

Re/konstrukce volebních systémů v procesu postkomunistické demokratické tranzice : obecný rámec pro analýzu III. vlny volebních reforem v Polsku, Maďarsku a Československu, 1989–1990⁺

Jakub Charvát

Mgr. Jakub Charvát (1985) působí jako akademický pracovník a tajemník katedry politologie a humanitních studií na Metropolitní univerzitě Praha, současně je doktorandem na Ústavu politologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Specializuje se především na problematiku teorií volebních systémů, teorií volebních reforem a českou politiku. K této problematice publikoval několik odborných studií v odborných politologických časopisech i několik popularizačních studií (zejména v periodických *Revue Politika* a *Listy*). Spolueditoval publikaci *Levice v České republice a na Slovensku 1989–2009* (Aleš Čeněk, Plzeň 2010), svými příspěvky přispěl do několika kolektivních monografií.

Posudky:

PhDr. Petr Just, Ph.D. (Metropolitní univerzita Praha; Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze)

PhDr. Jan Bureš, Ph.D. (Metropolitní univerzita Praha; Filozofická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

⁺ Text vznikl v rámci řešení projektu Grantové agentury Univerzity Karlovy v Praze č. 264311 – Dvacet let politiky volebních reforem v České republice (1989–2009). Jedná se o zkrácenou a přepracovanou verzi textu, který byl předložen do Ceny Josefa Luxe 2009 a který zde získal speciální cenu poroty.

Obsah:

1	Úvod.....	3
2	Koncept re/konstrukce volebních systémů.....	5
3	Základní východiska diskuze o středoevropských volebních reformách, 1989–1990.....	7
3.1	Volby v komunistických režimech střední Evropy	8
3.2	Jednání u kulatých stolů	9
3.3	Zakladatelské volby jako test legitimacy nového režimu.....	9
3.4	Trojí charakter středoevropských přechodů k demokracii.....	10
4	Základní proměnné ovlivňující podobu procesu volební reformy ve střední Evropě.....	11
4.1	Racionální aktéři	12
4.2	Situace nejistoty a nedostatku sdílených informací	12
4.3	Pozice jednotlivých aktérů	15
4.4	Vnější faktory.....	17
5	Systém jednoho přenosného hlasu jako alternativní kompromisní řešení	19
6	Závěr.....	21

Abstrakt:

Předkládaná studie představuje obecný rámec pro analýzu specifického případu politiky volebních reforem – třetí vlny volebních reforem v prostoru střední Evropy v letech 1989 a 1990. Článek představuje kontextuální faktory průběhu demokratické tranzice a představuje několik proměnných ovlivňujících celý proces vyjednávání o volebních systémech pro zakladatelské volby. Mezi nejvýznamnější kontextuální faktory by patřily nedemokratická (komunistická) volební zkušenost či jednání u kulatých stolů. Hlavní proměnnými pak jsou racionální aktéři, situace (extrémní) nejistoty a nedostatku sdílených informací či pozice relevantních aktérů v procesu demokratické tranzice. Tyto proměnné ukazují, že racionální strategií relevantních aktérů v podmínkách (extrémní) nejistoty je postupovat podle tzv. maximinového pravidla, tzn. zvolit volební systém poměrného zastoupení. Optikou argumentů předkládaných v procesu vyjednávání o volebních zákonech v podmínkách demokratické tranzice v zemích střední Evropy je překvapivé, že se neobjevil návrh na zavedení volebního systému jednoho přenosného hlasu, který by byl přijatelný i výhodný pro všechny aktéry jednání u kulatých stolů.

Abstract:

Electoral systems re/construction in the post-communist democratic transition process: general framework for the analysis of the third wave of electoral systems reform in Poland, Hungary and Czechoslovakia, 1989–1990. This study presents an analytical framework for the analysis of a special case of electoral system choice – the third wave of electoral system change in Central Europe in 1989 and 1990. The paper presents contextual factors of the process of democratic transition and it introduces a number of variables influencing the whole process of bargaining for electoral systems for founding elections. Among the most important contextual factors are non-democratic (communist) election experience or round table talks. The main variables are: rational actors, situation of (extreme) uncertainty and lack of shared information or the position of relevant actors in the democratic

transition. These variables show that the rational strategy of relevant actors in context of (extreme) uncertainty is to follow the maximin strategy, that means to opt for the electoral system of proportional representation. In view of the arguments used in the bargaining for electoral laws in context of democratic transition in Central Europe, it is surprising that there were no proposal for using the single non-transferable vote system, which could be acceptable, as well as favourable for all the actors of round table talks.

Klíčová slova:

Střední Evropa, demokratická tranzice, volební reforma, zakladatelské volby, kulatý stůl, třetí vlna.

1 Úvod

Ačkoli přechod k demokracii představuje významný mezník (nejen) soudobých českých dějin, čeští političtí vědci – na rozdíl od svých východoevropských kolegů (zejména polských a maďarských) – jaksí na téma demokratické tranzice rezignovali a příliš se mu ve svých odborných textech nevěnují. A to i přesto, že v roce 1994 vydali Jiří Kunc a Vladimíra Dvořáková (1994) velmi inspirativní příručku pro studium procesů přechodu k demokracii. Bohužel tato práce, obsahující i zajímavou prvotní studii československé demokratické tranzice nazvanou „Místo tečky otazník (česko-slovenský)“ (Dvořáková a Kunc, 1994, s. 127–142), zatím zůstává českou politickou vědou nepřekonaná.

Předkládaná studie se nicméně nezaměřuje na průběh demokratické tranzice jako takové, nýbrž na proces výběru volebního systému pro zakladatelské volby. V již tak velmi úzkém prostoru, jaký je českou politologickou obcí věnován tématu přechodů k demokracii, nezbyvá pro toto téma téměř žádné místo. A to i navzdory skutečnosti, že je otázka výběru volebního systému klíčová pro další vývoj.

Vyjdeme-li ve své úvaze z konceptu procedurální definice demokracie (Schumpeter, 2004, s. 287–289)¹, bez svobodných a soutěživých voleb nelze uvažovat o demokracii². Zavedení soutěživých voleb tak představovalo nezbytný krok, měl-li být účinně ustaven demokratický režim. Navíc, jak připomíná Sarah Birch (2003, s. 8), volby představovaly klíčovou změnu strukturující hlavní ústavní instituce, které následně prováděly důležitá rozhodnutí a dohlížely na další aspekty reforem.

Je to tedy právě výběr volebního systému, který bývá vnímán jako významný faktor pro stabilizaci nového politického systému i jeho další vývoj, protože se přijetí nového volebního zákona stalo klíčovým faktorem celého přechodu k demokracii, faktorem do značné míry určujícím povahu celého nového politického režimu. I proto bývá počáteční výběr volebních pravidel hodnocen jako jedno z nejvíce komplikovaných a nejdůležitějších rozhodnutí, které

¹ Procedurální definice demokracie představuje demokracii jako politický systém, ve kterém jsou lídři vybíráni prostřednictvím pravidelně konaných voleb, založených na principu svobodné soutěže více kandidátů a názorových proudů a na principu tajného hlasování, se všeobecným volebním právem zahrnujícím všechny dospělé občany.

² V zavedených konsolidovaných demokraciích jsou volby dostatečně spolehlivým a akceptovatelným způsobem výběru zástupců, kteří disponují respektem občanů, jejichž jménem přijímají zákony.

musí být učiněno během tranzice od komunistické vlády k demokracii.

Na velmi významnou úlohu prvních zakladatelských voleb v období přechodu k demokracii upozorňoval ještě v době svého působení na akademické půdě rovněž současný předseda Evropské komise José Durão Manuel Barroso. Podle Barrosa (1988, s. 36–37) 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. Důležitým aspektem procesu demokratizace je zahrnutí občanů do výběru politických lídrů, čehož bývá v moderních demokraciích dosaženo právě prostřednictvím institutu voleb. 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.

Zkoumání procesu výběru volebního systému pro první svobodné volby má význam ještě z jednoho podstatného důvodu. Protože volební pravidla jsou – oproti mnoha jiným formálním pravidlům v demokracii – ve většině případů téměř zcela v rukou politických elit (Kinsey a Shvetsova, 2008, s. 304)³, což platí i pro období demokratické tranzice ve střední a východní Evropě, umožňuje proces výběru volebních pravidel nahlédnout a pochopit strategie jednotlivých aktérů. Požadavky na konkrétní prvky volebního systému a argumentace v jejich prospěch umožňují vysledovat, jakou pozici si jednotliví aktéři přisuzují a jaké mají ambice do budoucna. Navíc pochopení změny formálních pravidel v demokracii je nezbytným krokem k vysvětlení, jak zhodnotit kvalitu a stabilitu institucionálního režimu⁴.

Současně je ale třeba upozornit, že význam a vliv voleb nesmí být přeceňován, neboť celý proces demokratické tranzice je ovlivňován množstvím dalších faktorů, o kterých se ve vztahu k úspěchu procesu demokratizace zmiňuje tranzitologická literatura (jací aktéři dominují procesu tranzice, samotný charakter předchozího režimu a následné demokratizace, proces odstraňování nedemokratického režimu apod.). Nastavení pravidel, jak je volen parlament, je jen jedním z mnoha těchto faktorů. Volby *per se* nedělají demokracii; jsou nutnou, avšak nikoli dostatečnou podmínkou pro vytvoření kompletního demokratického politického systému. Volby samy o sobě tedy negarantují úspěšnou tranzici (srv. Barkan, 1997, s. 18; Rose a Munro, 2003, s. 2). V některých případech dokonce mohou proces demokratizace blokovat, jako například v Bosně a Hercegovině v roce 1996 či o čtyři roky dříve v Angole a Etiopii (Barkan, 1997, s. 18)⁵.

Ačkoli se tématem příprav volebního zákona pro první československé svobodné volby konané v červnu roku 1990 ve svých textech zabývají například Jiří Suk (2003), Jan Filip (2004), Jan Bureš (2007; 2009) či Petr Pithart (2009), jedná se především o historicko-deskriptivní studie, bez hlubší politologické analýzy – snad s výjimkou Burešových textů. Tím ovšem nechci nikterak snižovat význam těchto prací, protože jsou cenným podkladem a

³ Ačkoli jsme se v samotném průběhu demokratické tranzice v zemích střední a východní Evropy mohli setkat s množstvím referend, pouze v případě Slovinska bylo referendum spjato s navrhovanou revizí postkomunistického volebního zákona (Birch *et al.*, 2002, s. 16).

⁴ Jak výstižně poznamenal Ralf Dahrendorf, je to právě institucionální reforma, která se projevuje jako první výsledek procesu demokratické tranzice. Podle Dahrendorfa (1991, s. 92) trvá proces ústavní reformy alespoň šest měsíců (zatímco ekonomika se bude stabilizovat nejméně šest let a společenské základy v podobě proměny hodnot a vzorců chování potrvá přinejmenším šedesát let).

⁵ Nezapomínejme na téměř půl století staré varování Harryho Ecksteina (1966), že politické instituce mohou selhat, nejsou-li v souladu se sociálními (cit. např. v Taagepera, 1997, s. 50)..

významným zdrojem pro další bádání ve zkoumané oblasti a bez jejich existence by ani tento text nemohl vzniknout.

V české odborné politologické literatuře tedy není téma volební reformy v procesu demokratické tranzice doposud příliš zpracované. Cílem této práce je otevřít a přispět k diskusi a bádání v této oblasti. Po představení konceptu volebních systémů v re/konstrukci text předkládá analýzu základních východisek diskuse o tom, jak volit v prvních svobodných volbách. Půjde o představení nejvýznamnějších souvislostí, které měly vliv na průběh procesu institucionální, respektive volební reformy na počátku devadesátých let dvacátého století, a to nejen v Československu, ale i dalších zemích v prostoru post-komunistické střední a východní Evropy. Následuje část, v níž se zaměříme na analýzu základních proměnných, které ovlivňují rozhodování relevantních aktérů demokratické tranzice o tom, k jakému volebnímu designu se přikloní. Vzhledem k absenci české odborné literatury budou inspirací pro zpracování této části textu především analytické studie zahraničních autorů, kteří se dlouhodobě otázkou výběru volebních systémů (*electoral system choice*) a otázkou volebních reforem (*electoral system change*) zabývají.

2 Koncept re/konstrukce volebních systémů

Dnes již klasický koncept demokratizačních vln Samuela Huntingtona, uveřejněný nejprve ve formě odborného článku (Huntington, 1991a) a následně v podobě knihy (Huntington, 1991b), asi netřeba představovat. Z hlediska našeho tématu je ovšem zajímavější využití Huntingtonova konceptu v teorii volebních systémů, respektive volebních reforem. Proniknutí Huntingtonova konceptu do teorie volebních systémů není nikterak překvapivé, uvědomíme-li si, že právě volby sehrávají v Huntingtonově pojetí významnou roli. Samuel Huntington si – ve snaze pracovat s jednoduše operacionalizovatelnou a snadno kvantifikovatelnou definicí demokracie – vypomáhá Schumpeterovým jiným (neklasickým) pojetím demokracie. Východiskem pro definici demokracie se mu tedy staly svobodné, soutěživé a férové volby (srv. Huntington, 1991b, s. 5–13; Huntington, 1997, s. 4). A tak bylo spíše jen otázkou času, kdy někdo z teoretiků volebního inženýrství Huntingtonův koncept využije pro své bádání v oblasti volebních systémů.

Stalo se tak ve chvíli, kdy se do popředí zájmu teoretiků volebních systémů dostala otázka designu volebních systémů (namísto jejich důsledků). V tomto přístupu je volební systém nahlížen jako závislá proměnná. Jedněmi z prvních, kdo přebírají Huntingtonův koncept tří demokratizačních vln a pokusí se o analýzu implementace volebních pravidel v jednotlivých obdobích, jsou Benjamin Reilly a Andrew Reynolds (1999). Protože v rámci jednotlivých, Huntingtonem vymezených období autoři nacházejí jisté podobnosti v procesu přijímání volebních reforem, rozpracují Huntingtonův koncept tří vln⁶ – ke kterému se ve svém

⁶ Na Reillyho a Reynoldsovy úvahy následně naváže David Farrell (2001), který doplní jejich koncept o čtvrtou vlnu volebního designu, když jako samostatnou vlnu vymezí volební reformy devadesátých let v několika konsolidovaných demokratických systémech (Itálie, Japonsko, Nový Zéland). Reynolds a Reilly (1999, s. 25) sice tyto změny volebních systémů zaznamenávají, když zmiňují, že paralelně s procesy volebních reforem ve třetí vlně probíhal proces volebních reforem v první polovině devadesátých let dvacátého století i v několika ustavených demokraciích, nehovoří ovšem v této souvislosti přímo o čtvrté vlně.

příspěvku explicitně hlásí – právě pro potřeby analýzy procesu výběru a změny volebních pravidel.

První (takzvaná dlouhá) vlna – podle Huntingtona – proběhla v letech 1828 až 1926, kdy se v zemích jako jsou Spojené státy, Velká Británie, Austrálie, Kanada, Nový Zéland a v množství malých evropských států začaly postupně vyvíjet pluralitní politická soutěž a demokratické institucionální struktury. Jak připomíná David Farrell (2001, s. 176–177), charakteristické pro první vlnu je, že se nové volební systémy objevovaly postupně tak, jak se postupně vyvíjely samotné demokracie. Podobnou evoluci volebních systémů v jiných obdobích již nenacházíme.

Druhá vlna (takzvaná krátká) následovala v období po skončení druhé světové války během procesu (znovu)ustavování některých evropských demokracií a během procesu dekolonizace, jejímž důsledkem bylo objevení se mnoha nových demokracií. Pro tuto vlnu je typické, že mnoho zemí přijalo volební systém (ať už ve formě koloniálního dědictví nebo vnějšího vnučení jako v Německu), který byl vyprojektován a zdokonalen v zahraničí (vnějšími elitami). Přijetí volebního systému ve formě koloniálního dědictví představuje podle Reillyho a Reynoldse (1999, s. 23) zřejmě nejčastější způsob přijetí konkrétního volebního systému v demokratizujících se politických systémech. Autoři se to pokouší dokumentovat na konkrétních číslech: třicet sedm z padesáti tří bývalých britských kolonií (a členů *Commonwealth of Nations*) užívá klasický westminsterský volební systém prvního v cíli (*plurality rule*), jedenáct ze sedmadvaceti frankofonních teritorií užívá francouzský dvoukolový systém, zatímco většina ze zbylých šestnácti zemí užívá listinný poměrný volební systém (který se ve Francii užíval po druhé světové válce), patnáct ze sedmnácti španělsky mluvících zemí a teritorií a všech šest luzofonních užívá listinný poměrný volební systém. Farrell (2001, s. 178) rovněž připomíná vliv britských volebních reformátorů na přijetí volebního systému jednoho přenosného hlasu v některých bývalých britských koloniích. Třetí vlna je pak datována od svržení Salazarova režimu v Portugalsku v roce 1974 a zahrnuje demokratizační procesy poslední čtvrtiny dvacátého století v jižní Evropě, Latinské Americe i východní Evropě.

Pro třetí vlnu je typické vědomé designování volebních systémů (jako klíčových ústavních výběrů pro nové demokracie) a vyjednávání mezi konkurenčními politickými elitami. Soutěžící elity jsou již ve třetí vlně lépe informovány o možných alternativách nastavení volebního systému a jejich důsledcích pro politické systémy. Jak ale správně upozorňují Kinsey a Shvetsova (2008, s. 322), čím lepší informace konkurenční politické elity mají, tím je pravděpodobnější, že proces volebního designu bude zacílen na vlastní úspěch. V důsledku toho byla nová nastavení volebních systémů především výsledkem kompromisů.

Právě změny volebních pravidel v rámci třetí vlny budou středem našeho zájmu, přičemž se ale zaměříme jen na malý výsek této vlny – na střední Evropu na přelomu let 1989 a 1990. Předpoklad podobnosti procesů výběru volebních systémů v rámci jednotlivých vln volebního designu nám umožní zkoumat několik (jedno)případových studií za účelem navrhnout nějaké obecné závěry o procesu re/konstrukce volebních systémů pro zakladatelské volby v prostoru zemí střední Evropy na sklonku osmdesátých a počátku devadesátých let minulého století. Navíc jak připomínají Birch *et al.* (2003, s. 1), samotné načasování konání zakladatelských voleb v post-komunistických režimech vytvořilo vlnu téměř simultánních volebních reforem.

Hovoříme-li o volebních systémech v re/konstrukci, měli bychom nicméně nejprve vysvětlit, co máme tímto termínem na mysli. S konceptem re/konstrukcí v politické vědě pracoval Jiří Kunc (1996a; 1996b; 2000), ačkoli předmětem jeho zájmu byly stranické systémy. Podle Kunce (2000, s. 35–36) by se pro situace změny stranických systémů, kde již existoval fungující a zavedený stranický systém, dal užívat termín rekonstrukce (přechod od demokracie k demokracii). Naopak v podmínkách změny, jíž nepředcházela fungující stranický systém, se jako vyhovující nabízí výraz konstrukce. Vzápětí ale Kunc dodává, že již při předběžném seznámení se s problematikou si uvědomil, že ani mnohaleté období nedemokratického režimu nevede k budování stranických systému na *tabula rasa* a bez historických reminiscencí. Proto navrhl spojit oba termíny – konstrukce a rekonstrukce – pomocí lomítka do jediného pojmu: *re/konstrukce*.

Jak uvidíme níže, podobná logika je aplikovatelná i na oblast volebních systémů (a to nejen ve třetí vlně volebních reforem). V případě středoevropských volebních systémů a třetí vlny volebních reforem je vhodnost tohoto pojmu ještě umocněna skutečností, že se volby konaly i za nedemokratického režimu a že se nové volební systémy do jisté míry vůči dřívější volební praxi vymezují (podrobněji viz níže). Pro proces příprav zákonných pravidel pro zakladatelské volby v zemích střední Evropy sklonku osmdesátých a počátku devadesátých let lze – alespoň podle mého názoru – jen stěží nalézt vhodnější a výstižnější označení než „volební systémy v re/konstrukci“.

3 Základní východiska diskuze o středoevropských volebních reformách, 1989–1990

Pro pozdější pochopení procesu přijímání nového volebního designu pro takzvané zakladatelské volby⁷ je třeba nejprve představit základní východiska takového procesu. Výchozím rámcem pro stanovení těchto východisek se nám stane období let 1989 až 1990 v prostoru zemí střední Evropy – Československo, Maďarsko a Polsko⁸.

⁷ Samotný termín zakladatelské volby (*founding elections*) do jisté míry předjímá jejich význam a funkci. Zakladatelské volby představují jakýsi výchozí bod v demokratizujících se zemích – ustavují a legitimují nový, demokratický režim. Definičním rysem zakladatelských voleb je skutečnost, že jsou to první volby, které umožňují voličům po dlouhé době nedemokratické vlády vybírat vrcholné státní a politické činitele do veřejných úřadů prostřednictvím všelidové volby, navíc v plně soutěživých podmínkách. V optimálním případě vedou zakladatelské volby k ustavení demokratického režimu, tohoto výsledku ovšem nemusí být vždy nutně dosaženo – jak ukazuje například zkušenost z demokratizujících se zemí afrického kontinentu (podrobněji v Rose 2000, s. 104–105).

⁸ Polsko je do tohoto výčtu zařazeno i přesto, že se zde v roce 1989 ještě nekonaly zakladatelské volby, ale do jisté míry spíše volby s tranzičním charakterem. Tranziční volby v Polsku předznamenaly demokratickou tranzici a proměnily polský parlament z převodové páky staré moci ve skutečné rozhodovací centrum. Nicméně právě polské volby do Sejmu a Senátu konané v roce 1989 mají významný vliv na další vývoj událostí v námi sledovaném prostoru a pomáhají dokreslit jistý progres, kterého bylo v tomto prostoru a ve sledované problematice dosaženo.

3.1 Volby v komunistických režimech střední Evropy

Jak již bylo naznačeno výše, v námi sledovaném prostoru se parlamentní volby konaly pravidelně i v období komunistického režimu. Nicméně z hlediska samotného mechanismu výběru zastupitelů bylo toto hlasování volbami jen svým názvem. Volby ve východním bloku fakticky představovaly jakousi „fasádu“, která měla vytvořit zdání demokratických mechanismů a většinové podpory režimu – a to jak navenek, tak dovnitř společnosti. Věra Jirásková (1999, s. 23–24) velmi výstižně tuto skutečnost vystihuje konstatováním, že komunistické režimy pojímaly volby jako poměrně nákladné mašinérie k vyjadřování souhlasu s existujícím společenským uspořádáním a zejména s konkrétním stavem a politickým vedením v zemi.

Pro „komunistické volby“ byl aplikován takzvaný sovětský model voleb, v němž se převážně volilo v jednomandátových volebních obvodech podle absolutně většinové (*majority*) logiky alokace mandátů⁹. Zvolen byl kandidát, který dosáhl nadpoloviční většiny všech odevzdaných platných voličských hlasů, přičemž byla stanovena podmínka nadpoloviční účasti registrovaných voličů v konkrétním volebním obvodu, aby bylo hlasování uznáno jako platné¹⁰. Případný dodatečný mechanismus, který by následoval v případě, že by žádný kandidát požadované většiny nedosáhl, popřípadě že by nebylo dosaženo stanovené hranice volební účasti, nebyl ve volební legislativě nastaven. Ovšem vzhledem k realitě fungování komunistických voleb nebylo takové procedury třeba. Komunistické volby nebyly natolik kompetitivní, aby bylo nutné druhé kolo pořádat¹¹.

⁹ Zatímco československá volební praxe vycházela z principu, že do jednomandátových volebních obvodů byl nominován jediný kandidát, navíc oficiálně navržený a schválený Národní frontou, v níž měla KSČ ústavně zajištěnou vedoucí úlohu, v jiných východoevropských zemích byly voličům poskytnuty jisté alternativy výběru – i když v rámci jasně stanovených mantinelů tehdejšího režimu. Nejprve byla možnost kandidovat většímu počtu kandidátů v jednomandátových volebních obvodech zavedena v Německé demokratické republice (od roku 1965). Následovalo Rumunsko v roce 1974. Zde je ovšem třeba připomenout polskou volební úpravu pro volby 1957, podle které byla povolena kandidatura více kandidátů ve volebním obvodu, než kolik se zde rozdělovalo mandátů, ale ne o více než dvě třetiny ve srovnání s předchozím stavem (Staar, 1958, s. 216). Později postoupily Maďarsko a Polsko ještě dále. Maďarsko volebním zákonem z roku 1983 uzákonilo povinnost registrovat více než jednoho kandidáta ve volebním obvodu (podrobněji viz Benoit a Schiemann, 1995, s. 5–7; Birch *et al.*, 2002, s. 49–50; Charvát, 2009b). Podobně v Polsku byla v roce 1984 uzákoněna povinnost registrovat více kandidátů v jednomandátovém volebním obvodu. Dokonce i v Sovětském svazu bylo pro volby lokálních sovětů konané v červnu roku 1987 přijato ve vybraných volebních obvodech totožné opatření (okolo čtyř procent zastupitelů bylo zvoleno ve vícemandátových volebních obvodech s omezeným výběrem), ovšem pouze jako experiment – nicméně s možností, že bude tento prvek uveden v praxi pro některé z příštích voleb (podrobněji viz White, 1990, s. 60; White, 1991, s. 516; Kuusela, 1994, s. 129; Birch *et al.*, 2002, s. 6). Ve skutečnosti šlo ale pouze o vytvoření zdání svobodné volební soutěže, poněvadž vyšší počet kandidátů na úrovni volebního obvodu nutně neznamenal jejich politickou odlišnost či politický pluralismus. Všichni kandidáti museli být schváleni oficiálními institucemi, samotný výběr kandidátů byl pod přímou kontrolou vládnoucích stran a všichni vybraní kandidáti se museli přihlásit k politickému programu komunistického režimu. Prominentní disidenti tedy neměli sebemenší šanci projít nominačním procesem. Přesto maďarskými parlamentními volbami konanými v roce 1985 prošlo do parlamentu zhruba pětáctičet skutečně nezávislých kandidátů. Na tomto místě připomeňme, že i českoslovenští komunisté připravovali ve druhé polovině osmdesátých let reformu volebních pravidel umožňující voličům alespoň částečně vybírat z vyššího počtu kandidátů, avšak taková změna volební legislativy se nakonec nestihla v Československu zavést (podrobněji viz Charvát a Štefěk, 2010).

¹⁰ Výjimku z této praxe představují polské parlamentní volby v období od přelomu let 1956/1957 do roku 1973, kdy se nevyžadovala ani nadpoloviční volební účast, ani absolutní většina hlasů ke zvolení (Drygalski a Kwasniewski, 1990, s. 303).

¹¹ Absence takového mechanismu ve volební legislativě se jako problematická projevila až v případě polských

Protože post-komunistické přechody k demokracii byly založeny na veřejném odmítnutí mechanismů a institucí předchozího režimu, v průběhu jednání o institucionální reformě došlo mezi aktéry ke shodě, že dosavadní, zdiskreditovaný (sovětský) model voleb je nadále neudržitelný a bude jej třeba reformovat. Přijetí nového volebního systému se tak stalo žádoucí klíčovou změnou a určujícím faktorem celého přechodu k demokracii¹².

3.2 Jednání u kulatých stolů

Specifikem volebního inženýrství v podmínkách demokratizující se střední Evropy je skutečnost, že volební zákony pro zakladatelské volby byly připravovány v rámci rozhovorů u kulatého stolu¹³, kde proti sobě zasedli zástupci starého režimu a relevantních demokratických sil. Lze tak konstatovat, že výsledná podoba volebního designu je jakýmsi kompromisem mezi jednajícími subjekty. Ostatně – zcela v souladu s naší logikou – Josep Colomer (2000, s. 106) upozorňuje, že institut kulatého stolu je třeba chápat v kontextu jakéhosi dohodnutého projektu, jenž byl redefinicí stávající politické hry, a to s ohledem na odhadované vyjednávací síly jednotlivých aktérů kulatého stolu.

Ve většině případů se totiž jednání u kulatého stolu neodehrávala jako rozhovory dvou rovnocenných, stejně silných táborů. Snad pouze s výjimkou určité etapy maďarských rozhovorů (a do jisté míry i těch bulharských) vždy jedna strana stolu dominovala a měla rozhodující slovo pro výslednou podobu nastavení volebního systému pro zakladatelské volby. Výsledné volební systémy tak představují jakýsi „nečistý kompromis“, užijeme-li termín Davida Farrella (2001, s. 179).

3.3 Zakladatelské volby jako test legitimacy nového režimu

Dalším východiskem je 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 volební systém, který by se měl těšit stejnému respektu jako demokratický režim samotný. Tento test legitimacy ovšem

parlamentních voleb konaných v červnu roku 1989. Pouze dva z pětaticeti kandidátů vládní koalice z celostátní kandidátní listiny, která obsahovala značnou část politické špičky PSDS, překonali předepsanou hranici padesáti procent. Zbylých třiatřicet kandidátů tak bylo z volebního boje – podle dikce volebního zákona – vyřazeno, protože pro celostátní kandidátní listinu se s druhým kolem vůbec nepočítalo. Představitelé staré moci si byli natolik jistí, že její kandidáti splní podmínky pro zvolení, že nebyly stanoveny podmínky pro obsazení mandátů v případě, že by se je nepodařilo v jediném kole voleb všechny obsadit (Charvát, 2009a).

¹² Ačkoliv většina post-komunistických režimů v procesu demokratické tranzice změnila volební pravidla pro zakladatelské volby, v některých zemích východní Evropy byly v zakladatelských volbách užity stejné volební techniky, jaké se užívaly pro volby v období komunistického režimu (např. Albánie či Lotyšsko). Albánie v prvních vícestranických volbách konaných v dubnu a květnu roku 1991 – i když v kontextu spíše teoretické než skutečné politické soutěže – dokonce volila podle volebního zákona (přijátého v listopadu roku 1990) ne nepodobnému tomu z roku 1966 – jedinou výraznější změnou bylo, že kandidáty mohly nově nominovat i další politické strany, a nikoli už jen komunistická strana či její „satelity“ (Juberías, 2004, s. 313).

¹³ S institutem takzvaného kulatého stolu se setkáváme ve čtyřech zemích námi zkoumaného prostoru: Polsku, Maďarsku (takzvaný trojhranný stůl), Československu a Bulharsku. Jednání mezi opozicí a vládnoucí stranou proběhla na počátku roku 1990 i ve Slovinsku.

předpokládá vysokou míru voličské inkluze – tedy nejen zapojení obyvatelstva do procesu výběru politických elit, nýbrž rovněž to, aby co nejvyšší počet voličských hlasů rozhodoval o konečném parlamentním složení. Naopak volební systém, který by vedl k velkému množství propadlých a 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 volebnímu systému jako takovému. Současně je třeba dosažení vysoké míry politické inkluze, tedy 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 demokratické tranzice. Legitimita zakladatelských voleb je podle Barkana (1997, s. 22) závislá na tom, zda všichni relevantní hráči vstoupí do hry, nebo zda ji bojkotují¹⁴. Josep Colomer (2004a, s. 9) zdůrazňuje obecný předpoklad, že dlouhodobě více inkluzivní volební systémy si získají silnější vnitřní podporu než restriktivní pravidla.

3.4 Trojí charakter střeoevropských přechodů k demokracii

V neposlední řadě je třeba připomenout specifičnost demokratické tranzice ve střední a východní Evropě. Na rozdíl od předchozích přechodů k demokracii se v prostoru střední a východní Evropě hovoří o takzvané trojí tranzici (srv. Offe, 1991). Významným faktorem je – vedle institucionální reformy politického systému – proces marketizace, který zpočátku, zdá se, vytvořil více problémů než uspokojivých řešení. Demokratizující se země musely transformovat své doposud převážně centrálně plánované ekonomiky v ekonomiky tržního typu. Attila Ágh (1994, s. 293) to shrnul do hesla: „žádný trh – žádná demokracie“. Proces marketizace ovšem může mít (a také měl) negativní socio-ekonomický dopad na některé části společnosti, což se může posléze projevit ztrátou důvěry těchto sociálních skupin v nové, demokraticky vybírané elity.

Proto politické elity v procesu demokratické tranzice přistupují k preferenci takového volebního systému, který nenechává veškerou odpovědnost za tyto potenciální negativní dopady pouze na tom politickém subjektu, který zvítězí v zakladatelských volbách, nýbrž systému, který vytváří podmínky spoluodpovědnosti i dalších politických subjektů¹⁵. Ostatně i v myšlení představitelů Občanského fóra se tato logika objevovala: marketizace společnosti představuje vysoce riskantní podnik, proto by bylo pro počáteční fáze výhodnější, kdyby se zde vytvořila situace, za níž by i představitelé ostatních politických proudů museli nést přinejmenším jistou míru odpovědnosti za tento proces.

¹⁴ Je to právě ochota uznat porážku, takzvaný konsensus poražených, který je klíčovou podmínkou demokratického jednání (Przeworski, 1991, s. 14–15; Anderson *et al.*, 2005, s. 1–13).

¹⁵ Připomeňme, že obavy z dopadů a odpovědnosti za případné ekonomické reformy byly jedním z významných podnětů k ustavení kulatých stolů v Polsku a Maďarsku, když se komunistická moc snažila získat opoziční podporu pro dosažení „národního konsensu a spolupráce“. V obou případech si totiž komunistické elity konce osmdesátých let velmi dobře uvědomovaly nemožnost zakrýt ekonomickou krizi.

4 Základní proměnné ovlivňující podobu procesu volební reformy ve střední Evropě

Výběr volebních pravidel může rozhodujícím způsobem ovlivnit vyhlídky jednotlivých politických stran na jejich postavení v politickém systému (a do určité míry i na jejich přežití), protože se právě podoba volebního designu stává předmětem intenzivního sporu. Podle Kennetha Benoit (2004, s. 366; 2007, s. 372) je to dáno skutečností, že volební instituce představují velice specifický typ politických institucí, které George Tsebelis (1990, s. 104) označil jako redistributivní instituce. Redistributivní instituce mají charakter hry s nulovým součtem. Je dána konkrétní suma (zde počet poslaneckých mandátů), o kterou se hraje, přičemž tato suma je konečná. Nelze tedy zlepšit postavení všech aktérů, nýbrž případný zisk jednoho aktéra – v případě jeho úspěchu – jde nutně na úkor aktéra jiného, respektive aktérů ostatních¹⁶ (více Tsebelis, 1990, s. 104; s. 110–115).

Otázka výběru volebních pravidel pro první svobodné (post-komunistické) volby je pro jednotlivé aktéry o to důležitější, že před prvními volbami (a po prvních volbách) se teprve utváří stranický systém. Všechny politické subjekty mají teoreticky podobně velkou šanci se uchytit v nových politických podmínkách a stát se relevantním politickým aktérem. Zůstaneme-li u herní terminologie, situace před prvními volbami připomíná situaci před prvním rozdáním karet u pokerového stolu. Všichni hráči usedají ke stolu se stejným množstvím žetonů, které mohou vsadit, a mají podobné možnosti pro první hru. Po prvním kole se ale poražení hráči dostávají do pozice, kdy své další počínání musí více zvažovat, zatímco vítěz z prvního kola může v dalších kolech těžit z výhod, které mu přineslo první vítězství. Podobně politické strany, které získají zastoupení v parlamentu, jdou do dalších voleb zvýhodněny, zatímco ostatní politické strany jsou odsouzeny do pozice čekatele na šanci kdesi v mimoparlamentní sféře, ze které se ale již těžko na parlamentní půdu dostává.

Samotný proces projednávání a výběru konkrétního nastavení volebního designu pro zakladatelské volby je ovlivňován mnoha faktory. Volební systém je proto třeba vnímat jako závislou proměnnou, kterou ovlivňuje množství dalších proměnných, které do procesu výběru volebního systému vstupují. Různí autoři zmiňují různé proměnné, pro předkládanou studii se ovšem jako nejvíce relevantní jeví následující z nich: pozice jednotlivých aktérů v procesu jednání o institucionální reformě a situace nejistoty a nedostatku sdílených informací.

V omezené míře pak svou roli sehrála i předchozí volební zkušenost, zejména v dřívějších demokratických obdobích. Naopak jako málo významné se jeví někdy uváděné proměnné požadavku jednoduchosti volebního designu pro první soutěživé volby, trvalost/dočasnost volebního designu a zahraniční vliv. Přesto i tyto aspekty v průběhu jednání o podobě nového volebního systému zazní, mnohdy ovšem spíše jako další nástroje obhajoby preferovaného nastavení nežli relevantní faktory pro samotné rozhodování jednotlivých aktérů. Představme si nyní nejpodstatnější proměnné a jejich vliv podrobněji.

¹⁶ Tsebelis ještě hovoří o takzvaných účinných (*efficient*) institucích, kde není konečná suma, o níž se hraje, stanovena, protože účinné instituce mohou zlepšit blahobyt a postavení každého (nebo téměř každého) hráče (podrobněji Tsebelis, 1990, s. 104–110). Příkladem takové instituce je podle Tsebelise například belgická ústava.

4.1 Racionální aktéři

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 (*social choice*), která je ovlivněna zájmy účastníků a institucí strukturujících tento výběr (Bawn, 1993, s. 988). Vychází se tedy z předpokladu racionálně kompetentních aktérů, kteří preferují instituce a pravidla umožňující maximalizovat vlastní zisky, cíle a zájmy, které tito aktéři zastupují. Jedinci tak, dostanou-li k tomu příležitost, preferují výběr nebo prosazení takových pravidel a procedur, které s vysokou pravděpodobností zajistí jejich vítězství či alespoň dosažení takových výsledků, jež budou považovat za uspokojivé.

Přístupy založené na zájmech jsou prominentní v množství současné literatury zabývající se problematikou vytváření a reformování volebních systémů, zejména pak v kontextu post-komunistické tranzice (Birch *et al.*, 2003, s. 16–17). I my budeme dále ve své analýze vycházet z tohoto přístupu, opírajícího se o předpoklad racionálních aktérů¹⁷.

Bawn (1993) hovoří v souvislosti s ustavováním západoněmeckých volebních pravidel o takzvaném *policy-maximizing* modelu¹⁸. *Policy-maximizing* model předpokládá, že zákonodárci usilují o maximalizaci své kontroly nad vládní politikou prostřednictvím maximalizace vlastních šancí na získání kabinetních pozic tak, aby jimi preferovaná politická témata byla přijata. Za tímto účelem se pak snaží změnit volební pravidla.

Hlubší analýza procesu přijímání volebních pravidel v procesu post-komunistické tranzice nicméně naznačuje, že v situaci (extrémní) nejistoty typické pro tuto fázi demokratizace (podrobněji viz níže) není *policy-seeking* model dobře aplikovatelný. Jako mnohem užitečnější se jeví *office-seeking* neboli *seat-maximizing* model (podrobněji viz Benoit, 2004, s. 367–368; 2007, s. 378). *Office-seeking* model se od předchozího odlišuje v tom, že zde relevantní aktéři preferují volební pravidla, která maximalizují jejich vlastní podíl na parlamentním zastoupení, namísto jejich slučitelnosti s politickými cíli nebo ideologií. Podle Benoita (2004, s. 368) tenduje tento model mnohem jasněji k vysvětlení politických motivací v podmínkách demokratické tranzice, protože v těchto podmínkách je pro strany hlavní motivací skutečně maximalizace legislativní reprezentace.

4.2 Situace nejistoty a nedostatku sdílených informací

Pro politiku volebních reforem je typická logika takzvaného *Micro-mega rule* (srv. Colomer, 2004a, s. 3; 2005, s. 2). Základní teze tohoto pravidla říká, že několik velkých politických subjektů (nejčastěji politických stran) podporuje malé politické instituce (malá volební shromáždění, malé volební obvody, malé volební kvóty apod.), aby vyloučily ostatní aktéry z politické soutěže, případně je v této soutěži oslabily natolik, jak jen to je možné. Naopak malé strany preferují velké instituce ve víře, že jim tyto v budoucnu umožní participaci na politickém procesu. Tedy podle tohoto pravidla silní aktéři budou preferovat spíše restriktivní

¹⁷ Nesmíme ovšem opomenout kontextuální faktory, jež tendují k sjednocení těch, kdo rozhodují o institucionálních reformách, a jež nastaví výběr pro volbu – zatímco racionální kalkulace je rozdělit a určit, co bude vybráno (viz Birch *et al.*, 2002, s. 22–23).

¹⁸ Keneth Benoit (2004, s. 367–368; 2007, s. 379) užívá termínu *policy-seeking model*.

a slabší aktéři naopak spíše více otevřené volební systémy. Z výše uvedeného pravidla je rovněž zřejmé, že změna volebního systému se koná převážně pouze tehdy, pokud nová úprava volební legislativy může konkrétnímu politickému subjektu přinést nějaké zřetelné výhody. Naopak volební reforma se nekoná tehdy, když daný politický subjekt nemůže prostřednictvím nové volební legislativy zlepšit (posílit) své dosavadní pozice, respektive získat více poslaneckých mandátů.

Logika tohoto pravidla je ovšem na institucionální reformy v procesu demokratické tranzice aplikovatelná pouze v omezené míře. Nezbytně totiž předpokládá, že jednotliví aktéři politického procesu disponují dostatkem informací o vlastním postavení v politickém procesu, jakožto i o postavení ostatních. Schopnost klíčových aktérů změnit volební pravidla ve vlastní prospěch je omezena existencí podstatných informací. Realita období přechodů k demokracii a jejich institucionálních změn ovšem takovou logiku nevykazuje.

Naopak, pro tato období je typická atmosféra vysokého stupně nejistoty ohledně počtu, reálné síly a podpory jednotlivých politických aktérů aktivně se účastnících institucionální reformy a situace nedostatku sdílených informací. Přítomnost nejistoty a s ní souvisejícího nedostatku sdílených informací jsou vnímány jako jeden z charakteristických rysů procesu demokratické tranzice (srv. např. O'Donnell a Schmitter, 1986, s. 5; Przeworski, 1991; Lijphart, 1994; Colomer, 2000, s. 63–64; Birch *et al.*, 2002, s. 18–20; Birch, 2003; Andrews a Jackman, 2005; Hayden, 2006, s. 36; Benoit, 2007, s. 369), respektive procesu institucionální změny. Tato nejistota mění tradiční způsoby rozhodování, které politici užívají při uvažování o změnách pravidel, a významně podkopává efektivitu strategického chování všech aktérů (srv. například Cox, 1997, s. 85 a 159; Birch, 2003, s. 82; Andrews a Jackman, 2005, s. 66). Výběr volebního systému v průběhu procesu post-komunistické demokratické tranzice tak představuje speciální případ reforem volebních institucí.

Velmi výstižně podstatu situace nejistoty, která obklopuje a podmiňuje výběr institucionálního designu, vystihuje argument takzvaného závoje nevědění (*veil of ignorance*), který nacházíme v politicko-filozofickém výkladu Johna Rawlse (srv. Tsebelis, 1990, s. 117–118; Birch *et al.*, 2002, s. 19; Birch, 2003, s. 19)¹⁹. Ačkoli Rawls (1971, s. 136–142, česky 1995) konstruuje závoj nevědění jako fiktivní situaci takzvaného původního stavu (*original position*), proces výběru volebního designu v prvotních fázích demokratické tranzice představuje možnost jeho aplikace v praxi. V podmínkách situace nejistoty a nedostatku informací si jednotliví aktéři nemohou být jistí, jak jsou doopravdy silní, respektive jaké skutečné podpoře se u veřejnosti těší. Nemohou si tak vytvořit jasnou vazbu mezi svým postavením a svými zájmy, které budou během institucionální reformy sledovat. Slovy Petera Maira (1997, s. 104), není zcela jasné, kdo skutečně je či může být relevantním

¹⁹ Rawls (1995, s. 17) definuje závoj nevědění 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 posléze 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. János Kis (1997, s. 25) nicméně uvádí, že nástroj závoje nevědomosti vynalezl John Harsanyi, který podobný mentální experiment užíval ve svém výkladu ještě dříve než John Rawls. Sám Rawls (viz 1971, s. 137, poz. 11) ostatně přímo na Harsanyiho v souvislosti se závojem nevědění odkazuje. Na některé rozdíly mezi oběma přístupy nicméně upozorňuje Tsebelis (1990, s. 117). Zatímco Rawlsův koncept předpokládá, že jedinci upřednostňují instituce garantující co nejvíce nejhůře postaveným, podle Harsanyiho konceptu jde o preferenci společnosti poskytující co nejvíce průměrnému jedinci. Rawls se dále zaměřuje na maximalizaci blahobytu, zatímco Harsanyi na maximalizaci užitku.

protagonistou.

V období demokratické tranzice aktéři fakticky rozlišovali tři typy volebních systémů: většinový, poměrný a smíšený. Vyjdeme-li z mezistranické logiky klasifikace volebních systémů (podle mechanismu volební formule), základním očekávaným účinkem většinového volebního systému byla soutěž, v níž vítěz bere vše (předpoklad jednoho potenciálního vítěze a mnoha poražených v podmínkách svobodné pluralitní soutěže). Naopak poměrný volební systém byl vnímán jako systém, který poskytuje zastoupení zástupcům politických stran podle podílu získaných hlasů (předpoklad jednoho, s nejvyšší pravděpodobností nikoli absolutního, vítěze, ale žádné absolutně poražené). Smíšený volební systém měl pak být kombinací obou těchto prvků.

K predikci potenciálních účinků volebních pravidel na volební výsledky je ovšem nutná znalost tří základních druhů informace. Jsou jimi jednak počet stran, které budou soutěžit v budoucích volbách; jednak preference voličů vůči těmto stranám; a jednak účinek volebních pravidel samotných. Nejistota v jakémkoli z těchto druhů informace zvyšuje celkovou obecnou nejistotu nad vztahem mezi pravidly hlasování a volebními výsledky (Andrews a Jackman, 2005, s. 67). Před sledovanými volbami existovala jen malá akurátní znalost o podobě volebních výsledků a voliči neměli ve většině případů zkušenosti s fungováním volebního systému, který měli v těchto volbách užívat (Birch, 2003, s. 82–83). Současně v době prvních voleb věděli voliči jen málo o tom, jaká politická strana se ustaví jako velká, respektive jaké straně by se bylo lépe při samotném aktu hlasování vyhnout (Birch, 2003, s. 93–94). Předvídání možných účinků změn volebních pravidel tak bylo v podmínkách institucionálního a politického vakua, kde neexistují efektivní *status quo* instituce (Benoit, 2004, s. 384), extrémně složitým procesem.

Obecný nedostatek potřebných informací sice omezuje strategické schopnosti jednotlivých aktérů, nevylučuje ovšem možnost strategické kalkulace. I v situaci nejistoty a nedostatku informací zůstávají aktéři racionálními hráči, proměňuje se ovšem jejich původní apel. Závoj nevědění a situace nejistoty se stávají dostatečnými podněty, aby aktéři zvolili obecně férové procedury (výhodné pro všechny aktéry a ve všech situacích) v důsledku jen malého povědomí o tom, jaké reálné podpoře se budou během prvních svobodných voleb těšit. Namísto (pro volební reformy typického) požadavku maximalizace zisků se tak – v důsledku neschopnosti stanovit jasnou taktiku vedoucí k takové maximalizaci – hlavním cílem stává minimalizace rizik (srv. Boix, 1999, s. 622). Racionální aktér v situaci nejistoty tedy pravděpodobně bude preferovat takový volební systém, který mu zajistí určitý podíl na moci, a minimalizuje riziko, že se stane jedním z poražených – takzvaný maximinový efekt²⁰.

Toho je možné velmi dobře dosáhnout ve vysoce inkluzivním volebním systému, který bude vycházet (alespoň do určité míry) z logiky systému poměrného zastoupení. Čím více se bude logice čistého poměrného volebního systému blížit, tím méně bude hrozit zvýhodnění vítěze na úkor ostatních politických aktérů. Mimo jiné proto se také naprostá většina zemí v procesu demokratické tranzice v prostoru střední a východní Evropy rozhodne pro poměrný nebo případně smíšený volební systém, který v sobě rovněž poměrnou složku zahrnuje. Zjednodušeně lze předpokládat, že čím vyšší procento zastupitelských mandátů se ve

²⁰ Staré strany, které nutně ztrácí přinejmenším část ze svého předchozího zastoupení a politické moci, si chtějí zajistit, že neztratí vše, a nové strany chtějí získat jakousi záruku, že dosáhnou alespoň základního podílu na parlamentním zastoupení, a tedy politické moci (srv. Lijphart, 1994, s. 203).

smíšeném volebním systému rozděljuje podle logiky poměrného volebního systému, tím více se blíží výsledný efekt smíšeného volebního systému tomu, čeho by bylo dosaženo v systému poměrném.

Přesto zdaleka ne všichni relevantní aktéři si byli v praxi ochotni připustit situaci nejistoty, ačkoli zpětně – s odstupem času – je možné tehdejší podmínky vyhodnotit tak, že situaci nejistoty odpovídaly. V některých případech byli aktéři přesvědčeni o svém dominantním postavení, pročež se snažili uplatnit logiku výběru takových volebních pravidel a mechanismů, které by znamenaly maximalizaci jejich vlastních zisků. Protože však nesprávně odhadli (respektive přecenili) svou vlastní situaci, volební výsledky jim přinesly nepřijemné překvapení v podobě výrazného posílení pozice protivníka²¹.

4.3 Pozice jednotlivých aktérů

Při zpětném pohledu na jednání o volebních systémech pro zakladatelské volby se ukázalo, že významnou roli v otázce, jaká volební technika bude pro první volby zvolena, sehrála skutečnost postavení jednotlivých aktérů v procesu vyjednávání. Identita nových volebních designerů byla v jednotlivých zemích různá – někde psali nové volební zákony staré politické elity, jinde převzala kontrolu nad celým procesem demokratická opozice, jinde vyjednávaly staré komunistické elity se svými soupeři. Jak se lišila pozice jednotlivých aktérů v průběhu jednání, liší se i výsledný výběr volební formule pro zakladatelské volby. Pro zodpovězení otázky, zda se bude v zakladatelských volbách volit podle většinové, poměrné nebo smíšené logiky, bylo klíčové, zda rozhodující slovo o podobě volebního zákona měli představitelé starého režimu, demokratické opozice nebo zda byl nový volební zákon kompromisním výsledkem jednání. Praxe příprav volebních legislativ ve východní Evropě nabízí tři základní modelové situace (srv. Juberías, 2004, s. 309–310; Dawisha a Derte, 2006, s. 695).

Zprv, v zemích, kde opozice prakticky neexistovala či byla velmi slabá a nezorganizovaná, příprava a výběr volebních procedur připadly komunistickému aparátu, který prosazoval

²¹ Tuto situaci si můžeme ilustrovat na případu Polska a jeho volebního designu vzešlého od kulatého stolu, konaného v první polovině roku 1989. Představitelé polského autoritářského režimu v roce 1989 umožnili, aby byla část mandátů – s pocitem jakési nesprávně vyhodnocené (sebe)jistoty – obsazována na základě výsledku hlasování podle plně soutěživých volebních pravidel. Cílem této volební úpravy mělo být přenechání určitého podílu na politické moci opozici, ovšem při zachování stávajícího monopolu moci Polské sjednocené dělnické strany. Opozice tak měla – podle původních představ – dostat ve složité době podíl na odpovědnosti za vládní politiku, aniž by ovšem měla disponovat skutečnými pravomocemi pro prosazení politické změny. K velkému překvapení, a to jak představitelů nedemokratického režimu, tak opozičních představitelů, ovšem opozice získala všechny mandáty přikázané do svobodné volební soutěže. Polská sjednocená dělnická strana tak následně nejenže ztratila dosavadní mocenský monopol, ale současně se musela vyrovnat i s pádem komunistického režimu (podrobněji např. viz Hayden, 2006; Charvát, 2009a). Podobně v Maďarsku do jednání u takzvaného trojhranného stolu vstupovala velmi suverénně tehdy vládnoucí Maďarská socialistická dělnická strana. Maďarští komunisté nicméně měli ve srovnání se svými polskými kolegy jednu výraznou výhodu – získali možnost nahlédnout za „závoj nevědění“, stanovit své potenciální volební zdroje a přizpůsobit tomu své vyjednávací strategie. V Maďarsku v průběhu jednání o nastavení volebního systému totiž proběhly ve čtyřech volebních obvodech doplňovací parlamentní volby, které jasně ukázaly na limity potenciální voličské podpory komunistů, kteří tak mohli přehodnotit své dosavadní preference. Ačkoli od této chvíle bylo jisté, že demokratická opozice opanuje příští parlamentní volby, nebylo nadále jisté, v jakém poměru si jednotlivé politické strany mezi sebou rozdělí voličské hlasy, ani jaký bude poměr hlasů demokratické opozice a komunistů. Situace falešné jistoty v podání komunistů tak byla nahrazena situací nejistoty (podrobněji viz Charvát, 2009b; srv. Bruszt a Stark, 1991, s. 238).

většinový volební systém s cílem maximalizovat svůj vlastní politický vliv i do budoucna. Juberías jako příklad zemí, kde psali volební zákon představitelé starého režimu, uvádí Albánii, Sovětský svaz a federativní Jugoslávii²². Friedbert W. Rueb (1998, s. 112) uvádí přinejmenším tři důvody, proč komunisté dali přednost takovéto strategii: zaprvé proto, že komunisté měli lepší organizační základnu než ostatní politické subjekty; za druhé, jelikož předpokládali, že členové lokálních nomenklatur budou i nadále atraktivní pro převážně venkovské voliče; a v neposlední řadě, poněvadž věřili, že na národní úrovni předkládají kandidáty, kteří jsou více veřejně známí. V některých případech si pak komunisté potvrdili, že uvažují správně, v jiných případech se naopak zcela zmýlili (například v případě polských parlamentních voleb konaných v roce 1989 – více viz Kaminski, 1998, s. 84; Hayden, 2006; Charvát, 2009a).

Zadruhé, v zemích, kde se přípravy volebního zákona pro první svobodné volby konaly pod dohledem představitelů demokratických opozičních organizací, byl pro zakladatelské volby zvolen volební systém poměrného zastoupení. Podle Juberíase se jedná o země jako NDR nebo Československo. V těchto zemích v rozhodujícím momentu eskalace veřejných demonstrací tehdejší vládní elity kapitulovaly a následoval kolaps jejich režimu (Bruszt a Stark, 1991, s. 205). Následně byla minimálně nejvyšší vrstva vládnoucích činníků velmi rychle a důkladně vyměněna, čímž došlo k totální delegitimaci předchozího režimu.

Třetí variantou bylo zavedení smíšeného volebního systému, ke kterému bylo přistoupeno v zemích, kde probíhala intenzivní jednání mezi reformisty z tábora předchozího nedemokratického režimu a opozicí, přičemž ani jeden tábor svým významem pro konečné rozhodnutí nepřevážil nad druhým. Volební zákon stále ještě formálně vydávaly instituce starého režimu, výrazně do jeho finální podoby ovšem promluvili představitelé demokratické opozice. Volební zákon tak byl především kompromisem od kulatého stolu. Staré vládní elity zde čelily silné a sjednocené demokratické opozici a snažily se využít volební soutěže k zachování alespoň části svého dřívějšího vlivu i po zakladatelských volbách. Výběr smíšeného volebního systému tak ale není pouze kompromisem, nýbrž současně nástrojem ochrany proti nejistotě ohledně vlastní síly. Juberías do této skupiny zemí zařadil Maďarsko, Bulharsko a Slovinsko²³.

Podíváme-li se podrobněji na prostor post-komunistické střední Evropy – zde konkrétně na Polsko, Maďarsko a Československo, je možné vysledovat jistou vazbu mezi postavením jednotlivých aktérů v procesu vyjednávání institucionální reformy a obdobím, kdy se tato jednání odehrávala. Připomeňme, že polský kulatý stůl se odehrával od začátku února do počátku dubna roku 1989, následoval maďarský trojhranný stůl v období od poloviny června

²² Připomeňme, že i maďarští komunisté zprvu prosazovali převážně většinový volební systém a teprve na základě negativní zkušenosti z doplňovacích parlamentních voleb, kde se volilo podle většinové logiky, své stanovisko částečně přehodnotili (více Benoit a Schiemann, 1995; Schiemann, 2004; Charvát, 2009b).

²³ Alternativní interpretaci nabízí například Svetlozar A. Andreev (2003, s. 10–11). Andreev vyzoroval, že sociálně a politické vyspělejší země v prostoru střední a východní Evropy se rozhodly pro volební systém poměrného zastoupení, zatímco většina bývalých sovětských republik, s výjimkou pobaltských zemí a Moldavska, zvolila většinovou volební techniku. Tento výklad je nicméně zcela v intencích výše představené logiky. V zemích sociálně a politicky vyspělejších samozřejmě došlo k tomu, že zde byla jasněji vyprofilovaná demokratická opozice, která se mohla opřít o silnější podporu „ulice“. Jedním ze znaků politické vyspělosti je pak nepochybně skutečnost, že si demokratická opozice velmi dobře uvědomovala nutnost společného a jednotného postupu v průběhu odstraňování starého režimu. Kombinace těchto faktorů pak způsobila, že ve vyspělejších zemích se volební legislativa připravovala za silného vlivu demokratické opozice, případně pod její přímou kontrolou.

do poloviny září roku 1989 a československá jednání o volebním designu probíhala především v lednu roku 1990 (podobně se i v Bulharsku, kde došlo ke kompromisní dohodě v podobě smíšeného volebního systému pro zakladatelské volby, kulatý stůl konal na počátku roku 1990). Polská jednání tak probíhala v době, kdy komunistický režim rozhodně nechtěl předávat politickou moc demokratické opozici, nýbrž pouze vtáhnout opozici do odpovědnosti za vládní politiku. Maďarská jednání již probíhala v atmosféře ochoty vládnoucí strany k jisté míře demokratizace a především pluralizace politického systému²⁴. Navíc Maďarsko bylo po dlouhá léta i za období nedemokratického režimu relativně liberální. A konečně československá jednání probíhala víceméně paralelně s postupným předáváním moci z držení komunistické strany do rukou demokratické opozice, tedy v situaci, kdy již demokratická opozice opanovala veškerá jednání o institucionální reformě. Friedbert Rueb (1998, s. 113) pak konstatoval, že tehdejší Československo bylo jedinou zemí, ve které nebyla v této fázi jednání politická moc dále v rukou bývalých komunistických elit a kde jednání o volebním zákonu byla kontrolována opozicí²⁵.

4.4 Vnější faktory

Mezi vnější faktory ovlivňující podobu nastavení volebních systémů v některých z vln volebních reforem je možné zařadit například volební systémy užívané v minulosti, napodobení hlasovacích pravidel sousedních zemí či přímo institucionální import. Josep Colomer (2004a, s. 6) se domnívá, že vnější vlivy jsou závislé na vnitřních existujících kritériích a volbách. Demokratická tranzice v prostoru střední a východní Evropy tuto Colomerovu tezi potvrzuje.

Volební zkušenost z předchozích demokratických období bývá řazena mezi proměnné s významným vlivem na podobu institucionálního designu pro zakladatelské volby (srv. například Lijphart, 1994, s. 212; Dawisha, 1997, s. 46; Ishiyama, 1997; Olson, 1997, s. 151; Rueb, 1998, s. 128; Birch *et al.*, 2002, s. 10; Roper a Flesnic, 2003, s. 120; Benoit, 2004, s. 370; Schiemann, 2004; Mikkel a Pettai, 2004, s. 336–337; a řada dalších autorů). Wolfgang Merkel (1996, s. 15–16) se nicméně domnívá, že v prostoru střední a východní Evropy je aplikace historicko-ústavního přístupu velmi omezená a v podstatě pouze Československo lze, jako jedinou zemi ve sledovaném prostoru, označit za případ, kde má tento přístup své opodstatnění. Lijphart (1994, s. 212) pak dokonce považuje Československo za téměř dokonalý případ tohoto přístupu.

Ve vztahu k volebnímu systému se tato proměnná (a její vliv) jeví jako nesmírně problematická – a to i v případě Československa. Pro samotný výběr volebního systému

²⁴ Předchozí polské parlamentní volby zapůsobily jako varovný signál o nebezpečích kompromisu. Pro maďarské reformní komunisty lekce z Polska neznamenal, že by si měli zajistit více garancí, nýbrž že garance mohou vzít za své, pokud se společnost rozhodne odmítnout dohody. Na základě volebních očekávání reformní lidí kalkulovali, že bude lepší riskovat nejistotu svobodných voleb než vyjednat jistoty, které hrozí zničením šance na vytvoření nabídky pro legitimitu (Bruszt a Stark, 1991, s. 232).

²⁵ Jon Elster a Ulrich Preuss (1998, s. 69) popisují polská a v menší míře i maďarská jednání u kulatého, případně trojhranného stolu jako skutečná vyjednávání, naopak československý kulatý stůl považují již za výrazněji unilaterální uspořádání, ve kterém převládla vítězná opozice nad poraženým režimem. Podle Rueba (1998, s. 112) byly v Bulharsku a v Maďarsku volební zákony formovány během jednání u kulatého stolu mezi starou nomenklaturou a opozičními silami, naopak v Československu byla konečná podoba nastavení volebního systému rozhodnuta vedoucími představiteli demokratické opozice.

nesehrává předchozí demokratická volební zkušenost rozhodující úlohu. Na scéně se objevuje teprve ve chvíli, kdy je obhajována zvolená volební technika, a to navíc vždy v souvislosti s poměrným volebním systémem. Jen výjimečně nalzáme odkaz na dřívější volební zákonodárství v případech zemí, které si pro zakladatelské volby zvolily smíšené volební techniky. Optikou některých autorů by za takovou výjimku bylo možné označit Maďarsko.

Například John W. Schiemann (2004, s. 359–360) se domnívá, že smíšený volební systém není pro maďarskou volební legislativu nic nového. To je sice na jednu stranu pravdivá teze, vyvstávají tu ovšem hned dva problémy – jednak šlo o diametrálně odlišnou subkategorii, a tedy logiku užití smíšeného volebního systému, jednak nešlo o demokratické období. Většina autorů v otázce výběru institucionálního nastavení politického systému pro nové demokracie odkazuje na jejich vlastní historickou zkušenost do předchozích demokratických období. Pouze ty jsou měřítkem pro případnou podobu institucionální architektury v demokratizujících se režimech. Schiemannův odkaz na dřívější užití smíšeného volebního systému v Maďarsku ovšem směřuje do období nedemokratického režimu v meziválečném období (více viz Charvát, 2009b).

Podobně v případě Československa je často připomínán odkaz první Československé republiky a jejího rozdělování a obsazování mandátů podle logiky listinného poměrného volebního systému. David M. Olson (1997, s. 151) tvrdí, že na počátku roku 1990 vybraný volební systém poměrného zastoupení je návratem k volebnímu systému první Československé republiky. To je sice do jisté míry pravdivá teze, navíc po celou dobu jednání o volebním designu bylo zcela nepochybně přítomno povědomí o prvorepublikovém volebním systému. Skutečný důvod upřednostnění poměrného systému byl ale jiný – zejména situace nejistoty, na straně demokratické opozice pak byla tato preference do jisté míry motivována i přáním zavést „spravedlivý“ systém podněcující vznik a rozvoj stranického i společenského pluralismu. Odkaz na prvorepublikovou zkušenost byl pouze jedním z doprovodných podpůrných argumentů pro přesvědčení odpůrců poměrné volební techniky. Vliv prvorepublikové volební legislativy se tak mnohdy přeceňuje a bylo by ho lépe vnímat jako jakousi dodatečnou proměnnou.

Faktor historické volební zkušenosti nelze tedy označit jako faktor zcela zanedbatelný. Vedle pomocného nástroje argumentace se setkáváme ještě s jedním způsobem využití předchozí volební zkušenosti. Pozitivní zkušenost s dříve aplikovanou volební legislativou ovlivňuje výchozí strategie některých aktérů, kteří k takovému volebnímu designu upírají své šance na znovuetablování se v nových politických podmínkách, podobným těm v dříve pro ně úspěšném období. Například v případě maďarských jednání o podobě volebního designu na počátku demokratické tranzice jsme mohli tuto logiku vysledovat v požadavcích historických opozičních stran²⁶ (více Charvát, 2009b).

²⁶ První skutečně demokratické parlamentní volby v Maďarsku, konané v listopadu roku 1945, přinesly drtivé vítězství Nezávislé malorolnické strany se zhruba padesáti sedmi procenty hlasů, za což obsadila šedesát procent poslaneckých míst. I ostatní historické politické strany získaly ve volbách konaných v roce 1945 parlamentní zastoupení, a to nikterak marginální (více v Charvát, 2009b).

Podobně problematický je případný institucionální import. Autoři zabývající se touto problematikou se shodují, že v případě volebních re/konstrukcí neexistuje jediný případ, kdy by došlo k prostému zkopírování v západních demokraciích ozkoušené volební legislativy do tranzitujících se východoevropských politických systémů (srv. například Kuusela, 1994, s. 129; Nohlen, 1997, s. 41). Středoevropská zkušenost tuto tezi plně potvrzuje.

5 Systém jednoho přenosného hlasu jako alternativní kompromisní řešení

Při bližším pohledu na charakter diskuze o nastavení volebního systému u kulatých stolů v Polsku, Maďarsku i Československu je zřejmé, že nezanedbatelnou roli hraje i vnitrostranická dimenze volebních systémů. Vzhledem k podobě diskuze ve všech třech výše jmenovaných zemích je zarážející, že nebyla zvažována možnost zavedení volebního systému jednoho přenosného hlasu.

Negativní zkušenost s působením komunistických stran v období nedemokratických režimů ve všech těchto zemích zpočátku vedla k negativnímu vnímání působení politických stran ve společnosti, čehož si byli aktéři volebních reforem vědomi. Současně ale ambice přijmout volební systém umožňující vznik a rozvoj stranického pluralismu vybízela k přijetí volebního systému poměrného zastoupení. Poměrný volební systém ovšem v tomto kontextu vždy znamenal listinný volební systém, tedy systém se stranickými kandidátními listinami.

Navíc aktéři institucionální reformy obhajující většinové volební techniky tak nečinili s odkazem na vládní akceschopnost a podobné argumenty, tradičně zaznívající při obhajobě většinových volebních technik v diskuzi o volebních reformách ve vyspělých demokraciích. Naopak jejich argumentace vycházela zcela z logiky *seat-maximizing* modelu (viz výše). Tito aktéři věřili, že jejich individuálně kandidující osobnosti by byli pro voliče mnohem atraktivnější, než pokud by tito kandidovali na stranických kandidátních listinách²⁷. Obavy vyvolané situací nejistoty nicméně vedly některé takto uvažující aktéry k rozhodnutí dát nakonec přednost poměrné volební formuli.

V Československu argumentace ve prospěch většinové volební techniky, jak se s ní setkáváme v podání Václava Havla a jeho stoupenců, vycházela zcela z vnitrostranické dimenze hlasování²⁸. Hlavní argument pro většinovou volbu směřoval proti přílišnému vlivu politických stran v poměrném systému, přičemž velký význam kladl Havel na možnost zvolení nezávislých osobností v systému většinovém. Naproti tomu stoupenci doporučených

²⁷ Při zpětném pohledu na výsledky polských parlamentních voleb konaných v roce 1989 je zřejmé, že volební systém jednojmenného přenosného hlasování mohl přinést přívětivější výsledky pro Polskou sjednocenou dělnickou stranu, současně se zdá vysoce pravděpodobné, že by tato volební formule byla přijatelná i pro představitel Solidarity (srv. Kaminski, 1998, s. 84; Hayden, 2006, s. 35).

²⁸ Vnitrostranická dimenze umožňuje rozlišovat na jednotlivé kandidáty a na stranické kandidátní listiny zaměřené volební systémy. Tradičně se předpokládá, že většinové systémy – zejména prosté většiny – preferují jednotlivé kandidáty-osobnosti na úkor politických stran, zatímco poměrný systém předpokládá preferenci stran na úkor jednotlivců. Ačkoli tento argument předpokládá jistou míru zjednodušení, odpovídá například způsobu uvažování v procesu demokratické tranzice a zejména v argumentaci Václava Havla hraje tato logika významnou roli (viz Charvát, 2010, s. 137–138).

technik očekávali, že poměrný systém umožní zastoupení široké škály názorů v parlamentu a současně rozvoj a institucionalizaci stranického systému (podrobněji viz Charvát, 2010, s. 137–140)²⁹.

Přítom tato dilemata bylo možné překonat v podobě „inteligentního kompromisu“, jak označil systém jednoho přenosného hlasu v souvislosti s estonským výběrem této volební formule Carlos Flores Juberías (2004, s. 314)³⁰ – i když jen pro lokální volby konané v prosinci roku 1989 a pro volby do Nejvyššího sovětu Estonské SSR konané v březnu 1990³¹. Volební systém jednoho přenosného hlasu bývá tradičně řazen do kategorie poměrných systémů, nicméně významně posiluje význam volených osobností oproti volebním systémům poměrného zastoupení se stranickými listinami. V systému jednoho přenosného hlasu se volí ve vícemandátových volebních obvodech³², přičemž každá politická strana smí ve volbách kandidovat nanejvýš tolik kandidátů, kolik se v daném obvodu obsazuje mandátů. Z toho je zřejmé, že jde o jakýsi kompromis mezi jmenovitou volbou kandidátů-jednotlivců typickou pro většinové systémy a listinnou volbou známou ze systémů poměrných³³. Volič hlasuje pro

²⁹ Během debat o podobě nového československého volebního systému nikdo v oficiálních kruzích nezpochybil návrh poměrného volebního systému se stranickými kandidátními listinami a Hagenbach-Bischoffovou kvótou. Pouze v jedné z doprovodných televizních debat se objevil názor, že by se mělo volit podle volebního systému jednoho přenosného hlasu. Autorem tohoto návrhu byla Eva Broklová. Broklová rovněž v polovině ledna 1990 publikovala článek v Lidových novinách, ve kterém navrhuje zavedení tohoto volebního systému. Broklová, odbornice na prvorepublikový politický systém, byla v této své iniciativě jistě ovlivněna prvorepublikovým ústavním právníkem a senátorem Otakarem Krouským, který právě tento volební systém obhájil například ve svém známém textu *Volební reforma II.* (1933).

³⁰ V Estonsku diskuse probíhala jako spor mezi stoupenci stranického listinného systému, kteří pocházeli zejména z řad Lidové fronty, a obhájci nestranického systému založeného na kandidatuře individuálních a nezávislých kandidátů, zejména z řad komunistických představitelů. Komunisté odmítali jakoukoli podobu listinného hlasování, protože si uvědomovali, že zdiskreditovaná stranická značka by mohla poškodit jinak ve veřejnosti vcelku oblíbené komunistické lídry. Komunisté tak volali po zavedení volebního systému jednojmenného nepřenosného hlasování, přičemž na volebním lístku neměla být vyznačena volební příslušnost kandidátů (Ishiyama, 1997, s. 108; Grofman, Mikkel a Taagepera, 1999, s. 235–236; Juberías, 2004, s. 314; Mikkel a Pettai, 2004, s. 337; Kinsey a Shvetsova, 2008, s. 320–321). Ve volebním systému jednojmenného nepřenosného hlasování (*single non-transferable vote*) se volí individuální kandidáti ve vícemandátových volebních obvodech, ale volič má pouze právě jeden hlas. Zvoleno je tolik kandidátů s nejvíce obdrženými platnými voličskými hlasy, kolik se ve volebním obvodu rozděluje mandátů. Jako kompromis navrhl Peet Task z Lidové fronty volební systém jednojmenného přenosného hlasování, uspokojující komunistický požadavek na vyhnutí se stranickým listinám, a to při zachování formy poměrného zastoupení. Estonsko se ovšem v otázce výběru volebního designu liší od svých východoevropských kolegů. Poměrně brzy se zde totiž objevilo množství expertů vybavených znalostí problematiky volebních systémů. Svůj vliv v tom jistě sehrála osobnost Reina Taagepera, který v té době sice působil v exilu v USA. Přesto se již v roce 1988 setkáme v estonském tisku s Taageperovými články, v nichž autor rozvíjí své úvahy o možnostech reformy estonského volebního systému. Navíc ještě v roce 1989, tj. ve stejném roce, jako vyšla originální verze, vyšel estonský překlad jedné z nejvýznamnějších knih z oblasti teorie volebních systémů vůbec nazvané *Seats and Votes*, kterou Taagepera napsal spolu s kolegou Matthewem Sobergem Shugartem (více Mikkel a Pettai, 2004, s. 337–338).

³¹ 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 správně vyzorovali, že volební pravidla užitá v roce 1990 nepřispívala ke strukturování estonského stranického systému. Nesprávně ovšem z tohoto nedostatku vinili systém jednoho přenosného hlasu. *De facto* totiž šlo o důsledek skutečnosti, že na volebních lístcích nebyla uváděna stranická příslušnost kandidátů (podrobněji viz Grofman, Mikkel a Taagepera, 1999, s. 237–239). Pokud by ovšem volební příslušnost uvedena byla, mohl volební systém jednoho přenosného hlasu výrazně přispět k formování a strukturaci stranického systému.

³² Konkrétně v Irsku, které bývá vnímáno jako typický příklad užití volební techniky jednoho přenosného hlasu, se volí v třimandátových až pětimandátových volebních obvodech.

³³ Například v Československu by tak mohla být naplněna očekávání Václava Havla a jeho blízkých

konkrétní kandidáty, navržené ovšem politickými stranami³⁴. Jedná se stále ještě o poměrný volební systém, který ovšem oslabuje vliv politických stran a jejich sekretariátů.

6 Závěr

Jakákoli volební (a často i institucionální) reforma představuje proces, ve kterém významnou roli hrají zájmy jednotlivých aktérů zapojených do reformního procesu. Nejinak tomu bylo i v podmínkách demokratizujících se zemí v prostoru střední a východní Evropy. Proces volebních re/konstrukcí v politických systémech ve fázi demokratické tranzice vykazuje specifický průběh, kvalitativně odlišný od procesů volebních reforem v ustavených demokratických systémech. Vedle přístupů zaměřených na zájmy jednotlivých aktérů je tak nutné zaměřit svou pozornost i na kontextuální faktory, v nichž jednotliví aktéři formulují své preference. Jako vhodný explanační rámec se tak jeví přístup, který Birch *et al.* (2002, s. 22–23) označili jako „kontextualizovaná racionalita“.

V post-komunistickém kontextu se rozhodování v zakladatelské fázi demokratického režimu odehrává v podmínkách, kdy se teprve musí institucionalizovat demokratické procedury, pročež je charakterizováno třemi hlavními rysy: slabou institucionalizací politických stran, vysokou úrovní nejistoty ohledně reálné politické síly jednotlivých aktérů a budoucích volebních výsledků a společná akceptace, že by nový volební systém měl být demokratický.

Strategické a racionální chování relevantních aktérů institucionální reformy je ztíženo realitou absence existence stranických systémů v transformujících se politických systémech. Absence stabilního a strukturovaného stranického systému znemožňuje jakékoli akurátní odhady o budoucích dopadech volebních pravidel. Jednotliví aktéři se nacházejí v situaci nejistoty, která obklopuje a ovlivňuje jejich strategické jednání. V takových podmínkách se původní apel volebního inženýrství na maximalizaci vlastních pozic proměňuje ve smyslu maximálního efektu tak, že hlavním cílem se stává minimalizace rizik pro vlastní pozice. Tato strategie vede jednotlivé aktéry k preferenci poměrného volebního systému, případně volebních systémů s výrazným zastoupením poměrné složky jako nástroje ochrany proti riziku způsobenému situací nejistoty³⁵. Ne náhodou tak většina demokratizujících se zemí

spolupracovníků, a to při aplikaci poměrného systému se všemi jeho výhodami pro budoucí vývoj a institucionalizaci stranického systému, jak vyžadoval protější tábor v diskusi o nastavení volebního designu pro první svobodné volby.

³⁴ Například v Irsku jsou všichni kandidáti vytištěni na jediném volebním lístku a seřazeni v abecedním pořadí (s uvedením stranické příslušnosti). Vedle fotky kandidáta jsou okénka, kam je možné vepsat preference, přičemž alespoň do jednoho okénka je nutné vepsat preference (v podobě číslice „1“). K získání mandátu je třeba dosáhnout volebního čísla, které je určeno Droopovou kvótou, jejíž matematická formule je velmi podobná vzorci pro stanovení Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Další postup při alokaci mandátů je následující: všichni kandidáti, kteří dosáhli hranice Droopovy kvóty, získávají mandát. Nejsou-li takto rozděleny všechny poslanceké mandáty, jsou zvoleným kandidátům odebrány hlasy, které získaly nad Droopovu kvótu, a jsou rozděleny podle druhých preferencí u každého zvoleného kandidáta tak, aby odpovídaly podílu druhých preferencí všech hlasů, které úspěšný kandidát získal. Pokud po takovémto převodu „převíslých hlasů“ dosáhl nějaký další kandidát Droopovy kvóty, získává mandát. Pokud i nadále zůstávají neobsazené mandáty, škrtá se kandidát s nejméně obdrženými prvními preferencemi a tyto hlasy jsou převedeny na jeho druhé (popřípadě další) preference, a to opět poměrným způsobem. Takto se pokračuje až do doby, než budou obsazeny všechny mandáty.

³⁵ Velmi zajímavý postřeh z polského vyjednávání je možné zaznamenat u Josepa Colomera a Margot Pascual (1994), kteří upozorňují, že pokud by relevantní aktéři volební reformy disponovali pravdivými informacemi o

v prostoru střední a východní Evropy zvolila nějaký takový volební systém.

Relevantní političtí aktéři si během příprav nových volebních legislativ pro zakladatelské volby v post-komunistických politických systémech nedělali starosti s účinky základních proměnných, jako jsou volební práh nebo velikost volebního obvodu. Jak připomíná Barkan (1997, s. 20), mnohem důležitější pro zakladatelské volby je, jestli splní test legitimacy, než jestli splní test proporcionality. Úvahy o proporcionalitě jistě souvisí s legitimitou voleb, ale výběr volební formule a dalších proměnných se netěší takovému zájmu politických elit (a voličů) v procesu demokratické tranzice, jakou mají u politologů.

Seznam literatury

- ÁGH, Attila. 1994. „The Social and Political Factors of Democratic Transition“. In ÁGH, Attila (ed.). *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies, s. 291–306.
- ANDERSON, Christopher J. (et al.). 2005. *Loser's Consent. Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford a New York : Oxford University Press.
- ANDREWS, Josephine T. a JACKMAN, Robert W. 2005. „Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty“. *Electoral Studies*, roč. 24, č. 1, s. 65–84.
- BARKAN, Joel D. 1997. „Early Elections in Transitional Polities“. In ELKLIT, Jørgen (ed.). *Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions*. København : Ministry of Foreign Affairs, s. 15–28.
- BARROSO, José Manuel Durão. 1988. „El proceso de democratización: Una tentativa de interpretación a partir de una perspectiva sistémica“. *Revista de estudios políticos*, č. 60–61, s. 29–58 [cit. 2011-15-04]. Dostupný z WWW: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_060-061_024.pdf.
- BAWN, Kathleen. 1993. „The logic of institutional preferences: German electoral law as a social choice outcome“. *American Journal of Political Science*, roč. 37, č. 4, s. 965–989.
- BENOIT, Kenneth. 2004. „Models of electoral system change“. *Electoral Studies*, roč. 23, č. 3, s. 363–389.
- BENOIT, Kenneth. 2007. „Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions“. *Annual Review of Political Science*, roč. 10, s. 363–390.
- BIRCH, Sarah. 2003. *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- BIRCH, Sarah; MILLARD, Frances; POPESCU, Marina a WILLIAMS, Kieran. 2002. *Embodying Democracy. Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- BOIX, Carles. 1999. „Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies“. *American Political Science Review*, roč. 93, č. 3, s. 609–624.
- BRUSZT, László a STARK, David. 1991. „Remaking the Political Field in Hungary: From the Politics of Confrontation to the Politics of Competition“. *Journal of International Affairs*,

polských voličských preferencích a pokud by Solidarita znala svou vlastní reálnou sílu, pak by ani jedna z jednajících stran nesouhlasila s kompromisem od kulatého stolu. Pravděpodobnějším scénářem by byl ostrý konflikt následovaný represí. Je pravděpodobné, že podobně by akurátní znalost vlastních pozic významně proměnila i průběh jednání o legislativě pro zakladatelské volby v Maďarsku a do jisté míry i v Československu.

roč. 45, č. 1, s. 201–245.

BUREŠ, Jan. 2007. *Občanské fórum*. Praha a Plzeň : Metropolitní univerzita a Aleš Čeněk.

BUREŠ, Jan. 2009. „Volby 1990 a příprava volebních zákonů“. In MIKULE, Vladimír a SCHOVÁNEK, Radovan (eds.). *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha : ASPI, s. 221–234.

COLOMER, Josep. 2000. *Strategic Transitions. Game Theory and Democratization*. Baltimore a London : The John Hopkins University Press.

COLOMER, Josep. (ed.). 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.

COLOMER, Josep. 2004a. „The Strategy and History of Electoral System Choice“. In COLOMER, Josep. (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, s. 3–78.

COLOMER, Josep a PASCUAL, Margot. 1994. „The Polish Game of Transition“. *Communist and Post-Communist Studies*, roč. 27, č. 3, s. 275–294.

COX, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the Worlds' Electoral Systems*. Cambridge : Cambridge University Press.

DAHRENDORF, Ralf. 1991. *Úvahy o revoluci v Evropě v dopise, který měl být zaslán jistému pánovi ve Varšavě*. Praha : Evropský kulturní klub.

DAHRENDORF, Ralf. 1997. *After 1989. Morals, Revolution and Civil Society*. Basingstoke : Macmillan Press.

DAWISHA, Karen. 1997. „Democratization and political participation: research concepts and the methodologies“. In DAWISHA, Karen a PARROTT, Bruce (eds.). *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, s. 40–65.

DAWISHA, Karen a DEETS, Stephen. 1996. „Political Learning in Post-Communist“. *East European Politics and Societies*, roč. 20, č. 4, s. 691–728.

DAWISHA, Karen a PARROTT, Bruce. 1997. *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge : Cambridge University Press.

DRYGALSKI, Jerzy a KWASNIEWSKI, Jacek. 1990. „No-Choice Elections“. *Soviet Studies*, roč. 42, č. 2, s. 295–315.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a KUNC, Jiří. 1994. *O přechodech k demokracii*. Praha : SLON.

ELSTER, Jon a PREUSS, Ulrich K. 1998. „Constitutional Politics in Eastern Europe“. In: ELSTER, Jon; OFFE, Claus a PREUSS, Ulrich K. (eds.). *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge : Cambridge University Press, s. 63–108.

ELSTER, Jon; OFFE, Claus a PREUSS, Ulrich K. (eds.). 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge : Cambridge University Press.

FARRELL, David. 2001. *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Basingstoke a New York : Palgrave.

FILIP, Jan. 2004. „Volební inženýrství v ČSFR a v ČR v letech 1990 až 1992“. In NOVÁK, Miroslav a LEBEDA, Tomáš (eds.). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, s. 197–230.

GROFMAN, Bernard; MIKKEL, Evald a TAAGEPERA, Rein. 1999. „Electoral Systems Change in Estonia, 1989–1991“. *Journal of Baltic Studies*, roč. 30, č. 3, s. 227–249.

HAYDEN, Jacqueline. 2006. *The Collapse of Communist Power in Poland. Strategic misperceptions and unanticipated outcomes*. London a New York: Routledge.

HUNTINGTON, Samuel P. 1991a. „Democracy's Third Wave“. *Journal of Democracy*, roč. 2, č. 2, s. 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, roč. 8, č. 4, s. 3–12.

CHARVÁT, Jakub. 2009a. „Polský kulatý stůl 1989: jak se (ne)jednalo o volebním systému“.

Listy, roč. 39, č. 2, s. 52–57.

CHARVÁT, Jakub. 2009b. „O původu maďarského volebního systému“. *Člověk*, č. 16 [cit.

2011-15-04]. Dostupný z WWW: <http://clovek.ff.cuni.cz/pdf/charvat_studie_16.pdf>.

CHARVÁT, Jakub. 2010. „Jaký volební systém pro novou demokracii? Československý volební systém v re/konstrukci na počátku roku 1990“. In KRÁKORA, Pavel (de.). *Svobodné volby v Československu 1990. Referendum o dalším směřování státu a společnosti*. Praha: Nakladatelství Epoque, s. 135–153.

CHARVÁT, Jakub a ŠTEFEK, Martin. 2010. „Kořeny československé volební reformy připravované v druhé polovině osmdesátých let dvacátého století“. *Politologický časopis*, roč. 17, č. 1, s. 24–38.

ISHIYAMA, John. 1997. „Transitional Electoral Systems in Post-Communist Eastern Europe“. *Political Science Quarterly*, roč. 112, č. 1, s. 95–115.

JIRÁSKOVÁ, Věra. 1999. „Přechodné období a nové ústavy“. In PAVLÍČEK, Václav (ed.). *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část*. Praha: Právnická fakulta UK, s. 18–36.

JUBERÍAS, Carlos Flores. 2004. „Eastern Europe: General Overview“. In COLOMER, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 309–331.

KAMINSKI, Marek M. 1998. „How Communism Could Have Been Saved: Formal Analysis of Electoral Bargaining in Poland in 1989“. *Public Choice*, roč. 98, č. 1–2, s. 83–109.

KINSEY, Barbara Sgouraki a SHVETSOVA, Olga. 2008. „Applying the Methodology of Mechanism Design to the Choice of Electoral Systems“. *Journal of Theoretical Politics*, roč. 20, č. 3, s. 303–327.

KIS, János. 1997. „Úvod“. In KIS, János (ed.). *Současná politická filosofie*. Praha: Oikoymenth, s. 7–46.

KUNC, Jiří. 1996a. „Stranické systémy v re/konstrukci“. *Politologická revue*, roč. 2, č. 1, s. 4–26.

KUNC, Jiří. 1996b. „Stranické systémy v re/konstrukci II (pokračování)“. *Politologická revue*, roč. 2, č. 2, s. 3–30.

KUNC, Jiří. 2000. *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: SLON.

KUUSELA, Kimmo. 1994. „The founding electoral systems in Eastern Europe, 1989–1991“. In PRIDHAM, Geoffrey a VANHANEN, Tatu (eds.). *Democratization in Eastern Europe. Domestic and international perspectives*. London a New York: Routledge, s. 128–150.

LIJPHART, Arend. 1994. „Democratization and Constitutional Choices in Czecho-slovakia, Hungary and Poland, 1989–1991“. In BUDGE, Ian a MCKAY, David (eds.). *Developing Democracy. Comparative research in honour of J. F. P. Blondel*. London, Thousands Oak a New Delhi: Sage, s. 202–217.

LINZ, Juan J. a STEPAN, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore a London: The John Hopkins University Press.

MAIR, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.

MIKKEL, Evald a PETTAI, Vello. 2004. „The Baltics: Independence with Divergent Electoral Systems“. In COLOMER, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 332–346.

- O'DONNELL, Guillermo a SCHMITTER, Phillippe C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OFFE, Claus. 1991. „Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe“. *Social Research*, roč. 58, č. 4, s. 865–881.
- OLSON, David M. 1997. „Democratization and political participation: the experience of the Czech Republic“. In DAWISHA, Karen a PARROTT, Bruce (eds.). *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 150–197.
- PITHART, Petr. 2009. *Devětaosmdesátý. Vzpomínky a přemýšlení. Krédo*. Praha: Academia.
- PRZEWORSKI, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAWLS, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- RAWLS, John. 1995. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing.
- REILLY, Ben a REYNOLDS, Andrew. 1999. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies. Papers on International Conflict Resolution No. 2*. Washington, D. C.: National Academy Press.
- ROPER, Steven D. a FLESNIC, Florin. 2003. „Historical Legacies and Their Impact on Post-Communist Voting Behaviour“. *Europe – Asia Studies*, roč. 55, č. 1, s. 119–131.
- ROSE, Richard. (ed.). 2000. *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D. C. : CQ Press.
- ROSE, Richard a MUNRO, Neil. 2003. *Elections and Parties in New Democracies*. Washington, D. C.: CQ Press.
- RUEB, Friedbert W. 1998. „Building and consolidating democracies“. In ELSTER, Jon; OFFE, Claus a PREUSS, Ulrich K. (eds.). *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 109–155.
- SCHIEMANN, John W. 2004. „Hungary: Compromising Midway on a Mixed Systems“. In COLOMER, Josep (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave: Macmillan, s. 359–368.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. 2004 (1942). *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: CDK.
- STAAR, Richard F. 1958. „Elections in Communist Poland“. *Midwest Journal of Political Science*, roč. 2, č. 2, s. 200–218.
- SUK, Jiří. 2003. *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křížovatky jedné politické krize (od listopadu 1989 do června 1990)*. Praha: Prostor.
- TAAGEPERA, Rein. 1997. „The Tailor of Marrakesh: Western Electoral Systems Advice to Emerging Democracies“. In ELKLIT, Jørgen (ed.). *Electoral Systems for Emerging Democracies. Experiences and Suggestions*. København: Ministry of Foreign Affairs, s. 49–62.
- TSEBELIS, George. 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- WHITE, Stephen. 1990. „The elections to the USSR Congress of People's Deputies March 1989“. *Electoral Studies*, roč. 9, č. 1, s. 59–66.
- WHITE, Stephen. 1991. „The Soviet Elections of 1989: From Acclamation to Limited Choice“. *Koexistence*, roč. 28, č. 4, s. 513–539.

Elektronické zdroje

- ANDREEV, Svetlozar A. 2003. „The Role of Institutions in the Consolidation of Democracy

in Post-Communist Eastern Europe“. *Occasional Paper*, č. 13. Siena : Centri interdipartimentale di ricerca sul cambiamento politico, Università degli Studi di Siena [cit. 2011-15-04]. Dostupný z WWW: <http://www.gips.unisi.it/circap/file_download/5>.

BENOIT, Kenneth a SCHIEMANN, John W. 1995. „Electoral System Origins: Institutional Choice in Hungary“. Příspěvek přednesený na konferenci nazvané *The Northeastern Political Science Association Meeting*, konané ve dnech 9. až 11. listopadu 1995 [cit. 2011-15-04]. Dostupný z WWW: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.24.6911>>.

MERKEL, Wolfgang. 1996. „Institutions and Democratic Consolidation in East Central Europe“. *Estudio/Working Papers*, č. 86, Center for Advanced Study in the Social Sciences, Fundación Juan March [cit. 2011-15-04]. Dostupný z WWW: <http://www.march.es/ceacs/ingles/publicaciones/working/archivos/1996_86.pdf>.

SMYTH, Regina. 2005. „Engineering Consolidation: Explaining Electoral System Innovation in Post-Communist Democracies“. Text přednesený na *American Political Association Annual Meeting*, pořádaném v září roku 2005 ve Washingtonu, D. C., USA [cit. 2011-15-04]. Dostupný z WWW: <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/3/9/8/2/p39829_index.html>.
