kdy bylo případné setrvání rozklížené Grossovy vlády u moci závislé na hlasování poslanců KSČM během vyslovování nedůvěry vládě. Ještě před hlasováním o nedůvěře vystoupil premiér Gross a veřejně vyhlásil, že se komunistických hlasů „neštítí“. Poslanci KSČM se pak s odkazem na snahu zabránit nástupu ODS k moci rozhodli v hlasování zdržet, čímž dočasně prodloužili trvání Grossova kabinetu. Vyvrcholením tohoto vývoje se pak stalo vytvoření legislativní koalice ČSSD a KSČM v době, kdy v premiérském úřadu zasedal Jiří Paroubek. ČSSD tak fakticky poskytla KSČM významný spolupodíl na vládní politice (ačkoli jen částečný), když zejména od konce roku 2005 začala KSČM stále častěji s ČSSD schvalovat předkládané návrhy zákonů. Před sněmovními volbami konanými v roce 2006 pak nebyla vedení ČSSD v čele s Jiřím Paroubkem zcela proti myšlence případná povolební spolupráce s KSČM, alespoň formou podpory komunistických poslanců menšinové vládě ČSSD.

Přes výše nastíněný postupný posun postojů ČSSD ve vztahu ke KSČM zůstává nadále možnost vládní spolupráce obou hlavních levicových politických stran spíše odmítána, a to zejména ze strany ČSSD, protože tedy zatím nedošlo k naplnění levicové vládní opce. Přitom, jak připomínají například i Vlastimil Havlík a Lubomír Kopeček, stabilně fungující politická spolupráce mezi ČSSD a KSČM by mohla výrazně přispět k odblokování celého politického systému (Havlík – Kopeček 2008: 195–196), a významně tak přispět k odbourání problémů souvisejících s procesem ustavování vládních většin v ČR¹⁴⁶.

Nulový koaliční potenciál KSČM s sebou nese ještě jeden výrazný a často kritizovaný fenomén vládnutí v ČR. Tím je neúměrně vysoký vyděračský potenciál malých politických stran, který byl v minulosti opakovaně podroben kritice některými autory a velkou částí politiků z řad velkých politických stran. Tento vyděračský potenciál se objevuje zejména v důsledku neochoty k vládní spolupráci s KSČM (a pochopitelného poměrně malého zájmu na ustavení vládní koalice dvou volebně nejsilnějších politických stran), protože absentují další možné alternativy koaličně-vládní spolupráce. Disponovaly-li by naopak všechny v PS zastoupené politické strany kladným vládním koaličním

stran v situaci, kdy je předsedou KSČM Filip. Paroubek pak obvinil Filipa a KSČM, že jejich přístup při prezidentské volbě znemožnil zvolení Švejnara a naopak vedl ke zvolení Klause prezidentem.

¹⁴⁶ Jan Bureš nicméně na základě studia profilů voličů ČSSD a KSČM upozorňuje na skutečnost, že určité bariéry případné spolupráci ČSSD s KSČM mohou nastavovat zásadní odlišnosti v hodnotové orientaci a politických názorech elektorátů obou hlavních levicových politických stran (podr. viz Bureš 2010b).

potenciálem, bylo by možné tento vyděračský potenciál malých stran výrazně oslabit, protože by se nabízelo více alternativ potenciálních vládních koalic.

Ilustrativní příklad poskytuje stav vzniklý po sněmovních volbách konaných v polovině roku 2002. V situaci, kdy KSČM nedisponuje vládním koaličním potenciálem, se v podstatě nabízejí „jen“ dvě alternativy životaschopných vládních koalic: jednak koaliční vláda složená z ČSSD a Koalice disponující nejtěsnější možnou většinou čítající celkem 101 mandátů v PS; a jednak koaliční vláda složená ze zástupců dvou volebně nejsilnějších politických stran, ČSSD a ODS, s celkem 128 poslaneckými křesly. Pokud by ovšem KSČM disponovala kladným vládním koaličním potenciálem, pak by se teoreticky navíc nabízela možnost vzniku vládní koalice ČSSD a KSČM s většinou 111 poslaneckých mandátů. ČSSD by tak měla širší škálu alternativ, z nichž by mohla vybírat konečnou podobu a stranické složení vládní koalice.

Kvantitativní nástroje, jejichž pomocí je možné určit změnu vyjednávací síly jednotlivých politických stran s ohledem na měnící se vládní koaliční potenciál KSČM (od nulového ke kladnému) po sněmovních volbách konaných v roce 2002, představují index parlamentní síly (*index of parliamentary power*) a koeficient parlamentního zvýhodnění (*parliamentary advantage ratio*) představené Josepem Colomerem (1996). Hodnota indexu parlamentní síly odpovídá podílu celkového počtu poslaneckých mandátů kontrolovaných konkrétní politickou stranou ve všech potenciálních životaschopných vládních koalicích (uváděnému v procentech) z počtu poslaneckých mandátů, kterými v součtu disponují všechny potenciální životaschopné vládní koalice. Index parlamentní síly umožňuje empiricky stanovit očekávatelný vliv konkrétních parlamentních stran v procesu formování politických většin při existující distribuci poslaneckých mandátů (Colomer 1996: 90–91).

V našem příkladu vycházejícího z výsledků sněmovních voleb konaných v roce 2002 a v situaci s nulovým vládním koaličním potenciálem KSČM tedy mohou vzniknout celkem dvě varianty životaschopných vládních koalic, jedna disponující vládní většinou 101 mandátů, druhá celkem se 128 mandáty v PS. V součtu tak všechny potenciální životaschopné vládní koalice disponují počtem 229 poslaneckých mandátů. ČSSD, která po sněmovních volbách konaných v roce 2002 obsazovala 70 mandátů, je členem obou těchto potenciálních koalic. V součtu by tedy ČSSD v obou těchto vládách obsazovala 140 mandátů, a to z celkového počtu 229 křesel, tedy 61,14 procenta, což je současně hodnota indexu parlamentní síly ČSSD.

Koeficient parlamentního zvýhodnění je pak stanoven jako výsledek dělení indexu parlamentní síly konkrétní politické strany a jejího podílu z celkového počtu sněmovních křesel (Colomer 1996: 90–91). V našem příkladu, v situaci s nulovým vládním koaličním potenciálem KSČM, se hodnota koeficientu parlamentního zvýhodnění pro ČSSD vypočte vydělením hodnoty 61,14 (index parlamentní síly ČSSD) hodnotou 35 (procento mandátů, které získala strana ve volbách). Dostaneme výsledek 1,7469, což je hodnota koeficientu parlamentního zvýhodnění ČSSD.

Pomocí dvou výše představených kvantitativních nástrojů můžeme dokumentovat, že při případném kladném vládním koaličním potenciálu KSČM by došlo k poklesu vyděračského potenciálu menších politických stran zhruba o polovinu (viz tab. 6.4). Současně je zřejmé, že po sněmovních volbách konaných v roce 2002 by došlo k upevnění pozice, a tedy i k posílení vyjednávacího potenciálu volebně nejsilnější ČSSD v případě, že by jejím potenciálním koaličním partnerem byla i KSČM.

Tab. 6.4 Srovnání indexů parlamentní síly (ψ) a koeficientů parlamentního zvýhodnění (PA) stran po volbách do PS 2002 při nulovém a případném kladném koaličním potenciálu KSČM

Kandidující politický subjekt	Nulový vládní koaliční potenciál KSČM		Kladný vládní koaliční potenciál KSČM	
	Ψ	PA	ψ	PA
ČSSD	61,14	1,7469	61,76	1,7646
ODS	25,33	0,8734	17,06	0,5883
KSČM	0,00	0,0000	12,06	0,5883
Koalice	13,54	0,8735	9,12	0,5884

Zdroj: vlastní výpočty autora.

Dalším problematickým prvkem procesu vládnutí v ČR, který má za důsledek velmi ztížené fungování politického systému, je (nejen) podle Havlíka s Kopečkem přechodné snížení koaličního potenciálu některých, jinak ideově-politicky umírněných politických stran. Významně se tato tendence přítomná v české stranicko-politické soustavě projevila např. po předčasných sněmovních volbách konaných v roce 1998. V důsledku neochoty menších politických stran, KDU-ČSL a zejména pak US, domluvit se na vládní spolupráci s volebně nejsilnějšími politickými stranami, především s poměrně velkorysou ČSSD, ale i s ODS, došlo k uzavření tzv. opoziční smlouvy mezi ČSSD a ODS a díky tomu ke vzniku menšinové vlády ČSSD.

Přechodné snížení koaličního potenciálu ČSSD bylo později možné sledovat před sněmovními volbami konanými v roce 2006. To se projevilo především tak, že menší politické strany již před sněmovními volbami proklamovali neochotu ke koaličně-vládní spolupráci s ČSSD vedenou Jiřím Paroubkem. A znovu po sněmovních volbách konaných v roce 2010 byl koaličně-vládní potenciál volebně nejsilnější ČSSD natolik nízký, že se ČSSD nepodařilo nalézt mezi ostatními v PS zastoupenými politickými stranami koaliční partnery, s jejichž pomocí by mohla sestavit vládu. Vládní koalici tak sestavovala druhá volebně nejsilnější strana, tzn. ODS.

Podobně jako přítomnost stran s nulovým vládním koaličním potenciálem na půdě PS lze i přechodné snížení koaličního potenciálu některých, jinak ideově-politicky umírněných politických stran jen stěží řešit prostřednictvím volebního inženýrství. V rámci ústavně-institucionálního prostoru vymezeného pro politiku volebních reforem v ČR neexistuje nastavení volebního systému, které by dokázalo problém s přechodným snižováním koaličního potenciálu řešit. Přesto je třeba mít tuto vlastnost české stranicko-politické soustavy v případě úvah o změně sněmovních volebních pravidel neustále na paměti. S ohledem na tuto skutečnost se totiž v českých podmínkách jako nevhodný jeví například volební systém zahrnující mechanismus volebního bonusu (podr. podkap. 5.3).

Vedle výše identifikovaných problémů, které se nejvýrazněji projevují v souvislosti s povolebním procesem hledání vládních většin v PS, je nicméně třeba připomenout přinejmenším další tři významné fenomény, které negativně ovlivňují a destabilizují proces vládnutí v ČR, a které se výrazně projevují až v průběhu fungování vládních koalic (nikoli v době jejich vzniku). Těmito – do značné míry vzájemně provázanými – fenomény, dlouhodobě přítomnými v českém politickém systému, jsou jednak nízká míra konsenzu politických elit, jednak vnitřní nejednota uvnitř volebně nejsilnějších politických stran, a v neposlední řadě fenomén, pro který se vžil mediálně přitažlivý termín „přeběhlictví“.

Nízkou míru konsenzu u politických elit, neboli neochotu hledat a/nebo neschopnost politické reprezentace nalézt potřebný kompromis pro řešení jednotlivých politických problémů je možné na české politické scéně sledovat nejpozději od druhé poloviny 90. let minulého století. Přes všechny překážky související s podobou a fungováním české stranicko-politické soustavy by totiž bylo možné řadu politických problémů řešit kompromisními dohodami na úrovni politických elit. Víceméně taková dohoda vznikla ještě po sněmovních volbách konaných v roce 1996, po nichž ČSSD umožnila vyslovení důvěry menšinové koaliční vládě Václava Klause složené z ODS, KDU-ČSL a ODA. Posléze se ale ochota ke kompromisu v rámci politických elit začala vytrácet.

Již po následujících sněmovních volbách, které proběhly v roce 1998, se nízká míra konsenzu projevila naplno. Ačkoli existovalo několik možných variant složení koaličních vlád, byla to nakonec především vzájemná animozita mezi nejvýše postavenými představiteli jednotlivých v PS zastoupených politických stran, která zabránila nalezení potřebné sněmovní většiny. Výsledkem bylo nalezení dohody mezi tehdy volebně nejsilnější ČSSD a z hlediska počtu obdržovaných voličských hlasů druhou v pořadí ODS a uzavření tzv. opoziční smlouvy, na jejímž základě umožnila ODS vznik menšinového vládního kabinetu ČSSD. Opoziční smlouva měla nicméně charakter kartelové smlouvy a jedním z jejích hlavních cílů byla snaha o posílení mocenských pozic obou opozičně-smluvních partnerů na úkor menších politických stran, které měly být buď zcela eliminovány, nebo případně marginalizovány do maximální možné a společensky únosné míry. Namísto konsenzuálního pojetí politiky tak převládl přístup, který Michal Klíma označil jako silově většinový (Klíma 2001: 28). Přirozené vlastnosti pluralitní stranicko-politické soutěže, jakými jsou napětí, soupeření a kompromis, byly nahrazeny hodnotami jako síla, jednoduchost a bezprostřednost.

Celá situace vyvrcholila po sněmovních volbách konaných v roce 2006, kdy se vzhledem k okolnostem nabízela politická dohoda ODS a ČSSD buď na společné vládě obou volebně nejsilnějších politických stran, ODS a ČSSD, což představuje sice krajní a ne zcela šťastné, přesto stále legitimní řešení, nebo na umožnění sestavení koaliční vlády ODS, KDU-ČSL a SZ ze strany ČSSD. Předpokládalo by to ale vůli k dohodě a množství ústupků na obou stranách. Nenávistná a agresivní předvolební atmosféra a její pokračování i v povolebním období ovšem prohloubily neschopnost dosáhnout jakékoli dohody mezi představiteli obou velkých politických stran. Nakonec bylo zvoleno řešení (tiché) podpory vládní koalice ODS, KDU-ČSL a SZ dvěma (posléze vyloučenými) členy poslaneckého klubu ČSSD (Milošem Melčákem a Michalem Pohankou)¹⁴⁷; údajně výměnou za to, že s nimi budou vládní představitelé předjednat významné legislativní akty. Takové řešení ale budilo mnoho pochybností a stalo se zdrojem spekulací o možné politické korupci. Pokud by ale podobnou dohodu, jakou uzavřeli tito dva poslanci, uzavřela s vládní koalicí ČSSD, představovalo by to mnohem přijatelnější a zřejmě i transparentnější řešení vzniklé situace.

¹⁴⁷ Miloš Melčák a Michal Pohanka se rozhodli umožnit vznik tzv. druhé Topolánkovy koaliční vlády složené z ODS, KDU-ČSL a SZ tím, že nebyli přítomni hlasování o vyslovení důvěry vládě (tímto svým krokem snížili kvorum potřebné pro vyslovení důvěry vládě na 100 poslanců).

V souvislosti s problémem vnitřní nejednoty poslaneckých klubů volebně nejsilnějších stran připomeňme, že téměř všechny vládní krize v ČR byly způsobeny mocenským bojem uvnitř největších vládních stran – na podzim roku 1997 šlo o (mocenské) spory uvnitř ODS a následně došlo k rozštěpení této strany na ODS a US; v letech 2004 a 2005 vládní krizi předcházely vnitrostranické problémy ČSSD (a v roce 2005 i tzv. Grossova aféra); k vládní krizi a následnému vyslovení nedůvěry koaliční vládě Mirka Topolánka na začátku roku 2009 také významně přispěl vnitrostranický vývoj v ODS; a podobně i Nečasova vláda byla v průběhu roku 2012 destabilizována mj. v důsledku vnitrostranické nejednoty ODS. Neexistuje volební systém, který by dokázal tento fenomén přítomný v českém politickém prostředí řešit, či mu předcházet. Ani případná sněmovní volební reforma tak není v případě pokračujícího výskytu vnitřní nejednoty nejsilnějších vládních stran zárukou větší stability, protože v takovém případě by s nejvyšší pravděpodobností problémy přetrvávaly jak v případě více většintvorného (disproporčního), tak v případě více reprezentativního (proporčního) volebního systému do PS.

S oběma posledně jmenovanými problémy pak úzce souvisí i fenomén, pro který se již v českém prostředí vžil mediálně přitažlivý termín „přeběhlictví“. Jestliže se dosavadní diskuze v rámci české politiky (sněmovních) volebních reforem točila kolem otázky posilování vládních většin, nabízela se otázka, jak početná by alespoň tato vládní většina měla být. Jednak proto, aby byla vláda stabilní, a jednak proto, aby se předešlo hrozbě případné politické korupce. V této souvislosti převládalo přesvědčení, že koaliční vlády opírající se o podporu 101 či 102 poslanců jsou spíše slabé a málo stabilní, protože jsou závislé na stanovisku jednoho nebo několika málo poslanců, pročež se stávají jejich rukojmími a skrze ně i rukojmími některých zájmových skupin.

V situacích, kdy je v politickém systému přítomen, případně již dokonce zakořeněn právě fenomén „přeběhlictví“, neexistuje v demokratických podmínkách dostatečně velká většina, která by byla zárukou stabilního vládnutí. Přeběhlíkem totiž může být jeden poslanec, ale stejně tak i skupina poslanců, část poslaneckého klubu nebo poslanecký klub jako celek. Za názornou ukázkou může ostatně posloužit situace z české politické scény po sněmovních volbách konaných v roce 2010, kdy byla ustavena Nečasova koaliční vláda složená z ODS, TOP 09 a VV se sněmovní většinou čítající po volbách celkem 118 poslanců; tedy s velmi výraznou a v české polistopadové historii dosud největší vládní většinou. Mohlo by se tak zdát, že půjde o velmi stabilní vládu. Opak je nicméně pravdou. Nečasova vláda ve skutečnosti není nijak výrazně stabilnější, než například Špidlova

„stojedničková“ vláda ustavená po sněmovních volbách konaných v roce 2002 či druhá Topolánkova vláda ustavená po řadě peripetií po sněmovních volbách konaných v roce 2006 a opírající se o „většinu“ sta (plus dvou) poslanců. Jinými slovy, dokud budou poslanci vystupovat ze svých poslaneckých klubů a přestupovat do klubů jiných, případně působit na půdě PS jako nezařazení poslanci, sebelépe zkonstruované a připravené (sněmovní) volební reformy posilující vládní koalici a jejich akceschopnost se nutně minou účinkem.

Dosavadní zkušenosti s procesem vládnutí v ČR navíc ukazují, že vláda může mít (a má) poměrně silné postavení i v situacích, kdy disponuje jen minimální možnou většinou v PS, popřípadě může vládnout i tehdy, pokud touto sněmovní většinou nedisponuje. Přesto je možné v českých podmínkách uvažovat o jakési formě dalšího posílení postavení vlády v rámci politického systému, o racionalizaci českého parlamentarismu. Optimální cestou k tomuto cíli ovšem není realizace účelové sněmovní volební reformy posilující většintvorné prvky ve volební legislativě, kudy se převážně úvahy politiků doposud ubíraly, ale spíše zavedení institutu konstruktivního vyslovení nedůvěry vládě (pro více k této instituci a jejímu zavedení v ČR viz např. Just 2009; Kubát 2009; Just 2012b). Právě konstruktivní vyslovení nedůvěry se v současné době jeví, především vzhledem k výše řečenému, jako vhodnější a efektivnější nástroj, jak racionalizovat český parlamentní režim.

Navrhované a případně i realizované institucionální a zejména pak volební reformy tak spíše zakrývaly, než aby řešily skutečné problémy českého politického systému. Současně dlouhou dobu do značné míry umožňovaly vyhnout se hlubší debatě o kořenech těchto problémů. Na první pohled se sice mohlo zdát, že změna či úprava existujících sněmovních volebních pravidel představuje poměrně jednoduché řešení existujících problémů. Politické a vládní elity by ale obecně neměly podléhat přesvědčení, že z jakékoli politické či ústavní krize existuje velmi jednoduché východisko – že se přepíšou stávající pravidla. Neměly by ani spoléhat na to, že mohou kdykoli přepsat existující pravidla tak, aby se jim lépe vládlo.

Příčina problémů s ustavováním sněmovních většin a s procesem vládnutí v ČR má mnohem hlubší kulturně-historické a společenské kořeny, které nelze prostřednictvím politiky volebních reforem uspokojivě řešit a vyřešit. Žádná z dosavadních politických krizí v ČR nebyla primárně způsobena existujícím (sněmovním) volebním systémem, ale vždy byla spíše důsledkem nízké úrovně politické kultury a kultivovanosti českých politických elit.

Přes výše řečené je ovšem nutné připustit, že stávající nastavení českého sněmovního volebního systému není zdaleka optimální a zasloužilo by si několik nepatrných úprav, které by na jedné straně odstranily existující nedokonalosti, aniž by ovšem na straně druhé došlo k významnější změně účinků stávajícího volebního systému. Mělo by tedy jít o volební reformu potřebnou, která by odstraňovala konkrétní nedostatky či nedokonalosti, kterými stávající sněmovní volební systém disponuje.

Za nejzásadnější problém stávajícího nastavení sněmovních volebních pravidel bývá považována rozdílná velikost jednotlivých volebních obvodů, kdy se v nejmenším volebním kraji (Karlovarském) dosud vždy obsazovalo pět poslaneckých mandátů, v největším volebním kraji (Praha) naopak mandátů dvacet pět (podr. viz tab. 4.5). Jaký problém tímto stavem vzniká, je zřejmé především z hodnot tzv. skutečných přirozených volebních prahů, které stanovují, jaký podíl voličských hlasů musí politické strany v daném volebním obvodu získat, aby měly nárok na získání poslaneckého mandátu (viz tab. 6.5).

Protože se v českých sněmovních volbách pro potřeby přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty pracuje s metodou d'Hondtova dělitele, hodnotou skutečného přirozeného prahu rozumíme buď tzv. nejnižší účinný podíl, nebo případně tzv. nejvyšší neúčinný podíl. Nejnižší účinný podíl se používá k určení hodnoty skutečného přirozeného prahu tehdy, je-li poslední obsazovaný mandát ve sledovaném volebním obvodu přidělen politickému subjektu, který již získal v tomto volebním obvodu alespoň jeden další mandát. V takovém případě odpovídá hodnota skutečného přirozeného prahu hodnotě podílu, který znamenal získání posledního mandátu přiděleného ve zkoumaném volebním obvodu. Pokud je ale poslední obsazovaný mandát v konkrétním volebním obvodu přidělen politickému subjektu, který v dosavadním průběhu skrutinia v daném volebním obvodu mandát zatím nezískal, je hodnota skutečného přirozeného prahu dána hodnotou nejvyššího neúčinného podílu. Nejvyšší neúčinný podíl je určen tak, že se z celého souboru hodnot vypočtených pro potřeby skrutinia najde nejvyšší podíl, který již nevedl k obsazení poslaneckého mandátu. V případě devítimandátového volebního obvodu by tedy hodnotou nejvyššího neúčinného podílu byl takový podíl z celkového počtu odevzdaných voličských hlasů v daném volebním obvodu, na jehož základě by bylo možné přidělit případný desátý mandát (srv. Lebeda 2001: 145–146; Ezechiášová 2008: 210–211; Charvát 2011d: 342).

Tab. 6.5 Hodnoty skutečných přirozených prahů v jednotlivých volebních krajích ve sněmovních volbách konaných v letech 2002 až 2010

Volební kraj	Volby 2002	Volby 2006	Volby 2010
Praha	$T_1' = 3,38 \%$ (19 844)	$T_1' = 3,45 \%$ (22 659)	$T_1' = 3,10 \%$ (19 752)
Moravskoslezský	$T_1' = 3,61 \%$ (19 823)	$T_1' = 3,69 \%$ (22 490)	$T_1' = 3,33 \%$ (19 452)
Jihomoravský	$T_1' = 3,49 \%$ (19 234)	$T_1' = 3,72 \%$ (22 622)	$T_1' = 3,08 \%$ (18 387)
Středočeský	$T_1' = 3,73 \%$ (20 063)	$T_1' = 3,84 \%$ (23 826)	$T_1' = 3,41 \%$ (21 495)
Ústecký	$T_1' = 5,32 \%$ (19 537)	$T_1' = 5,91 \%$ (22 150)	$T_1' = 4,99 \%$ (18 243)
Jihočeský	$T_1' = 6,13 \%$ (17 819)	$T_1' = 6,11 \%$ (20 634)	$T_1' = 5,34 \%$ (17 794)
Zlínský	$T_1' = 6,49 \%$ (18 371)	$T_1' = 6,51 \%$ (20 832)	$T_1' = 5,20 \%$ (16 056)
Plzeňský	$T_1' = 6,54 \%$ (16 965)	$T_1' = 7,02 \%$ (20 289)	$T_1' = 6,26 \%$ (17 539)
Olomoucký	$T_1' = 6,78 \%$ (20 264)	$T_1' = 7,09 \%$ (23 667)	$T_1' = 5,81 \%$ (18 715)
Královéhradecký	$T_1' = 6,87 \%$ (18 370)	$T_2' = 6,70 \%$ (19 819)	$T_1' = 6,42 \%$ (18 539)
Vysočina	$T_1' = 6,57 \%$ (16 729)	$T_1' = 7,33 \%$ (20 240)	$T_1' = 6,71 \%$ (18 175)
Pardubický	$T_1' = 7,63 \%$ (18 726)	$T_1' = 8,24 \%$ (22 567)	$T_1' = 6,47 \%$ (17 407)
Liberecký	$T_1' = 9,02 \%$ (17 087)	$T_1' = 9,70 \%$ (20 912)	$T_1' = 9,70 \%$ (20 756)
Karlovarský	$T_1' = 12,35 \%$ (14 958)	$T_2' = 11,96 \%$ (16 397)	$T_2' = 11,65 \%$ (15 162)

Zdroj: vlastní výpočty autora (s využitím dat z <http://www.volby.cz>).

Pozn.: T_1' označuje nejnižší účinný podíl, T_2' označuje nejvyšší neúčinný podíl. Údaje v závorce uvádějí hodnotu skutečných přirozených prahů v absolutních číslech (po zaokrouhlení nahoru).

Důsledkem tohoto (ne zcela žádoucího) stavu je skutečnost, že mechanické účinky volebního systému se v jednotlivých volebních krajích výrazným způsobem liší. V nejmenších volebních krajích dochází k výrazné podprezentaci menších politických stran ve prospěch stran volebně nejsilnějších (pokud zde vůbec menší politické strany mandát získají), a můžeme tedy sledovat výrazně disproporční účinek volebního systému. Naopak v největších sněmovních volebních obvodech dochází k víceméně proporční alokaci poslaneckých mandátů. Zdá se nicméně, že nikoli nevýznamná část českých voličů si není schopna tento rozdílný mechanický účinek v různých volebních obvodech uvědomit, a tedy přizpůsobit tomuto stavu strategii svého hlasování. Adekvátní psychologický účinek se tak prozatím nedostavil (na rozdíl od psychologického účinku, který s sebou nese mechanismus uzavírací klauzule).

Ve svém důsledku se mohou cítit voliči (i kandidáti) menších politických stran v nejmenších českých sněmovních volebních obvodech mechanismem volebního systému jaksi podvedeni. Jimi preferovaná politická strana totiž nezíská v daném volebním obvodu poslanecký mandát, ačkoli získala třeba devět procent voličských hlasů (viz např. výsledek SZ v Libereckém kraji ve sněmovních volbách konaných v roce 2006)¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Určitý problém by ovšem nastal i tehdy, pokud by si voliči menších politických stran v menších sněmovních volebních krajích tuto skutečnost uvědomili a upravili strategii svého hlasování tak, že budou odevzdávat hlasy pouze těm kandidujícím subjektům, které zde mají reálnou šanci na získání poslaneckého

Stávající nastavení velikosti volebních obvodů při volbách do PS není zcela vyhovující ani z ústavně-právního hlediska. Podle některých odborníků na ústavní právo totiž představují výrazné rozdíly ve velikosti jednotlivých sněmovních volebních krajů i významný ústavně-právní problém (viz např. Antoš 2007; Antoš 2008: 94; Kudrna 2008), protože tím dochází k zásahu do principu rovnosti volebního práva. Rozdílná velikost jednotlivých sněmovních volebních krajů je problematická jak z hlediska rovnosti hlasů, tak z hlediska rovnosti postavení kandidujících subjektů.

Ačkoli stávající vymezení volebních krajů vychází z vnitřního teritoriálního členění ČR na 14 vyšších územních samosprávných celků neboli krajů (jednotek NUTS 3), bylo by tedy vhodné pokusit se o nastavení velikosti jednotlivých volebních obvodů tak, aby byly všechny volební obvody z hlediska počtu rozdělovaných mandátů zhruba stejně velké, respektive aby se počet rozdělovaných mandátů v jednotlivých volebních obvodech lišil jen nepatrně. Tím by byl tedy i mechanický účinek volebního systému pro všechny volební obvody podobný. Současně by ale bylo žádoucí přihlídnout k nastavení hranic existujících krajů. A to jednak proto, aby se předešlo případným účelovým manipulacím s vymezením hranic jednotlivých volebních obvodů, a jednak proto, aby byla respektována i stávající vnitřní struktura politických stran, která víceméně kopíruje teritoriální členění země.

Inspiraci k takové úpravě sněmovního volebního systému můžeme hledat v tzv. řecké variantě volební reformy, která sice respektovala stávající teritoriální členění ČR, současně ale některé menší volební kraje slučovala ve větší tzv. sdružené volební kraje. Řecká varianta navrhovala zavést osm volebních krajů, které svými hranicemi odpovídaly jednotkám NUTS 2. Ačkoli tak došlo ke zvětšení velikosti jednotlivých volebních obvodů a mechanický účinek volebního systému v nich se přiblížil, nadále zůstával poměrně značný rozptyl mezi velikostmi jednotlivých volebních obvodů (podle modelů volebních výsledků by nejmenší volební kraj rozděloval 19 mandátů a největší pak 33 až 34 mandátů).

Alternativním řešením, odstraňujícím výše zmíněný nedostatek, nicméně rovněž vycházejícím z logiky sdružených krajů, by bylo vytvoření devíti volebních obvodů. Stávající sousední menší volební kraje by se sdružovaly ve větší, naopak současné největší volební kraje by zůstaly zachovány ve stávající podobě. Velikost takto vzniklých volebních

mandátů. V takovém případě bychom mohli sledovat rozdílné voličské chování v různých volebních krajích, což by ale mělo nutně dopad na celostátní volební výsledky, zejména v případě menších politických stran. Ony voličské hlasy, které by menší politické strany ztratily v důsledku rozhodnutí svých původních voličů z menších volebních krajů hlasovat tak, aby jejich hlas „nepropadl“, by totiž ve svém důsledku těmto stranám chyběly k překonání celostátní pětiprocentní uzavírací klauzule. Tyto strany by tak nepostoupily do skrutinia a nezískaly by žádný poslanecký mandát.

obvodů by se pohybovala v rozmezí od 19 do 24 až 25 mandátů na volební obvod (viz tab. 6.6). Tímto opatřením by tedy došlo k výraznému narovnání stávajících disparit ve velikosti jednotlivých sněmovních volebních obvodů (a současně by se zvýšila míra proporcionality alokace poslaneckých mandátů).

Tab. 6.6 Model devíti sněmovních volebních obvodů

Volební (sdružený)obvod	2002	2006	2010
Praha	25	25	24
Středočeský kraj	23	23	24
Severozápad (Karlovarský + Ústecký)	19	19	19
Jihozápad (Jihočeský + Plzeňský)	23	23	24
Severovýchod (Liberecký + Královéhradecký)	19	19	19
Středovýchod (Pardubický + Vysočina)	21	21	21
Jihomoravský	23	23	23
Moravskoslezský	23	23	22
Střední Morava (Olomoucký + Zlínský)	24	24	24
Celkem	200	200	200

Zdroj: vlastní výpočty autora; Charvát 2009a; Charvát 2009b: 77–79.

Politické strany by své kandidátní listiny předkládaly, v souladu s logikou tzv. sdružených krajů, jako doposud ve čtrnácti základních volebních obvodech odpovídajících hraničním vyšších územních samosprávných celků (NUTS 3). Na této úrovni by rovněž voliči odevzdávali své hlasy. Rozdělování mandátů mezi jednotlivé politické strany by pak probíhalo ve dvou fázích. V první fázi by došlo k rozdělení poslaneckých mandátů mezi jednotlivé politické strany, které postoupily do skrutinia, pomocí metody d'Hondtova dělitele. To by se odehrávalo na úrovni devíti (sdružených) sněmovních volebních obvodů. Případná druhá fáze by se týkala pouze volebních obvodů sdružující dva menší základní volební obvody (NUTS 3). V druhé fázi by docházelo k rozpočtení mandátových zisků konkrétních politických stran obdržných na úrovni sdružených volebních obvodů mezi kandidátní listiny dané politické strany předložené v základních volebních obvodech (NUTS 3). Aby se zabránilo případné podreprerzentaci menších základních volebních obvodů v rámci sdružených krajů, musela by být pro druhou fázi zvolena matematická formule s výrazně proporčním účinkem, optimálně pak dělitel Sainte-Laguë (popř. metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků)¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Např. pokud by se takto volilo ve volbách do PS PČR konaných v roce 2006, dostali bychom ve sdruženém volebním obvodu Severovýchod následující výsledky. ODS by zde za celkem 195 113 hlasů voličů (38,15 %) získala osm mandátů z devatenácti (42,11 %), přičemž na Liberecký kraj by připadly tři a na Královéhradecký kraj pět mandátů. ČSSD by za celkem 152 285 hlasů (29,80 %) získala sedm mandátů

Rozdílná velikost jednotlivých sněmovních volebních krajů v ČR vnáší problém i do mechanismu preferenčního hlasování. Všichni voliči ve všech volebních krajích v ČR mají pravomoc udělit nanejvýš čtyři preferenční hlasy bez ohledu na velikost volebního kraje. Tím, že mechanismus preferenčního hlasování v současné době nezohledňuje rozdílnou velikost volebních krajů, se ovšem sněmovní volební legislativa opět dostává do konfliktu s principem rovnosti volebního práva. V nejmenším volebním kraji, Karlovarském, přitom může být na každé kandidátní listině nominováno nanejvýš 14 kandidátů, zatímco v největším sněmovním volebním kraji, v Praze, může být na každé kandidátní listině uvedeno až 36 kandidátů. V obou případech ale může volič přidělit nanejvýš čtyři preferenční hlasy a v obou případech potřebuje kandidát k posunu na kandidátní listině získat alespoň pět procent z celkového počtu preferenčních hlasů odevzdaných dané kandidátní listině. Šance na zvolení kandidáta nominovaného v Karlovarském kraji prostřednictvím mechanismu preferenčního hlasování je tak téměř třikrát vyšší než v případě kandidáta umístěného na kandidátní listině předkládané v Praze.

K odstranění této nerovnosti by mohlo dojít dvěma způsoby. První způsob by předpokládal rozdílný počet preferenčních hlasů v jednotlivých sněmovních volebních krajích. Tento způsob by nicméně nebyl z praktického hlediska příliš šťastným řešením, a to přinejmenším ze dvou důvodů. Zaprvé by to mohlo vnášet určitý zmatek mezi voliče, kolik preferenčních hlasů vlastně mohou udělit. A zadruhé by voliči v menších volebních obvodech mohli nabýt přesvědčení, že jejich nižší počet preferenčních hlasů ve srovnání s voliči ve větších volebních obvodech představuje jakousi nespravedlnost volebního systému. Druhý způsob by předpokládal zavedení proměnlivé hranice klauzule podílu preferenčních hlasů vyžadovaných pro posun na první místo kandidátní listiny. S rostoucí velikostí volebního obvodu by klesala hranice vyžadovaná pro posun kandidáta na listině na první místo kandidátky.

Další přínosnou úpravou sněmovní volební legislativy by bylo zrušení sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice, případně její nahrazení stupňovitou uzavírací klauzulí užívanou v 90. letech 20. století¹⁵⁰. Dnešní nastavení uzavírací klauzule

(36,84 %), přičemž tři z nich by připadaly na Liberecký a čtyři na Královéhradecký kraj. KSČM by za celkem 58 916 hlasů (11,52 %) získala dva mandáty (10,53 %), po jednom v každém ze základních volebních obvodů. SZ by za celkem 40 465 hlasů voličů (7,91 %) a KDU-ČSL by za celkem 29 024 hlasů (5,67 %) získaly po jednom mandátu (5,26 %), který by v obou případech připadl na nejméně úspěšnějšího kandidáta nominovaného v Královéhradeckém kraji.

¹⁵⁰ V 90. letech 20. století platila pro volby do PS PČR sedmiprocentní uzavírací klauzule pro volební koalici dvou politických stran, devítiprocentní klauzule pro volební aliance tří politických subjektů a jedenáctiprocentní klauzule pro koalice čtyř a více stran. Ještě mírnější variantu představuje podoba

pro volební koalice v podstatě znemožňuje vytváření volebních koalic, zejména v případě menších politických subjektů¹⁵¹, ačkoli případnou volební spolupráci menších stran je možné vnímat jako pozitivní prvek uvnitř stranicko-politické soustavy, protože v budoucnu může vést k úplné integraci koalovaných subjektů, a tedy k další koncentraci stranicko-politické soustavy. Navíc s uzavíracími klauzulemi pro volební koalice se v konsolidovaných demokraciích v podstatě nesetkáváme. Jedná se o specifický prvek přítomný zejména v postkomunistických volebních legislativách v zemích střední a východní Evropy. I proto Dieter Nohlen hovoří o uzavíracích klauzulích pro volební koalice jako o kreativním příspěvku zemí střední a východní Evropy k volebním systémům (Nohlen 1997: 33).

stupňovité klauzule pro volební koalice na Slovensku – sedm procent pro volební koalice dvou nebo tří stran, deset procent pro koalice čtyř a více stran.

¹⁵¹ Do české sněmovní volební legislativy se sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice dostala v roce 2000. Protože Ústavní soud na počátku roku 2001 sčítací uzavírací klauzuli nezrušil, zůstává v ní přítomna dodnes. Příčinu jejího vzniku je nutné chápat v souvislosti s politickými událostmi let 1998 až 2000. Šlo o účelovou úpravu, která byla namířena proti projektu Čtyřkoalice a nakonec také přispěla k jeho rozpadu, resp. transformaci do jiné podoby (podr. viz výše).

Seznam literatury a pramenů

Literatura

Andrews, Josephine T. – Jackman, Robert W. 2005. Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*, vol. 24, no. 1, 65–84.

Antalová, Ingrid. 1999. *Verejnost' proti násiliu, Občianské fórum: svedectvá*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku.

Antoš, Marek. 2007. Je volební systém do Poslanecké sněmovny v souladu s Ústavou? *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 15, č. 4, 318–328.

Antoš, Marek. 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde.

Antoš, Marek. 2009. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, roč. 15, č. 6.

Barkan, Joel D. 1997. Early Elections in Transitional Polities. In Elklit, Jørgen (ed.). *Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions*. København: Danish Ministry of Foreign Affairs a Danida, 15–28.

Barroso, José M. D. 1988. El proceso de democratización: Una tentativa de interpretación a partir de una perspectiva sistémica. *Revista de estudios políticos*, no. 60–61, 29–58.

Bawn, Kathleen. 1993. The logic of institutional preferences: German electoral law as a social choice outcome. *American Journal of Political Science*, vol. 37, no. 4, 965–989.

Benoit, Kenneth. 2004. Models of electoral system change. *Electoral Studies*, vol. 23, no. 3, 363–389.

Benoit, Kenneth. 2007. Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 363–390.

Birch, Sarah. 2003. *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Birch, Sarah – Millard, Frances – Popescu, Marina – Williams, Kieran. 2002. *Embodying Democracy. Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Blais, André – Massicotte, Louis. 1997. Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective. *European Journal of Political Research*, vol. 32, no. 1, 107–129.
- Blais, André – Shugart, Matthew Søberg. 2008. Conclusion. In Blais, André (ed.). *To Keep or To Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 184–207.
- Blau, Adrian. 2008. Electoral Reform in the UK: A Veto Player Analysis. In Blais, André (ed.). *To Keep or To Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 61–89.
- Boix, Charles. 1999. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, vol. 93, no. 3, 609–624.
- Borisjuk, Galina – Rallings, Colin – Thrasher, Michael. 2004. Selecting Indexes of Electoral Proportionality: General Properties and Relationships. *Quality & Quantity*, vol. 38, no. 1, 51–74.
- Bowler, Shaun – Donovan, Todd – Karp, Jeffrey A. 2006. Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology? *The Journal of Politics*, vol. 68, no. 2, 434–446.
- Brady, David – Mo, Jongryn. 1992. Electoral Systems and Institutional Choice. A Case Study of the 1988 Korean Elections. *Comparative Political Studies*, vol. 24, no. 4, 405–429.
- Bueno De Mesquita, Ethan. 2000. Strategic and Nonpolicy Voting: A Coalitional Analysis of Israeli Electoral Reform. *Comparative Politics*, vol. 33, no. 1, 63–80.
- Buhagiar, Anton – Lauri, Josef. 2009. STV in Malta: A Crisis? *Voting Matters*, no. 26, 1–12.
- Bureš, Jan. 2007. *Občanské fórum*. Praha a Plzeň: Metropolitní univerzita Praha a Aleš Čeněk.
- Bureš, Jan. 2008. Příklad úspěšně obnovené strany – vývoj české sociální demokracie po roce 1989. *Politologická revue*, roč. 14, č. 2, 41–68.
- Bureš, Jan. 2009. Volby 1990 a příprava volebních zákonů. In Mikule, Vladimír – Schovánek, Radovan (eds.). *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 221–234.

- Bureš, Jan. 2010a. Občanské fórum a tvorba volebního zákona do FS na počátku roku 1990. In Krákora, Pavel (ed.). *Obnova demokracie v Československu po roce 1989*. Praha: Nakladatelství Epoque, 53–80.
- Bureš, Jan. 2010b. Konkurenti nebo partneři? Srovnání elektorátu ČSSD a KSČM. In Bureš, Jan – Charvát, Jakub – Just, Petr (eds.). *Levice v České republice a na Slovensku 1989–2009*. Plzeň: Aleš Čeněk, 54–64.
- Bureš, Jan. 2011. Československý parlament v roce 1989. In Doubek, Vratislav – Polášek, Martin (a kol.). *Parlament v čase změny. Případová studie z vývoje českého a československého parlamentarismu*. Praha: Akropolis, 123–148.
- Bureš, Jan. 2012. Přejít k demokracii v Československu 1989–1992. In Bureš, Jan – Charvát, Jakub – Just, Petr – Štefek, Martin. *Česká demokracie po roce 1989*. Praha: Grada, 41–152.
- Bureš, Jan – Charvát, Jakub – Just, Petr – Štefek, Martin. 2012. *Česká demokracie po roce 1989*. Praha: Grada (v tisku).
- Colomer, Josep. 1996. Measuring parliamentary deviation. *European Journal of Political Research*, roč. 30, č. 1, 87–101.
- Colomer, Josep. 2000. *Strategic Transitions. Game Theory and Democratization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Colomer, Josep. 2004. The Strategy and History of Electoral System Choice. In Colomer, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3–78.
- Colomer, Josep. 2005. It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*, vol. 53, no. 1, 1–21.
- Colomer, Josep. 2011. Social Choice Theory. In Badie, Bertrand – Berg-Schlosser, Dirk – Morlino, Leonardo (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks: Sage, 2416–2421.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the Worlds' Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.

- Crisp, Brian F. 2007. Incentives in Mixed-Member Electoral Systems. General Election Laws, Candidate Selection Procedures, and Cameral Rules. *Comparative Political Studies*, vol. 40, no. 12, 1460–1485.
- Čaloud, Dalibor. 2006. Volební systém a volební inženýrství: současný stav a možné změny. In Čaloud, Dalibor – Foltýn, Tomáš – Havlík, Vlastimil – Matušková, Anna (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: CDK, 145–163.
- Čaloud, Dalibor – Foltýn, Tomáš – Havlík, Vlastimil – Matušková, Anna (eds.). 2006. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: CDK
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven a Londýn: Yale University Press.
- Dahrendorf, Ralf. 1991. *Úvahy o revoluci v Evropě v dopise, který měl být zaslán jistému pánovi ve Varšavě*. Praha: Evropský kulturní klub.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Donovan, Mark. 1995. The Politics of Electoral Reform in Italy. *International Political Science Review*, vol. 16, no. 1, 47–64.
- Dunleavy, Patrick – Margetts, Helen. 1995. Understanding the Dynamics of Electoral Reform. *International Political Science Review*, vol. 16, no. 1, 9–29.
- Dunleavy, Patrick – Boucek, Françoise. 2003. Constructing the Number of Parties. *Party Politics*, vol. 9, no. 3, 291–345.
- Dušek, Tomáš. 2004. K diskusi politiků o volební reformě: od voleb 1998 do rozhodnutí Ústavního soudu. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 365–374.
- Dvořáková, Vladimíra – Kunc, Jiří. 1996. Zrod českého stranického systému. In Dvořáková, Vladimíra – Gerloch, Aleš (eds.). *Krystalizace struktury politických stran v České republice. Sborník příspěvků z vědecké konference*. Praha: Česká společnost pro politické vědy, 55–63.
- Elklit, Jørgen (ed.). 1997. *Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions*. Kodaň: Danida.

- Elster, Jon. 1995. Transition, constitution-making and separation in Czechoslovakia. *European Journal of Sociology/Archives Europennes de Sociologie*, vol. 36, no. 1, 105–134.
- Elster, Jon. 1996. The Role of Institutional Interest in east-European Constitution-Making. Explaining legislative dominance. *East European Constitutional Review*, vol. 5, no. 6, 63–65.
- Elster, Jon – Preuss, Ulrich K. 1998. Constitutional politics in Eastern Europe. In Elster, Jon – Offe, Claus – Preuss, Ulrich K. (eds.). *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press, 63–108.
- Ezechiášová, Monika. 2008. Empirický práh volebních systémů. Otazníky nad způsobem operacionalizace skutečných prahů. *Politologický časopis*, roč. 15, č. 3, 206–218.
- Farrell, David. 2001. *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Farrell, David – McAllister, Ian. 2006. *The Australian Electoral System. Origins, Variantions, and Consequences*. Sydney: University of New South Wales Press.
- Fiala, Petr – Hloušek, Vít. 2003. Stranický systém České republiky. In Fiala, Petr – Herbut, Ryszard (eds.). *Středoevropské systémy politických stran. Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko*. Brno: MPÚ MU, 13–54.
- Fiala, Petr – Strmiska, Maxmilián. 2005. Systém politických stran v letech 1989–2004. In Malíř, Jiří – Marek, Pavel (eds.). *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu. II. díl. 1938–2004. II. díl*. Brno: Doplněk, 1359–1380.
- Filip, Jan. 1999. Volební inženýrství v letech 1990 až 1992. Studie konkrétního případu. In Klíma, Michal (ed.) *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: VŠE, 79–94.
- Filip, Jan. 2000a. O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 8, č. 2, 245–249.
- Filip, Jan. 2000b. Volební zákon, nedostatky návrhu a chaotičnost jeho přípravy. *Parlamentní zpravodaj*, roč. 6, č. 5, 29.

- Filip, Jan. 2004a. Volební inženýrství v ČSFR a v ČR v letech 1990 až 1992. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 197–230.
- Filip, Jan. 2004b. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 386–400.
- Fink-Hafner, Danica – Lajh, Damjan – Krašovec, Alenka. 2011. Electoral Engineering and its Impact in the Former Yugoslav Republics. *Politics in Central Europe*, vol. 7, no. 1, 7–34.
- Foltýn, Tomáš – Havlík, Vlastimil. 2006. Teorie a praxe sestavování vlády v České republice. In Čaloud, Dalibor – Foltýn, Tomáš – Havlík, Vlastimil – Matušková, Anna (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: CDK, 188–202.
- Fraenkel, Jon – Grofman, Bernard. 2007. The merits of Neo-Downsian modeling of the alternative vote: A reply to Horowitz. *Public Choice*, vol. 133, no. 1, 1–11.
- Gallagher, Michael. 1991. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, vol. 10, no. 1, 33–51.
- Gallagher, Michael. 2005. Ireland: The Discreet Charm of PR-STV. In Gallagher, Michael – Mitchell, Paul (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 511–532.
- Gallagher, Michael – Mitchell, Paul (eds.). 2005. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Grofman, Bernard. 2004a. Reflections on Public Choice. *Public Choice*, vol. 118, no. 1–2, 31–51.
- Grofman, Bernard. 2004b. Rein Taagepera's Approach to the Study of Electoral Systems. *Journal of Baltic Studies*, vol. 35, no. 2, 167–185.
- Grofman, Bernard – Fraenkel, Jon. 2008. Electoral Engineering, Social Cleavages and Democracy. In Nardulli, Peter F. (ed.). *Domestic Perspectives on Contemporary Democracy*. Urbana – Chicago: University of Illinois Press, 71–101.
- Grofman, Bernard – Mikkel, Evald – Taagepera, Rein. 1999. Electoral Systems Change in Estonia, 1989–1993. *Journal of Baltic Studies*, vol. 30, no. 3, 227–249.

- Havel, Václav. 1991. *Letní přemítání*. Praha: Odeon.
- Havel, Václav. 1999. *Spisy 6*. Praha: Torst.
- Havel, Václav. 2006. *Prosím stručně. Rozhovor s Karlem Hvižd'adou, poznámky, dokumenty*. Praha: Gallery.
- Havlík, Vlastimil – Kopeček, Lubomír. 2008. Krize vládnutí v České republice. Analýza působení volebního a stranického systému a návrhy možných řešení. *Politologický časopis*, roč. 15, č. 3, 183–205.
- Hayden, Jacquelline. 2006. *The Collpase of Communist Power in Poland. Strategic misperceptions and unanticipated outcomes*. London: Routledge.
- Héritier, Adrienne. 2007. *Explaining Institutional Change in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hicken, Allen. 2004. Asia and the Pacific: General Overview. In Colomer, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 453–474.
- Honajzer, Jiří. 1996. *Občanské fórum. Vznik, vývoj a rozpad*. Praha: Orbis.
- Huntington, Samuel P. 1991a. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 2, 17–34.
- Huntington, Samuel P. 1991b. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. 1997. After Twenty Years: The Future of the Third Wave. *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 4, 3–12.
- Charvát, Jakub. 2009a. Několik poznámek ke třem variantám návrhu reformy volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky z roku 2008. *Člověk*, č. 14 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://clovek.ff.cuni.cz/view.php?cislocclanku=2009031503>>.
- Charvát, Jakub. 2009b. Řecká varianta a reforma sněmovního volebního systému. *Evropská volební studia*, roč. 4, č. 1, 66–89.
- Charvát, Jakub. 2010a. Jaký volební systém pro novou demokracii? Československý volební systém v re/konstrukci na počátku roku 1990. In Krákora, Pavel (ed.). *Svobodné volby v Československu 1990 – Referendum o dalším směřování státu a společnosti*. Praha: Nakladatelství Epoque, 135–153.

- Charvát, Jakub. 2010b. Volby a komunistické Československo (v komparativní perspektivě). In Kárník, Zdeněk – Kocian, Jiří – Pažout, Jaroslav – Rákosník, Jakub (eds.). *Boľševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu. Svazek VII*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, v. v. i. – Dokořán, 15–60 (v tisku).
- Charvát, Jakub. 2010c. Proporcionalita volebních výsledků: problémy, měření, vlivy. *Slovenská politologická revue*, roč. 10, č. 1, 2–38.
- Charvát, Jakub. 2011a. Re/konstrukce volebních systémů v procesu post-komunistické demokratické tranzice: obecný rámec pro analýzu III. vlny volebních reforem v Polsku, Maďarsku a Československu, 1989 – 1990. *Člověk*, č. 23 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://clovek.ff.cuni.cz/pdf/charvat_studie_23.pdf>.
- Charvát, Jakub. 2011b. Teorie společenské volby a volební design 1989 až 1990. Aplikace filozoficko-teoretického konceptu v politické praxi. *Slovenská politologická revue*, roč. 11, č. 4, 277–295.
- Charvát, Jakub. 2011c. Mechanismus volebního bonusu a řecká varianta volební reformy optikou výsledků českých sněmovních voleb 2010. *Politologický časopis*, roč. 18, č. 1, 19–30.
- Charvát, Jakub. 2011d. *Malapportionment*, hodnota hlasu a volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy 2010. *Politologický časopis*, roč. 18, č. 4, 335–353.
- Charvát, Jakub. 2011e. „Možnosti bonifikace vítěze volební soutěže v rámci volebního inženýrství“. In Šulík, Rudolf – Kováčová, Simona – Rakonczay, Tomáš (eds.). *Interpolis'11. Zborník príspevkov z VIII. vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s medzinárodnou účasťou v Banskej Bystrici 10. novembra 2011*. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB, 97–102.
- Charvát, Jakub. 2012a. Volby a volební systémy v ČR. In Bureš, Jan – Charvát, Jakub – Just, Petr – Štefek, Martin. *Česká demokracie po roce 1989*. Praha: Grada, 181–230.
- Charvát, Jakub. 2012b. Vývoj hlavních politických stran a stranického systému v ČR. In Bureš, Jan – Charvát, Jakub – Just, Petr – Štefek, Martin. *Česká demokracie po roce 1989*. Praha: Grada, 231–378.
- Charvát, Jakub. 2012c. Dvacet let politiky sněmovních volebních reforem v ČR, 1990–2010. *Politics in Central Europe*, vol. 8, no. 2, 81–123.

Charvát, Jakub – Štefek, Martin. 2010. Kořeny československé volební reformy připravované v druhé polovině osmdesátých let dvacátého století. *Politologický časopis*, roč. 17, č. 1, 24–38.

Chlubna, Jan. 2008. Pohled KDU-ČSL na změnu volebního systému. *Cevrorevue*, roč. 5, č. 6–7, 7. [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-on-line/2008/6-7/206681-pohled-kdu-csl-zmenu-volebniho.html>>.

Chrastilová, Brigita – Mikeš, Petr. 2003. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: Aspi Publishing.

Chytilík, Roman. 2004. Zkoumání volebních systémů. In Chytilík, Roman – Šedo, Jakub (eds.). *Volební systémy*. Brno: MPÚ MU, 37–63.

Chytilík, Roman – Šedo, Jakub. 2007. How the Tailor of Marrakesh Suit Has Been Altered: Advantage Ratio as a Tool in Post-Communist Electoral Reform Research. *Evropská volební studia*, roč. 2, č. 1, 30–62.

Chytilík, Roman – Šedo, Jakub – Lebeda, Tomáš – Čaloud, Dalibor. 2009. *Volební systémy*. Praha: Portál.

Ishiyama, John. 1997. Transitional Electoral Systems in Post-Communist Eastern Europe. *Political Science Quarterly*, vol. 112, no. 1, 95–115.

Jacobs, Kristof – Leyenaar, Monique. 2011. A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics*, vol. 34, no. 3, 495–513.

Jelínek, Lukáš. 2008. ČSSD: Zásahy do volebního zákona nás nelákají. *Cevrorevue*, roč. 5, č. 6–7, 6. [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-on-line/2008/6-7/206674-cssd-zasahy-volebniho-zakona-nas.html>>..

Jičínský, Zdeněk. 1993. *Problémy československé politiky. Stati z let 1968–1993*. Praha: NADAS–AFGH.

Jičínský, Zdeněk. 2007. *Ústava České republiky v politické praxi. Výběr článků a parlamentních vystoupení z let 1996–2006*. Praha: LINDE.

- Juberías, Carlos Flores. 1995. The Transformation of Electoral Systems in Eastern Europe and Its Political Consequences. *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, vol. 2, no. 1, 5–66.
- Juberías, Carlos Flores. 2004. Eastern Europe: General Overview. In Colomer, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 309–331.
- Just, Petr. 2008. Co ve skutečnosti říká tzv. bohumínské usnesení? *Parlament, vláda, samospráva*, č. 11/2008.
- Just, Petr. 2012a. Praxe demokratického vládnutí a vývoj vládních koalic v ČR. In Bureš, Jan – Charvát, Jakub – Just, Petr – Štefek, Martin. *Česká demokracie po roce 1989*. Praha: Grada, 379–426.
- Just, Petr. 2012b. *Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako forma parlamentní kontroly vlády*. Příspěvek přednesený na *V. kongresu českých politologů*, Hradec Králové, ČR, 13. – 14. 9. 2012 (nepublikovaný manuskript).
- Kaminski, Marek M. – Nalepa, Monika A. 2004. Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules. In Colomer, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 369–381.
- Katz, Richard. 2005. Why There Are So Many (or So Few) Electoral Reforms? In Gallagher, Michael – Mitchell, Paul (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 57–76.
- Katz, Richard, 2007. Comment. *Representation*, vol. 43, no. 4, 307–314.
- Kinsey, Barbara Sgouraki – Shvetsova, Olga. 2008. Applying the Methodology of Mechanism Design to the Choice of Electoral Systems. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 20, no. 3, 303–327.
- Kis, János. 1997. Úvod. In Kis, János (ed.). *Současná politická filosofie*. Praha: Oikoymenth, 7–46.
- Klíma, Michal. 1999a. Optimální a ideální volební systém aneb Mantinely volební reformy v České republice. In Klíma, Michal (ed.) *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: VŠE, 22–39.
- Klíma, Michal. 1999b. Skrytá tichá velká koalice. *Politologický časopis*, roč. 6, č. 2, 170–182.

- Klíma, Michal. 1999c. Nepřirození spojenci. Kladný i záporný potenciál českých politických stran. *Nová přítomnost*, roč. 5, č. 3, 12–15.
- Klíma, Michal. 2000a. Volební pravidla, flexibilita a kvalita demokracie. In Pavlíček, Václav (et al.). *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy. Sborník příspěvků a statí z konference, Praha 15. – 16. října 1999. II. část*. Praha: Právnická fakulta UK, 49–57.
- Klíma, Michal. 2000b. Poměrný “nepoměrný” volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR. *Politologický časopis*, roč. 7, č. 4, 334–361.
- Klíma, Michal. 2000c. Začínáme se standardní demokracií. In Mrklas, Ladislav (ed.). *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo horšímu?* Praha: Cevro, 5–11.
- Klíma, Michal. 2000d. Volební reforma v České republice v letech 1998–2000. *Politologický časopis*, roč. 7, č. 3, 223–241.
- Klíma, Michal. 2000e. Nezavršená demokracie v České republice aneb Tři anomálie. *Politologická revue*, roč. 6, č. 1, 94–101.
- Klíma, Michal. 2001. *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: Radix.
- Kolář, Petr. 2003. Vzestup a pád Čtyř/Koalice. In Linek, Lukáš – Mrklas, Ladislav – Seidlová, Anna – Sokol, Petr (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 207–219.
- Kopeček, Lubomír – Pšeja, Pavel. 2005. Česká strana sociálně demokratická. In Malíř, Jiří – Marek, Pavel (eds.). *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a v Československu 1861–2004. II. díl*. Brno: Doplněk, 1463–1489.
- Kopeček, Lubomír – Pšeja, Pavel. 2007. ČSSD a KSČM: na cestě ke spolenectví? Nástin souvztažností vývoje a vzájemných vlivů. *Politologická revue*, roč. 13, č. 2, 35–59.
- Kostelecký, Tomáš. 2000. Navrhované změny volebního zákona vzešlé z dodatku „opoziční smlouvy“ v roce 2000 a jejich možné důsledky. *Sociologický časopis*, roč. 36, č. 3, 299–305.
- Krouský, Otakar. 1933. *Volební reforma II. Volební zákonodárství v jiných státech a snahy o demokratickou volební reformu v Československé republice*. Praha: Svaz národního osvobození.

- Koudelka, Zdeněk. 2000a. K diskuzi o změně volebního systému. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 8, č. 2, 241–245.
- Koudelka, Zdeněk. 2000b. Změna volebního systému. *Politologický časopis*, roč. 7, č. 1, 90–95.
- Koudelka, Zdeněk. 2000c. Prezident a změna volebního systému. In Mach, Petr (ed.). *Ekonomika, právo a politika. Sborník textů ze seminářů*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 51–56.
- Koudelka, Zdeněk. 2000d. Reforma voleb: simulace voleb podle navrženého systému. *Parlamentní zpravodaj*, roč. 6, č. 3, 42–44.
- Kubát, Michal. 1999. Volební systém v České republice a možnosti jeho reformy ve světle zkušeností mladých demokracií středovýchodní Evropy. In Klíma, Michal (ed.). *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: VŠE, 95–119.
- Kubát, Michal. 2000. Volební reforma očima politologa. In Mrklas, Ladislav (ed.). *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo horšímu?* Praha: Cevro, 60–75.
- Kubát, Michal. 2004. Volební inženýrství v podmínkách středovýchodní Evropy: Polsko jako jedinečný případ. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 88–121.
- Kubát, Michal. 2009. Racionalizace parlamentního režimu: Polské zkušenosti jako poučení nejen pro českou politiku. *Politologický časopis*, roč. 16, č. 2, 131–147.
- Kunc, Jiří. 1996a. Stranické systémy v re/konstrukci. *Politologická revue*, roč. 2, č. 1, 4–26.
- Kunc, Jiří. 1996b. Stranické systémy v re/konstrukci II (pokračování). *Politologická revue*, roč. 2, č. 2, 3–30.
- Kunc, Jiří. 2000. *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: SLON.
- Kysela, Jan. 2004. Volební reforma, Senát a senátoři. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 375–385.
- Laakso, Markku – Taagepera, Rein. 1979. Effective Number of Parties: Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 12, no. 1, 3–27.

- Lebeda, Tomáš. 1998. Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení. *Politologický časopis*, roč. 5, č. 2, 115–136.
- Lebeda, Tomáš. 1999a. Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení II. *Politologický časopis*, roč. 6, č. 2, 146–161.
- Lebeda, Tomáš. 1999b. Možné úpravy systému poměrného zastoupení směřující ke stabilizaci výkonné moci v ČR. In Klíma, Michal (ed.). *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: VŠE, 120–130.
- Lebeda, Tomáš. 2000. Přiblížení vybraných aspektů reformy volebního systému. *Politologický časopis*, roč. 7, č. 3, 242–258.
- Lebeda, Tomáš. 2001. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis*, roč. 8, č. 2, 134–149.
- Lebeda, Tomáš. 2004a. Volební reforma v ČR. Zmařený pokus z let 1998–2002. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 347–364.
- Lebeda, Tomáš. 2004b. Konečná podoba volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu. Otazníky nad vynucenou úpravou z roku 2002. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 231–249.
- Lebeda, Tomáš. 2010. Volební reforma 2009 – poměrný, nebo smíšený systém? In Mlejnek, Josef (a kol.). *Smíšené volební systémy a většiotvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 159–175.
- Lebeda, Tomáš. 2011. Příloha: Nástroje k měření volebních výsledků a vlastností stranických systémů. In Novák, Miroslav (et al). *Úvod do studia politiky*. Praha: SLON, 508–518.
- Leyenaar, Monique – Hazan, Reuven Y. 2011. Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, vol. 34, no. 3, 437–455.
- Lijphart, Arend. 1984. Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems. In Lijphart, Arend – Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 207–213.

- Lijphart, Arend. 1994a. Democratization and Constitutional Choices in Czecho-slovakia, Hungary and Poland, 1989–1991. In Budge, Ian – McKay, David (eds.). *Developing Democracy. Comparative research in honour of J. F. P. Blondel*. London: Sage, 202–217.
- Lijphart, Arend. 1994b. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1995. Electoral Systems. In Lipset, Seymour Martin (ed.). *The Encyclopedia of Democracy*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linek, Lukáš. 2008. Kdy vymřou voliči KSČM? K věkové struktuře elektorátu KSČM. *Politologický časopis*, roč. 15, č. 4, 318–336.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Massicotte, Louis – Blais, André. 1999. Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey. *Electoral Studies*, vol. 18, no. 3, 341–366.
- Massicotte, Louis – Blais, André. 2000. Mixed electoral systems. In Rose, Richard (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, DC: CQ Press, 165–171.
- Massicotte, Louis – Blais, André – Yoshinaka, Antoine. 2004. *Establishing the Rules of the Game. Election Laws in Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Matic, Andrej Auersperger. 2000. Electoral Reform as a Constitutional Dilemma. *East European Constitutional Review*, vol. 9, no. 3, 77–81.
- Mikkel, Evald – Pettai, Vello. 2004. The Baltics: Independence with Divergent Electoral Systems. In Colomer, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 332–346.
- Molinar, Juan. 1991. Counting the Number of Parties: An Alternative Index. *American Political Science Review*, vol. 85, no. 4, 1383–1391.
- Monroe, Burt L. 1994. Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity. *Electoral Studies*, vol. 13, no. 2, 132–149.

- Monroe, Burt L. – Rose, Amanda G. 2002. Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, vol. 46, no. 1, 67–89.
- Morkes, Jan. 2008. Analýza preferenčního hlasování ve volbách do PSP ČR. *Evropská volební studia*, roč. 3, č. 1, 1–33.
- Mrklas, Ladislav (ed.). 2000. *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo horšímu?* Praha: Cevro.
- Nikolenyi, Csaba. 2011. When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post-Communist Democracies. *West European Politics*, vol. 34, no. 3, 607–625.
- Nohlen, Dieter. 1984. Changes and Choices in Electoral Systems. In Lijphart, Arend – Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 217–224.
- Nohlen, Dieter. 1990. *Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*. Opladen: Leske Verlag + Budrich.
- Nohlen, Dieter. 1997. Electoral Systems in Eastern Europe: Genesis, Critique, Reform. In Elklit, Jørgen (ed.). *Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions*. Kodaň: Danida, 29–48.
- Norris, Pippa. 1995. Introduction: The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review*, vol. 16, no. 1, 3–8.
- Novák, Miroslav. 1996a. Malá politologická úvaha o vládní stabilitě. *Parlamentní zpravodaj*, roč. 2, č. 7, 296–297.
- Novák, Miroslav. 1996b. Volby do Poslanecké sněmovny, vládní nestabilita a perspektivy demokracie v České republice. *Sociologický časopis*, roč. 32, č. 4, 407–422.
- Novák, Miroslav. 1999. Relevance malých stran v demokracii. Od obecného rámce k české smlouvě o stabilním prostředí. *Politologická revue*, roč. 5, č. 2, 44–70.
- Novák, Miroslav. 2004a. Systém voleb do sněmovny potřebuje změnu. *CEP Newsletter* 9/2004 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://cepin.cz/docs/newsletter/2004-09.pdf>>.

- Novák, Miroslav. 2004b. Typy vlád a jejich utváření: ČR v komparativní perspektivě. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 311–343.
- Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). 2004. *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.
- O'Donnell, Guillermo – Schmitter, Phillippe C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pavlíček, Václav. 2000. Principy poměrného zastoupení a novela volebního zákona. In Mrklas, Ladislav (ed.). *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo horšímu?* Praha: Cevro, 22–29.
- Pecháček, Štěpán – Němec, Jan. 2008. Změna volebního systému do Poslanecké sněmovny podle koaliční dohody: analýza a alternativní pojetí. *Politologická revue*, roč. 14, č. 1, 9–27.
- Pilet, Jean-Benoit – Bol, Damien. 2011. Party Preferences and Electoral Reform: How Time in Government Affects the Likelihood of Supporting Electoral Change. *West European Politics*, vol. 34, no. 3, 568–586.
- Pithart, Petr. 1998. *Po devětaosmdesátém: kdo jsme? Mezi vzpomínkami a reflexí. Texty z let 1992–1996*. Bratislava a Brno: Kalligram.
- Pithart, Petr. 2009. *Devětaosmdesátý. Vzpomínky a přemýšlení. Krédo*. Praha: Academia.
- Policar, Radek. 2000. Jsou navrhované změny volebního zákona v souladu s Ústavou? *Politologický časopis*, roč. 7, č. 2, 178–194.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. Bingham – Vanberg, Georg S. 2000. Election Laws, Disproportionality and Median Corespondence: Implications for Two Visions of Democracy. *British Journal of Political Science*, vol. 30, no. 3, 383–411.
- Proměny politického systému v Československu na přelomu let 1989/1990. Referáty a diskusní příspěvky přednesené na semináři, který ve dnech 10. a 11. prosince 1994*

uspořádala Nadace Heinricha Bölla v divadle KOLOWRAT. 1994. Praha: Nadace Heinricha Bölla.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pšeja, Pavel. 2003. Strana na rozcestí? ČSSD a volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002. In Linek, Lukáš – Mrklas, Ladislav – Seidlová, Anna – Sokol, Petr (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 181–191.

Pšeja, Pavel. 2005. *Stranický systém ČR. Politické strany a jejich vývoj 1989–1998*. Brno: CDK.

Quintal, David P. 1970. The Theory of Electoral Systems. *Western Political Quarterly*, vol. 23, no. 4, 752–761.

Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Rahat, Gideon – Hazan, Reuven Y. 2011. The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches. *West European Politics*, vol. 34, no. 3, 478–494.

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge a London: Harvard University Press.

Rawls, John. 1995. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing.

Reed, Steven R. – Thies, Michael F. 2003. The Causes of Electoral Reform in Japan. In Shugart, Matthew Søberg – Wattenberg, Martin P. (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 152–172.

Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reilly, Benjamin – Reynolds, Andrew. 1999. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies. Papers on International Conflict Resolution No. 2*. Washington, DC: National Academy Press.

Renwick, Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Renwick, Alan. 2011. Electoral Reform in Europe since 1945. *West European Politics*, vol. 34, no. 3, 456–477.

- Reynolds, Andrew. 2000. Designing Electoral Systems. In Rose, Richard (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D. C.: CQ Press, 58–66.
- Riker, William. 1984. Electoral Systems and Constitutional Restraints. In Lijphart, Arend – Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 103–110.
- Rokkan, Stein. 1968. Elections. In Sills, David L. (ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences. Volume 5*. New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1–21.
- Rokkan, Stein. 1970. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rose, Richard – Munro, Neil. 2003. *Elections and Parties in New Democracies*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Shastri, Amita. 2005. Channelling Ethnicity through Electoral Reform in Sri Lanka. *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 43, no. 1, 34–60.
- Shiratori, Rei. 1995. The Politics of Electoral Reform in Japan. *International Political Science Review*, vol. 16, no. 1, 79–94.
- Shugart, Matthew Søberg. 1992. Electoral reform in systems of proportional representation. *European Journal of Political Research*, vol. 21, no. 2, 207–224.
- Shugart, Matthew Søberg. 2003. „Extreme“ Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In Shugart, Matthew Søberg – Wattenberg, Martin P. (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 25–51.
- Shugart, Matthew Søberg. 2008. Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems. In Blais, André (ed.). *To Keep or To Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 7–60.
- Schofield, Norman. 2006. *Architects of Political Change. Constitutional Quandaries and Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan. 2003. Spurious Majorities, Electoral Systems and Electoral System Change. *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 41, no. 2, 143–160.

- Strmiska, Maxmilián. 2004. Volební reformy a transformace stranických systémů v Itálii, Japonsku a na Novém Zélandu (Teoreticko-metodologická východiska a možnosti srovnávací analýzy). In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 66–87.
- Strmiska, Maxmilián. 2006. Český stranický systém v letech 1998–2006: Několik postřehů ke způsobu fungování semipolarizované stranické soustavy. In Dančák, Břetislav – Hloušek, Vít (eds.). *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Brno: MPÚ MU, 88–96.
- Suk, Jiří. 2003. *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křížovatky jedné politické krize (od listopadu 1989 do června 1990)*. Praha: Prostor.
- Šaradín, Pavel. 2002. Předvolební situace. In Šaradín, Pavel (a kol.). *Volby 2002. Analýza programů a výsledků ve volbách do Poslanecké sněmovny*. Olomouc: Periplum, 15–25.
- Šedo, Jakub. 2009a. Návrhy volební reformy a posun ve volebním inženýrství v České republice. *Evropská volební studia*, roč. 4, č. 1, 48–55.
- Šedo, Jakub. 2009b. Reforma volebního systému v ČR – 20 let diskusí. *Evropská volební studia*, roč. 4, č. 2, 142–153.
- Šimíček, Vojtěch. 2000. Principy ústavního zakotvení volebního systému do Poslanecké sněmovny a jejich konfrontace s návrhem novely volebního zákona. In Mrklas, Ladislav (ed.). *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo horšímu?* Praha: Cevro, 30–43.
- Taagepera, Rein. 1997. The Tailor of Marrakesh: Western Electoral System Advice to Emerging Democracies. In Elklit, Jørgen (ed.). *Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions*. København: Danish Ministry of Foreign Affairs a Danida, 49–62.
- Taagepera, Rein. 2000. Smysl „principu proporcionality“. *Politologický časopis*, roč. 7, č. 3, 282–284.
- Taagepera, Rein. 2004. Smysl „principu proporcionality“. In Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš (a kol.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 449–451.
- Taagepera, Rein. 2008. *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford a New York: Oxford University Press.

- Taagepera, Rein – Grofman, Bernard. 2003. Mapping the Indices of Seats–Votes Disproportionality and Inter-Election Volatility. *Party Politics*, vol. 9, no. 6, 659–677.
- Taagepera, Rein – Shugart, Matthew Søberg. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley a Los Angeles: University of California Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vodička, Karel. 1999. Většinový systém: mýtus versus realita. In Klíma, Michal (ed.) *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: VŠE, 139–143.
- Vowles, Jack. 1995. The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, vol. 16, no. 1, 95–115.
- Vowles, Jack. 2008. Systemic Failure, Coordination, and Contingencies: Understanding Electoral System Change in New Zealand. In Blais, André (ed.). *To Keep or To Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press, 163–183.
- Wintr, Jan. 2000. Několik poznámek k novele volebního zákona. In *Ekonomika, právo a politika. Sborník textů ze seminářů 6/2000*. Praha: CEP, 71–76.
- Wintr, Jan. 2006. Ústavněprávní úvahy nad sněmovními volbami 2006. In Hirtlová, Petra – Srb, Vladimír (eds.). *České volební principy v proměnách času. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 8. 12. 2006*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, 15–25.
- Wolinetz, Steven B. 2006. Party Systems and Party Systems Types. In Katz, Richard S. – Crotty, William J. (eds.). *Handbook of Party Politics*. London, Thousand Oaks a New Delhi: Sage, 51–62.
- Zeman, Miloš. 2006. *Vzestup a pád sociální demokracie*. Praha: Andrej Šťastný.
- Ženíšek, Marek. 2006. Model volebního systému pro ČR. In Dančák, Břetislav – Hloušek, Vít (eds.). *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Brno: MPÚ MU, 193–202.

Příslušné zákony

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, vyhlášený pod č. 88/1997 Sb.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, vyhlášený pod č. 243/1999 Sb.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vyhlášený pod č. 64/2001 Sb.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, vyhlášený pod č. 98/2001 Sb.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06.

Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb. a 515/2002 Sb.

Ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období Federálního shromáždění, zvoleného v roce 1986.

Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

Zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady.

Zákon č. 65/1990 Sb., ústavní zákon České národní rady o počtu poslanců České národní rady.

Zákon č. 79/1990 Sb., ústavní zákon Slovenskej národnej rady o počte poslancov Slovenskej národnej rady, o znení sľubu poslancov Slovenskej národnej rady, členov vlády Slovenskej republiky a poslancov národných výborov a o volebnom období Slovenskej národnej rady.

Zákon č. 80/1990 Sb., zákon Slovenskej národnej rady o voľbách do Slovenskej národnej rady.

Zákon č. 59/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, ve znění zákonného opatření předsednictva federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky č. 208/1990 Sb.

Zákon České národní rady č. 94/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1990 Sb.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách Parlamentu České republiky a o změně a o doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách Parlamentu České republiky a o změně a o doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 201/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.

Zákon č. 480/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Dokumenty

9. schůze Senátu Parlamentu České republiky – stenografický zápis, III. volební období Senátu PČR (2000–2002), 7. až 9. srpna 2001 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=3&IS=144&T=77#st77>>.

24. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – stenografický zápis, III. volební období PS PČR (1998–2002), 4. až 6. dubna 2000 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/024schuz/24-1.html>>.

25. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – stenografický zápis, III. volební období PS PČR (1998–2002), 19. května 2000 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/25-4.html#399>>.

25. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – stenografický zápis, III. volební období PS PČR (1998–2002), 26. května 2000 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/25-8.html#1081>>.

26. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – stenografický zápis, III. volební období PS PČR (1998–2002), 10. července 2000 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/026schuz/26-7.html#800>>.

34. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – stenografický zápis, I. volební období PS PČR (1998–2002), 27. října 1995 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/34-2.html>>.

39. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky – stenografický zápis, III. volební období PS PČR (1998–2002), 18. října 2001 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039038.htm>>.

Archiv KC OF, Praha, „Návrh rekonstrukce zákonodárných sborů a systémů voleb do těchto sborů“, Josef Vavroušek, 7. 1. 1990, kar. č. 86, sign. ODI/9, uloženo v Ústavu soudobých dějin AV ČR.

Archiv KC OF, Praha, „Důvodová zpráva k návrhu zákona o volbách do Federálního shromáždění v roce 1990“, kar. č. 34, sig. Vol/90/3, uloženo v Ústavu soudobých dějin AV ČR.

Archiv KC OF, Praha, „Volby do Federálního shromáždění 1990 (Výklad základních pojmů teorie voleb a zákonodárství)“, Jan Filip, 27. 2. 1990, kar. č. 34, uloženo v Ústavu soudobých dějin AV ČR.

Koaliční smlouva mezi Občanskou demokratickou stranou, Křesťanskou a demokratickou unií – Československou stranou lidovou, Stranou zelených. 2006 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://www.ods.cz/docs/dokumenty/3koalicni_smlouva.pdf>.

Kudrna, Jan. 2008. K otázkám ústavnosti možných změn volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny (Dodatek k analýze PhDr. Tomáše Lebedy, Ph.D.).

Lebeda, Tomáš. 2008. Analýza předpokládaných důsledků možných změn volebního systému pro volby do PS PČR.

Návrh prezidenta republiky na zrušení některých ustanovení volebního zákona ze dne 15. července 2000. 2000 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://old.hrad.cz/president/Havel/politika/zakony.html>>.

Návrh variant upravujících volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/ma_rack7hpc76ix.doc>.

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou. 1998 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://just.wz.cz/view.php?cisloclanku=2005010116>>.

Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000. 2000 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/plne-zneni-dodatku-opozicni-smlouvy-mezi-ods-a-cssd-fhq-/domaci.aspx?c=A000126133255domaci_lsd>.

Stenoprotokol FS ČSFR, 24. společná schůze SL a SN, 27. února 1990 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/eknih/1986fs1/slsn/stenprot/024schuz/s024010.htm>>.

Články v periodických

Alm-rob. 1998. Zeman má revoluční nápad: snížit počet poslanců na 162. *Právo*, 17. 8. 1998.

Broklová, Eva. 1990. Koho budeme v červnu volit? *Lidové noviny*, 20. ledna 1990.

CEVRO. 2009. Reforma volebního systému. *Čtrnáctideník*, 4/2009, 17. 2. 2009 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.cevro.cz/cs/publikace-cevro/ctrnactidenik/>>.

ČTK. 1998a. Zeman navrhuje změnu volebního systému. *Mladá fronta DNES*, 2. března 1998.

ČTK. 1998b. Vývoj názorů V. Klause a M. Zemana na možnost spolupráce jejich stran. *Hospodářské noviny*, 9. července 1998.

ČTK. 2000a. Prezident apeloval na senátory. *Hospodářské noviny*, 31. května 2000.

ČTK. 2000b. Zeman přemlouvá váhající senátory. *Mladá fronta DNES*, 3. června 2000.

Dolanský, Lukáš. 2008. Změna zákona: volby už nebudou končit patem. *Lidovky.cz*, 20. března 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://www.lidovky.cz/volby-uz-nebudou-koncit-patem-dk1-/ln_domov.asp?c=A080320_075846_ln_domov_hel>.

Elišová, Kateřina. 2008. Vláda vybrala tři možnosti, jak změnit volební systém. *Aktuálně.cz*, 27. srpna 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=614905>>.

iDNES. 2006a. Lidovci chtějí dočasnou vládu a změnu ústavy. *iDNES.cz*, 31. července 2006 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/lidovci-chteji-docasnou-vladu-a-zmenu-ustavy-fnp-/domaci.aspx?c=A060731_185939_domaci_ton>.

iDNES. 2006b. ODS se s ČSSD dohodla na změně volebního zákona. *iDNES.cz*, 23. srpna 2006 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/ods-se-s-cssd-dohodla-na-zmene-volebniho-zakona-fqk-/domaci.aspx?c=A060823_183159_domaci_miz>.

iDNES. 2008a. Návrh změn českého volebního systému se inspiroval v Itálii či Polsku. *iDNES.cz*, 7. srpna 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/navrh-zmen-ceskeho-volebniho-systemu-se-inspiroval-v-italii-ci-polsku-lz1-/domaci.aspx?c=A080807_111707_domaci_jba>.

iDNES. 2008b. Topolánek: Připravujeme tři možné změny volebního systému. *iDNES.cz*, 27. srpna 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/topolanek-pripravujeme-tri-mozne-zmeny-volebniho-systemu-po2-/domaci.aspx?c=A080827_155712_domaci_dp>.

Jičínský, Zdeněk. 2006. Havlovy paměti: nostalgii jsem netrpěl. *Právo*, 18. května 2006.

Klaus, Václav. 1996. Malé historické srovnání s Baťovými časy. *Lidové noviny*, 9. března 1996.

Leinert, Ondřej. 2008. Vláda našla tři způsoby, jak posílit vítěze voleb. *iHNED.cz*, 27. srpna 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-26784870-vlada-nasla-tri-zpusoby-jak-posilit-viteze-voleb>>.

Mitrofanov, Alexandr. 2000. Lidovci minulý týden zvažovali svou podporu vládě sociální demokracie. *Právo*, 28. června 2000.

Mlejnek jr., Josef. 2008. Bijte druhého? *Lidové noviny*, 31. března 2008.

Pehe, Jiří. 1999. Normalizace ještě neskončila. *Lidové noviny*, 28. září 1999.

Prokop, Dan. 2008. Topolánek: Připravujeme tři možné změny volebního systému. *iDNES.cz*, 27. srpna 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/topolane-k-pripravujeme-tri-mozne-zmeny-volebniho-systemu-po2-domaci.aspx?c=A080827_155712_domaci_dp>.

Prokop, Dan. 2009. Zelení a lidovci chtějí zrušit volební kraje, politolog je varuje. *iDNES.cz*, 9. února 2009 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://zpravy.idnes.cz/zeleni-a-lidovci-chteji-zrusit-volebni-kraje-politolog-je-varuje-ph2-domaci.aspx?c=A090204_205141_domaci_dp>.

Tabery, Erik. 2000. Klausovi koně v Senátu. *Respekt*, 26. června 2000.

Valášková, Marie. 2008. Revoluce ve volbách: Vláda má 9 nových variant systému. *iHNED*, 12. srpna 2008 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-26372760-revoluce-ve-volbach-vlada-ma-9-novych-variant-systemu>>.

Vavroušek, Josef. 1990. Návrh na rekonstrukci zákonodárných sborů. *Lidové noviny*, 20. ledna 1990.

Elektronické zdroje

Birch, Sarah. 2005. Lessons from Eastern Europe: Electoral Reform Following the Collapse of Communism. Příspěvek prezentovaný na mezinárodní vědecké konferenci nazvané *Electoral Reform in Canada: Getting Past Debates about Electoral Systems*, Mount Allison University, Sackville, Kanada, 10. – 12. května 2005 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://www.mta.ca/faculty/arts/canadian_studies/archives/birch.pdf>.

Dumont, Patrick – Caulier, Jean-François. 2003. *The Effective Number of Relevant Parties: How Voting Power Improves Laakso-Taagepera's Index* [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://centres.fusl.ac.be/CEREC/document/2003/cerec2003_7.pdf>.

Fiala, Petr. 2003. Volba prezidenta a český politický systém. *Revue Politika*, roč. 1, č. 3 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://revuepolitika.cz/clanky/773/volba-prezidenta-a-cesky-politicky-system>>.

Gallagher, Michael. 2012. *Election indices dataset* [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf>.

Just, Petr. 2009. Konstruktivní vyjádření nedůvěry: inspirace pro ČR. *Parlament, vláda, samospráva*, 23. 5. 2009 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.parlament-vlada.cz/modules.php?name=News&file=article&sid=538>>.

Kalogirou, Aikaterini a Panaretos, John. 1999. Analysis and Comparison of Greek Parliamentary Electoral Systems of the Period 1974–1999. *Technical Report*, č. 72. Atény: Athens University of Economics and Business [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <[http://www.statathens.aueb.gr/~jpan/papers/Panaretos-ConferenceEnviron1999\(tech-rep72\)ft.pdf](http://www.statathens.aueb.gr/~jpan/papers/Panaretos-ConferenceEnviron1999(tech-rep72)ft.pdf)>.

Pecháček, Štěpán – Němec, Jan. 2008. Návrhy změn volebního systému do Poslanecké sněmovny: analýza a alternativní pojetí. Studie č. 1.191. Praha: Parlamentní institut [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=30247>>.

Ribičič, Ciril. 2004. From the Electoral System Referendum to Constitutional Changes in Slovenia (1996–2000). Příspěvek prezentovaný na mezinárodním vědeckém semináři nazvaném *European Standards of Electoral Law in Contemporary Constitutionalism*, Sofia, Bulharsko, 28. – 29. května 2004 [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <[http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-UD\(2004\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-UD(2004)008-e.pdf)>.

Volební server ČSÚ [cit. 2012-05-23]. Dostupné z WWW: <<http://www.volby.cz>>.