



Volby a volební systémy

Peter Brezina

Vysokoškolská učebnice

Odborné nakladatelství Vysoké školy ekonomie a managementu

 **VŠEM**

VYSOKÁ
ŠKOLA
EKONOMIE
A MANAGEMENTU

VOLBY A VOLEBNÍ SYSTÉMY

Vysoká škola ekonomie a managementu

2022

Volby a volební systémy

Autor:

JUDr. Bc. Peter Brezina, Ph.D.

Recenzenti

doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

JUDr. Cyril Svoboda, Ph.D.

Copyright © Vysoká škola ekonomie a managementu 2022

Vydání první. Všechna práva vyhrazena

ISBN: 978-80-88330-92-9

Vysoká škola ekonomie a managementu

www.vsem.cz

Žádná část této publikace nesmí být publikována a šířena žádným způsobem a v žádné podobě bez výslovného svolení vydavatele.

Obsah

Značky a symboly v učebním textu	6
Předmluva	7
1. KAPITOLA: VOLBY V DEMOKRACII	9
1.1 Volby	10
1.2 Pojem voleb	10
1.3 Funkce voleb	11
1.4 Svobodné volby	12
1.5 Jiné zvláštní rysy voleb	14
2. KAPITOLA: VOLEBNÍ POJMOSLOVÍ	19
2.1 Volební systém	20
2.2 Volební obvod	20
2.2.1 Gerrymandering	21
2.2.2 Malapportionment	22
2.3 Volební strana	22
2.4 Volič a volitel	22
2.5 Volební primárky	23
3. KAPITOLA: VĚTŠINOVÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY	26
3.1 Základní charakteristika většinových volebních systémů	27
3.2 Systém prvního v cíli	28
3.3 Systém (stranického) blokového hlasování	29
3.4 Dvoukolový systém	30
3.5 Systém alternativního hlasování a další většinové systémy	32
4. KAPITOLA: POMĚRNÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY	36
4.1 Základní charakteristika poměrných volebních systémů	37
4.2 Velikost volebního obvodu	38
4.3 Volební formule	39
4.3.1 Metody volebních kvót	39
4.3.2 Metody přidělování zbylých mandátů	44
4.3.3 Metody volebního dělitele	46
4.4 Uzavírací (volební) klauzule, volební kворum	55
4.5 Počet a charakter volebních skrutiní	57
4.6 Finální podoba poměrného volebního systému	58
5. KAPITOLA: SEMIPROPORČNÍ A SMÍŠENÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY	62
5.1 Semiproporční volební systémy	63
5.1.1 Schvalovací hlasování	63
5.1.2 Neomezené hlasování	63

5.1.3 Omezené hlasování	64
5.1.4 Jeden nepřenosný hlas	64
5.2 Smíšené volební systémy	65
5.2.1 Systémy nezávislé kombinace	65
5.2.2 Systémy závislé kombinace	66
6. KAPITOLA: VOLEBNÍ SYSTÉMY V ČR	71
6.1 Přehled voleb v ČR	72
6.2 Volba prezidenta republiky	72
6.3 Volby parlamentní	73
6.3.1 Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR	73
6.3.2 Volby do Senátu Parlamentu ČR	75
6.3.3 Volby do Evropského parlamentu	76
6.4 Volby komunální	76
6.4.1 Volby do krajských zastupitelstev	76
6.4.2 Volby do obecních zastupitelstev	77
7. KAPITOLA: VLIV VOLEB NA STRANICKÝ A POLITICKÝ SYSTÉM	83
7.1 Volební systém a stranický systém	84
7.1.1 Duvergerovy zákony	85
7.1.2 Sartoriho zákony	85
7.2 Volební systém a politický systém	87
8. KAPITOLA: EXKURS DO VOLEBNÍHO MARKETINGU	90
8.1 Volby jako součást politické komunikace	91
8.2 Politická a volební kampaň	92
8.3 Politainment a medializace politiky	94
9. KAPITOLA: ZÁVĚR	98
Glosář	100
Seznam literatury	101
Vzorový test	103

Značky a symboly v učebním textu

Struktura distančních učebních textů je rozdílná již na první pohled, a to např. v zařazování grafických symbolů – značek.

Specifické grafické značky umístěné na okraji stránky upozorňují na definice, cvičení, příklady s postupem řešení, klíčová slova a shrnutí kapitol. Značky by měly studenta intuitivně vést tak, aby se již po krátkém seznámení s distanční učebnicí dokázal v textu rychle a snadno orientovat.

Definice



Upozorňuje na definici nebo poučku pro dané téma.

Příklad



Označuje příklad praktické aplikace učiva včetně řešení.

Otázky k procvičení a úkoly



Označuje otázky a úkoly s postupem řešení na konci kapitoly.

Klíčová slova



Upozorňuje na důležité výrazy či odborné termíny nezbytné pro orientaci v daném tématu.

Shrnutí kapitoly



Shrnutí kapitoly se zařazuje na konec dané kapitoly. Přehledně, ve strukturovaných bodech shrnuje to nejpodstatnější z předchozího textu.

Předmluva

Tento učební text je základní učební oporou pro studium předmětu *Volby a volební systémy* na Vysoké škole ekonomie a managementu (VŠEM). Doplnjuje a rozšiřuje učební text Politologie a mezinárodní vztahy, jehož druhé vydání připravil autor této učební pomůcky ve spolupráci s C. Svobodou a jehož třetí vydání v době její finalizace začínají připravovat. Nemá větší ambice než být základní oporou výuky, tedy jednou z jejích součástí, a to v míře, jakou umožňuje rozsah tohoto textu. Je zde představena problematika voleb a systémů, v nichž se tento páteří demokratický proces může realizovat. Zvláštní pozornost se zde věnuje situaci v České republice, kde jde v době dokončování této učební pomůcky o záležitost navýsost aktuální: jenom několik dní totiž zbývá do prvních voleb do Poslanecké sněmovny uskutečňovaných podle nových pravidel, jejichž přijetí si vynutil zásah Ústavního soudu z kraje volebního roku 2021. Alespoň stručně se tento text ovšem věnuje také problematice širších souvislostí voleb – ať již jde o jejich vliv na stranický a politický systém, nebo o problematiku politických a volebních kampaní, která je běžnému studentovi VŠEM nepochybně bližší než abstraktní politologické úvahy.

Pro zájemce o hlubší vhled do zde představených témat je za každou kapitolou uveden seznam další relevantní literatury, odkazující zejména na základní učebnice politologie a příbuzných oborů, které jsou k dispozici v českém jazyce (práce českých autorů i překlady). S případnou další, zejména zahraniční literaturou zájemcům rád pomůže autor tohoto textu. Specializované literatury všem v českém prostředí ani v zahraničí příliš mnoho není – přeci jenom jde pouze o jednu podoblast politologie s relativně úzkým zaměřením. Odkázat tak lze především na texty, které již nejsou zcela aktuální: monografii *Volební systémy*, kterou společnými silami již v roce 2009 sepsali R. Chytilík, J. Šedo, T. Lebeda a D. Čaloud, dále *Principy českého volebního práva* z pera M. Antoše z roku 2008, stať T. Lebedy ve druhém vydání kolektivní monografie *Úvod do studia politiky* vydané pod editorským dohledem M. Nováka, a z ještě starší literatury také na komplexní monografii O. Krejčího *Nová kniha o volbách* z roku 2006.

Je nadějí autora tohoto učebního textu, že i jeho vydání přispěje k oživení zájmu o problematiku voleb v českém akademickém prostředí.

V Praze, v září 2022

Peter Brezina

1

kapitola

Volby v demokracii

1. kapitola

Volby v demokracii

Úvod

Volby jsou pro demokracii naprosto klíčovým procesem, neboť umožňují vůbec se pokusit o naplnění jejího ideálu vlády lidu, lidem a pro lid. Bylo by však velmi krátkozraké vnímat je pouze prizmatem tohoto vytváření *vlády* – volby totiž plní také řady dalších funkcí, které s vládnutím souvisí pouze okrajově nebo vůbec ne. Volby však nelze redukovat pouze na odevzdávání hlasů a jejich následné počítání – podobné procesy totiž realizují také režimy, které mají od demokracie na míle daleko. V této úvodní kapitole se proto podíváme také na to, jaké rysy musí volby mít, aby šlo o volby *skutečné* – tedy svobodné.

Cíle kapitoly

- Popsat a vnitřně diferencovat pojem voleb.
- Vymezit různé funkce voleb.
- Popsat jednotlivé rysy svobodných voleb a výzvy, kterým čelí.
- Představit další specifické rysy voleb.

1.1

Volby

V demokratickém politickém společenství tvoří volby samo jádro či páteř politických procesů a utváření vládnoucích struktur, orgánů a institucí. Jsou prostředkem, jak klíčové politické instituce personálně obsadit, ale také způsobem, jak se vyjádřit k výkonu těchto funkcí. A plní také další funkce, na které se ještě podíváme.

V demokracii platí, že právě volby jsou jejím základním legitimizačním prvkem. Neplatí ale, že by volby jako takové byly dostačujícím rysem pro označení daného politického režimu za demokratický: jsou totiž až natolik významné, že je v karikované podobě zachovávají i ty nedemokratické režimy, které se své domnělé demokratičnosti cíleně dovolávají. I v komunisty ovládaném Československu se tak volby formálně konaly, ačkoli to v praxi znamenalo jenom házení jedině, stranickou byrokracií určené kandidátní listiny tzv. Národní fronty do volebních urn bez jakékoli možnosti moc ve státě reálně ovlivnit (a také bez jakékoli možnosti volby ve smyslu výběru – viz např. Krejčí 2006, s. 243an.). Současně však platí také to, že volby jsou pro demokracii podmínkou nutnou, a demokratickou vládu založenou na reprezentaci voličů si bez voleb, z nichž odvozuje svou legitimitu, sotva lze představit (Heywood 2008, s. 295).

1.2

Pojem voleb

DEFINICE



Volby

Formální skupinový rozhodovací proces, kterým příslušníci politického společenství vybírají osoby, které mají být držiteli veřejného úřadu.

Jak však upozorňuje hned na úvod svého pojednání o tomto klíčovém politickém procesu Heywood (2008, s. 296–297), pojem voleb je velmi různorodý a je nezbytné jej vnitřně diferencovat:

1. *Které úřady či funkce se volbou obsazují?* Jakkoli jsou totiž volby v demokracii klíčové, nepoužívají se vždy a všude k obsazení všech klíčových pozic. V konstitučních monarchiích je nevolená hlava státu, v některých vyspělých demokraciích se jinak než volbami obsazuje také jedna z komor parlamentu, velmi zřídka se volbami obsazují pozice v justici. A i personální obsazení exekutivy může být od voleb pouze nepřímo odvozeno.
2. *Kdo má aktivní volební právo, tedy právo ve volbách hlasovat?* Omezení podle osobního stavu, pohlaví či majetku již sice patří spíše do historie, jiná omezení však přetrvávají – a to jak formální, tak neformální. I na tyto *censy* se podíváme. A stejně tak ještě uvidíme, že hlasování ve volbách může být i *povinností*.
3. *Jak se hlasuje?* Tato otázka zahrnuje jak popis toho, jakým způsobem vlastní hlasování probíhá, tak také způsob počítání a vyhodnocování výsledků voleb. Právě této otázce se budeme v této publikaci věnovat nejvíce.
4. *Jsou volby soutěživé nebo nesoutěživé?* Tato otázka bývá vnímána jako nejzásadnější, neboť – jak jsme již nastínili – volby (ve smyslu odevzdávání volebních hlasů) se formálně uskutečňují také v zemích, které se své demokratičnosti pouze falešně dovolávají. Posuzování soutěživosti voleb je ovšem složitější: i v etablovaných a nezpochybnitelných demokraciích mohou existovat (a existují) volby, u kterých je vzhledem k povaze tamního politického prostředí předem jasné, jak dopadnou.

Volby tak jsou složitým a mnohodomenzionálním jevem (a procesem), který lze nahlížet z různých hledisek. V této publikaci budeme nejvíc prostoru věnovat volebním systémům, tedy způsobům realizace voleb a vyhodnocování jejich výsledků. Alespoň krátce se ale zmíníme také o dalších souvisejících záležitostech, které se voleb týkají.

1.3

Funkce voleb

Jednou z nich je základní zamyšlení nad tím, jakou funkci vlastně volby ve společnosti či politickém společenství plní. Každý pozorný pozorovat si přitom záhy uvědomí, že nejde o funkci jedinou, ale spíše o soubor různých dílčích funkcí. Spolu s Heywoodem (2008, s. 297–299) i Novotným (2010, s. 114–115) můžeme identifikovat přinejmenším tyto:

1. **Sestavování vlády** (v širším či užším slova smyslu): Asi první funkcí voleb, která nám v demokracii přijde na mysl, je vytváření a utváření podoby vrcholné veřejné moci. V některých kontextech vedou volby pouze k vytvoření celkové podoby a mocenského uspořádání základního vrcholného orgánu veřejné moci (parlamentu či jeho klíčové komory), který pak teprve sám vytváří exekutivní (vládní v užším slova smyslu) orgány; takováto vláda se může zásadně změnit i bez voleb, a to v případě vnitřního přeskupení sil v rámci onoho voleného orgánu. V jiných kontextech je exekutiva (nebo alespoň její vrcholný představitel) volena přímo a bez voleb nemůže dojít k její zásadní změně.
2. **Nábor politiků:** Volby ale sehrávají klíčovou roli již při získávání osob, které nazýváme „politiky“ a které se vyznačují specifickými osobními a osobnostními vlastnostmi – na rozdíl od odborníků a úředníků je u nich klíčové také charisma, komunikační schopnosti, řečnické umění apod., a právě tyto vlastnosti se ve volbách (a zejména v kampaních volbám předcházejících) dobře ověřují. Některé podoby volebních systémů navíc přímo nutí strany k tomu, aby na kandidátních listinách uváděly také kandidáty bez šance na zvolení; souhlas s takovou kandidaturou přitom může být prvním krokem k větší politické angažovanosti. K náboru politiků ale politické strany používají také jiné způsoby – výjimkou rozhodně není například přechod z čistě odborné či úřednické do politické funkce.
3. **Zajišťování reprezentativnosti:** Je-li ideálem demokracie „vláda lidem, lidu a pro lid,“ měla by ona „vláda“ onomu „lidu“ také odpovídat svým složením, svými záměry, svými hodnotami, svými politikami. I toto je (či mělo by být) funkcí voleb. Prostřednictvím voleb a volebních kampaní se vládnoucím politikům sdělují postoje obyvatelstva (jejich voličů), jejich hodnoty a preference. Volby samotné jsou však pro tento účel spíše nepřesným nástrojem, neboť se konají pouze sporadicky a poskytují pouze omezené možnosti projevu – zvolit toho či onu politika (tu či onu stranu), nebo nikoli. Jde tedy o celkové hodnocení příslušných politických entit, s malou vazbou na jejich konkrétní kroky. S touto funkcí pak souvisí také volební účast, neboť při velmi nízké účasti oprávněných voličů na daných volbách není reprezentativnost výsledku nijak zajištěna.
4. **Legitimizování:** Jak již bylo zmíněno, i nedemokratické režimy často volby formálně realizují, neboť se alespoň takto chtějí ideálu demokracie přiblížit (nebo se jím spíše zaštitit vůči kritikům). Již samotná forma voleb totiž poskytuje jistou legitimitu – ať už kvůli své ceremoniální podobě, nebo kvůli výsledkům, které lze bez (ne vždy dobře známého) kontextu snadno interpretovat mylně. Volby ale plní legitimizační funkci také v demokraciích, neboť právě díky zapojení lidu jejich prostřednictvím si může vláda, která z nich vzejde, osobovat oprávnění vládnout.
5. **Posilování elit:** Volby ovšem mohou vládnoucí elity nejen vytvářet, ale také posilovat jejich postavení, potažmo mohou být právě těmito elitami samy využity jako nástroj k dosažení nějakého cíle. To platí zejména tam, kde je vyhlášení voleb více v rukou politiků a neřídí se tolik právem stanovenými procesy. Volby tak mohou složit jako prostředek pro odlákání pozornosti od (zejména vnějšího) problému; mohou složit pro uklidnění situace a potlačení hrozící vzpoury; mohou ale také naopak sloužit k vybuzení apatického obyvatelstva. Stávající držitelé voleného úřadu mívají navíc proti vyzyvatelům nemalou výhodu pramenící z obecné známosti – pokud z tohoto hlediska svůj čas v úřadu nepromarnili.

6. **Výchova voličů:** Také poslední z běžně uváděných funkcí voleb směřuje spíše shora dolů, neboť prostřednictvím voleb nekomunikují pouze voliči se svými politiky, ale také tito politici se svými voliči. Tato komunikace přitom může mít různou podobu a různé akcenty, včetně jisté výchovy voličů a nastolování témat a přístupů ze strany politiků, motivujícího voliče k těmto. I zde ovšem platí, že pro tyto účely nejsou volby tím nevhodnějším nástrojem, a informace sdělované voličům v rámci voleb a volebních kampaní tak jsou často (v zájmu srozumitelnosti a politické účelnosti) kusé a nepřesné.

Jistě tedy můžeme říct, že „*tím hlavním, oč ve volbách jde, jsou výsledky, tedy to, kdo vyhraje a kdo prohraje*“ (Heywood, 2008, s. 307). Bylo by ovšem chybou pominout, že to není to *jediné*, oč ve volbách jde.

1.4 Svobodné volby

Volby jako jeden z definičních znaků demokracie musí také splňovat několik základních kritérií – těmi se ostatně volby v demokracii od jiných voleb obvykle liší. I právě podle těchto kritérií lze určit, zda daný režim je či není skutečně demokratický. Tato kritéria můžeme shrnout pod označení *svobodné volby*, a pouze takové volby považovat za skutečně demokratické – a za skutečné volby (srov. Antoš 2008, s. 104).

Svobodné volby musí být zejména *všeobecné, rovné a tajné*.

Všeobecnost voleb znamená, že se jich mohou zúčastnit všichni právně způsobilí obyvatelé daného politického společenství, a nikoli pouze vybraní jednotlivci. Omezení způsobilosti účastnit se voleb se označuje slovem *census* a v historii jsme se mohli setkat s různými censy (Chytilík et al., 2009, s. 16–17): census majetku (volí pouze osoby dosahující určité hodnoty majetku), census pohlaví (volí pouze muži nebo – spíše teoreticky – pouze ženy), census gramotnosti (pro zařazení mezi voliče je nutné prokázat „gramotnost“ – kterou lze rovněž vymezit různě), census rasy či etnicity apod. Předchozí omezení však již v moderní demokratické společnosti nemají místo, setkat se tak můžeme již pouze s těmito censy (srov. Antoš, 2008, s. 25–28):

1. **Věk:** Za přijatelné se považuje pouze omezení věku *nabytí* volebního práva, nikoli již stanovení věku jeho *pozbytí*. Běžným věkem nabytí *aktivního* volebního práva (práva volit) je 18 let, objevují se však také (místy i úspěšně) iniciativy prosazující snížení této hranice na 16 let. Iniciativy prosazující úplné zrušení věkového censu s tím, že za nezletilé dítě volí jeho zákonný zástupce, lze naproti tomu považovat spíše za kuriozitu.
2. **Občanství:** Běžný census. U lokálních voleb může být nahrazen nebo doplněn censem jiného relevantního pouta k dané lokalitě (např. český trvalý pobyt nebo jiný formalizovaný vztah), u voleb do orgánů nadnárodních společenství může být rovněž nahrazen či doplněn censem relevantního vztahu k tomuto společenství (např. občanství EU při volbách do Evropského parlamentu). Pokud však census občanství vylučuje z volební účasti významnou část *obyvatel* daného území, může být jeho uplatňování z hlediska všeobecnosti voleb problematické.
3. **Absence trestu:** Právo volit může být rovněž odňato osobám pravomocně odsouzeným za určitou kategorii trestných činů (v USA *felonies*) nebo k trestu přesahujícímu stanovenou minimální hranici (viz Chung, 2021).
4. **Svěprávnost:** Sporadicky se lze setkat také s odnětím práva volit osobám, které byly zbaveny svěprávnosti nebo jejichž svěprávnost byla výrazně omezena. Tento census se ovšem příliš nepoužívá, neboť uvedené osoby se i bez něj voleb v drtivé většině neúčastní.

Všeobecnost voleb se ovšem netýká jenom voličů, ale také kandidátů. I u nich se mohou uplatňovat výše uvedené censy s tím, že mohou být jiné než pro voliče – jiný může být například minimální věk. U kandidátů se navíc ještě stále připouští i uplatňování jakési obdoby majetkového censu spočívající v povinném složení *volební kauce* zdůvodňované jako příspěvek na náklady realizace voleb, který je navíc v případě – alespoň částečně – úspěšných kandidátů vratný (Chytilík et al., 2009, s. 16.).

Rovnost voleb zahrnuje dvě složky: každý volič má stejný počet hlasů, a každý hlas voliče má stejnou váhu. První z těchto složek se uplatňuje pouze v rámci daného volebního obvodu (viz dále) a lze ji zajistit poměrně snadno – přidělení různých počtů hlasů různým kategoriím voličů se v praxi opravdu nevyskytuje (Antoš, 2008, s. 31–32). V rozporu s rovností v tomto smyslu není, pokud se voli v nestejně velkých volebních obvodech (takže například volič ze Žižkova volí třemi hlasy tři zastupitele, zatímco volič ze Smíchova volí šesti hlasy šest zastupitelů), ani to, pokud volič některé ze svých hlasů dobrovolně nevyužije. Složitější je to s druhou uvedenou složkou, neboť o „váze“ konkrétního hlasu může rozhodovat celá plejáda faktorů, z nichž pouze některé lze legislativním nastavením voleb ovlivnit – u těch by ovšem měla existovat přinejmenším snaha o dosažení rovnosti, a to alespoň ve formální rovině. Odlišnému počtu hlasů, resp. volených kandidátů, by tak měl odpovídat odlišný počet těmito kandidáty zastupovaných voličů (ve výše uvedeném příkladě by tedy voličů na Smíchově měl být dvojnásobek proti Žižkovu), a volební obvody se stejným počtem volených kandidátů by měly být stejné. Za narušení rovnosti v tomto směru se ale nepovažuje, když volební obvody tento požadavek splňují pouze přibližně, je-li k tomu dobrý objektivní důvod (např. přirozené nebo dlouhodobě zavedené hranice území volebního obvodu, zajištění zastoupení ostrovních či jinak odlehklých území, zajištění zastoupení menšin). Nastavením volebních pravidel naproti tomu nelze ovlivnit to, zda hlas daného voliče bude mít vliv na celkové výsledky voleb. Dosažení rovnosti voleb je tak ideálem, k němuž má nastavení volebních pravidel směřovat, ale který není zcela nezbytné (a často ani možné) dosáhnout v každém jednotlivém případě (Chytilík et al., 2009, s. 17). O jeho síle nicméně svědčí to, že občas se objevující úvahy o výrazném narušení rovnosti ve prospěch zajištění stabilní vlády (např. formou bonusových mandátů pro vítěze voleb) bývají vehementně zavrhovány.

I zde platí, že se rovnost týká nejen voličů, ale také kandidátů. Také každý kandidát totiž musí mít stejné právo získávat hlasy jako všichni ostatní. Tím se primárně rozumí základní formální rovnost – tedy to, že pro každého kandidáta lze hlasovat v každé volební místnosti, že každý kandidát je uveden na každém volebním lístku (resp. v každé sadě volebních lístků) apod. K dosažení ideálu rovnosti v této jeho dimenzi však směřují také kroky omezující výdaje na volební kampaně, zvyšující jejich transparentnost nebo omezující cizí vlivy – jakkoli jejich prvotní a převažující motivace je jiná.

Tajnost hlasování zmiňujeme na posledním místě – jde přitom o ten rys, který je se *svobodou* svobodného hlasování spojen nejvíce. Právě tajnost hlasování (nikoli ovšem voleb jako celku – tam se naopak uplatňuje zásada transparentnosti) má totiž voličovi umožnit učinit zcela svobodné volební rozhodnutí beze strachu z jakýchkoli důsledků. Klíčovou a univerzálně uplatňovanou složkou této zásady je nepřiraditelnost odevzdaných hlasů k jednotlivým voličům. K jejímu zajištění je povolán organizátor voleb (Krejčí, 2006, s. 97) a používají se zde různé techniky: volební obálky, neprůhledné volební urny, přiměřeně velká velikost volebního okrsku apod. Další úrovní ochrany tajnosti volby je ochrana tajnosti úpravy hlasovacího lístku jako takového – včetně případně stanovené *povinnosti* upravovat hlasovací lístek neveřejně – za plentou či v oddělené místnosti (srov. Krejčí, 2006, s. 246). Tato úroveň se však jich nechrání tak striktně, zejména bylo-li by to v rozporu s jiným důležitým zájmem: obvykle tak není zakázáno pořizovat fotografii vlastního upraveného volebního lístku (převažuje ochrana svobody voliče a jeho soukromí, včetně možnosti toto své soukromí sdílet s jinými), tajnost úpravy hlasovacího lístku rovněž nejde zajistit při žádné formě korespondenčního hlasování (zde zase převažuje zájem na zvýšení dostupnosti voleb a umožnění hlasování i těm, kteří se do volební místnosti nemohou nebo nechtějí dostavit).

Jak již bylo zmíněno, tajnost jako rys svobodných voleb se netýká voleb jako celku (např. ve smyslu utajení jejich konání), a netýká se vlastně ani kandidátů: na ty se naopak uplatňují různé požadavky v oblasti transparentnosti.

A jakým výzvám svobodné volby v dnešní době čelí? Zmiňme alespoň některé.

Pokud jde o jejich všeobecnost, ve všech moderních demokraciích se již docela dlouhou dobu (v časech Švýcarska ale třeba jenom 30 let!) bere za samozřejmé uplatňování pouze nezbytného minima censů – tedy věku a občanství či trvalého pobytu. Všeobecnost voleb tak může ohrožovat zejména používání formalizovaného (a nikoli automatického) procesu registrace k volbám, který může pro některé osoby znamenat nepřiměřenou překážku a v účasti na volbách jim tak bránit; tam, kde se uplatňuje také census absence trestu, může všeobecnost voleb ohrozit také jeho příliš přísné nastavení (např. uplatnění zákazu již při drobných přestupcích, uplatňování zákazu také během trvání

podmíněného trestu, nebo podmínění znovunabytí volebního práva uhrazením veškerých nákladů příslušného trestního řízení – vše v současnosti někde v USA platí: viz NCSL, 2021).

Z hlediska rovnosti volebního práva je velkou výzvou správný výběr (a správná aplikace) volebního systému – ostatně právě kvůli systematickému narušování principu rovnosti zrušil Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 44/17, publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 49/2021 Sb., předchozí úpravu voleb do Poslanecké sněmovny ČR. Velkou výzvou představuje ideál rovnosti voleb zejména v systémech postavených na hlasování v jednomandátových obvodech: budeme-li lpět na přesně stejném počtu voličů v každém obvodu, povede to nutně k obvodům nerespektujícím přirozené nebo dlouho zavedené hranice a stejně tak k častým změnám jejich obvodů (a tedy nepřehlednosti systému pro voliče); budeme-li naopak trvat na respektování těchto hranic, mohou být tyto obvody z hlediska počtu voličů v nich velmi nestejně a tedy nerovné. K tomu se ale ještě vrátíme. Jak však ukazuje i výše uvedený nález Ústavního soudu, rovnost voleb je skutečnou výzvou také pro systémy s poměrným zastoupením – které si podrobněji představíme v samostatné kapitole.

Konečně, velkým výzvám v dnešní době čelí tajnost volebního hlasování. Souvisí to jak s rozvojem technologií, které umožňují bezpečnou elektronickou komunikaci (včetně volebního hlasování) na dálku, tak se změnami v mobilitě osob, která je intenzivnější a mezinárodnější a s níž je obtížně slučitelné časové a prostorové omezení voleb. To druhé vede k rozšiřování možností volebního hlasování před samotným dnem voleb, ale především také k hlasování poštou (to ovšem není žádnou novinkou a v USA se používá od občanské války – viz MIT, 2021), při kterém nelze tajnost úpravy hlasovacího lístku takřka nijak ovlivnit, ačkoli expozice voliče je obvykle omezena pouze na členy jeho domácnosti. Rozvoj technologií ovšem umožňuje provádět hlasování také elektronickou formou. Může přitom jít o hlasování na dálku z domova – podobně, jako když z domova podáváme daňové přiznání nebo jinak komunikujeme s úřady; také ovšem může jít o hlasování využívající elektronické hlasovací přístroje ve volebních místnostech, které se v posledních desetiletích velmi rozmohlo v různých částech světa v čele s USA (MIT, 2022). Oba tyto způsoby čelí řadě dalších výzev: Jak zajistit, aby odevzdaný hlas nebylo možné přiřadit k hlasující osobě, a to ani zpětně (např. prostřednictvím srovnání časových značek manipulace s příslušnou databází)? Jak zajistit, aby hlasoval opravdu pouze volič a nikoli někdo, komu volič poskytl (úplatně či bezplatně) své přístupové údaje? A jak zajistit elektronické volební systémy proti elektronickým formám napadení? To vše (a také řada dalších záležitostí) se při volbách realizovaných s výrazným využitím elektronických prostředků¹ nutně řeší, což někdy vede k tomu, že vývoj v této oblasti není lineární – ustupuje se například od plně elektronické a bezpapírové formy voleb a naopak se (opět) zavádí nutnost papírové formy hlasovacího lístku (viz McCormack, 2016).

1.5

Jiné zvláštní rysy voleb

Kromě výše uvedených charakteristik, které můžeme shrnout pod označení „svobodné“ volby, by volby v demokracii měly mít (a obvykle také mají) i několik dalších rysů, které bychom měli zmínit.

Tím prvním je jejich přesné časové vymezení a *definitivnost*. Tím se volby liší od jiných způsobů zjišťování veřejného mínění, ačkoli nepochybně plní také tuto funkci: nálady a mínění ve společnosti se proměňují kontinuálně a neustále, volby je však zachycují pouze v přesně vymezeném (nebo „k“ přesně vymezenému) okamžiku. Je to ostatně podobné, jako v případě různých sportovních disciplín – v silniční cyklistice (vyjma časovek) nebo běhu také jde o to, kdo jako první protne přesně definovanou cílovou linii, nikoli o to, kdo byl v čele závodu delší dobu nebo kdo by býval jako první protnul cílovou linii, kdyby byla o několik metrů jinde. A podobně i v tenisu nejde o to, kdo získá více míčků nebo her, ale kdo získá ony klíčové míčky v závěrečných jednotlivých her a klíčové hry v závěrečných jednotlivých setů. Sportovním kláním se pak volby podobají také dalším aspektem tohoto jejich rysu: volební proces končí vyhlášením výsledků voleb, a jakékoli námitky vůči regulérnosti voleb se řeší ve zvláštním a velmi rychlém řízení o přezkumu legality voleb, které obvykle uskutečňují volební soudy

1 Elektronické prostředky se samozřejmě využívají také u jinak zcela „papírových“ voleb – byť jenom na vyplnění příslušného formuláře po sčítání hlasů apod. Také tyto prostředky si vyžadují přiměřenou ochranu.

(zvláštní soudní instituce nebo speciální senáty obecných soudů). Ve sportovním světě je tato definitivnost narušena v zásadě pouze zpětně udělovanými tresty za dopingové prohřešky, ve světě voleb pak pouze velmi zřídka využívanou možností anulování voleb a nařízení jejich opakování – jelikož však takový přístup přímo protirečí výše uvedenému základnímu rysu voleb, dochází k němu v demokratických společnostech opravdu zcela výjimečně.

Zda však bude výše uvedené platit i nadále, to je velká otázka. V době psaní tohoto učebního textu totiž od prezidentských voleb v USA, konaných počátkem listopadu 2020, uplynul již více než rok, ale snahy o revizi jejich výsledků ještě stále neutichly. Nepochybně k tomu přispívá také to, že v USA *neexistuje* výše zmiňovaný speciální systém volebního soudnictví, který by všechny zúčastněné nutil k rychlému vyřešení jakýchkoli nejasností, a vše se řeší v režimu obecného soudnictví (viz Levi et al., 2021). Nepovede však změna podoby voleb a volebního chování k rozvolnění volebního soudnictví také tam, kde zavedeno je?

Dalším obvyklým rysem demokratických voleb je také jejich *přímost*: voliči své zástupce volí přímo, bez prostředníků. Tento rys se týká především samotného volebního aktu, kdy i prostá pomoc s vyplněním hlasovacího lístku je obvykle obecně vyloučena a tam, kde povolena je, podléhá přísné regulaci. Zejména je nepřípustné volit prostřednictvím jakéhokoli zástupce – právě proto má výše zmíněná úvaha o rozšíření volebního práva na nezletilé děti s tím, že by jej za ně vykonávali jejich rodiče, prakticky nulovou šanci na úspěch. Jakožto ideál ovšem tento rys provází volby celé, a často se uvádí jako důvod pro změnu volebních pravidel přesouvající moc z rukou stranických sekretariátů směrem k občanům, např. při využívání preferenčních hlasů (srov. Voženílková 2018). Přímost voleb ve smyslu přímého hlasování pro konkrétního kandidáta či konkrétní kandidátní listinu však lze beze zbytku nárokovat pouze u voleb do dolních komor parlamentů – celá řada horních komor demokratických zemí je volena nepřímo nebo obsazována bez voleb (srov. Britská Sněmovna lordů, kanadský Senát, nebo i německá Spolková rada, lze-li ji za horní komoru parlamentu považovat), aniž by to zpochybňovalo jejich legitimitu. A podobnou úvahu lze vést také v případě některých hlav států – i některé z nich jsou voleny ve všeobecných volbách, které ovšem nejsou (zcela) přímé: například i prezident USA je formálně volen nikoli občany USA, ale jimi voleným sborem volitelů, což jsou právě oni „prostředníci“ mezi voličem a jeho voleným zástupcem. Instituce sboru volitelů, včetně výpočtu jeho složení podle jednotlivých států (a DC), je přitom zavedena Ústavou USA, její odstranění proto není příliš realistické – a to přesto, že může vést (a za poslední čtvrtstoletí opakovaně vedla) ke zvolení kandidáta, který *nezískal* nejvyšší počet hlasů voličů (viz APP, 2022).²

CVIČENÍ



Bylo by možné docílit efektu ekvivalentního přímé volbě prezidenta (tedy zvolení toho kandidáta, který získal největší počet hlasů voličů) i při zachování instituce sboru volitelů?

Krátkým popisem problematiky voleb prezidenta USA se konečně dostáváme k poslednímu klíčovému rysu voleb v demokracii, kterým je jejich *důvěryhodnost*. Tento rys se prolíná všemi výše zmíněnými a je jakýmsi základním korektivem či referenčním rámcem jakýchkoli změn volebních pravidel: budou takto realizovaným volbám lidé věřit? Respektive, budou věřit tomu, že jejich výsledek věrně zachycuje volební rozhodnutí oprávněných voličů? Některé základní mechanismy podporující důvěryhodnost voleb známe i z našich končin: účast nezávislých volebních pozorovatelů na volbách, volební komise na všech úrovních složené z nominantů velkého počtu (ideálně všech) kandidujících volebních stran, paralelní sčítání výsledků voleb prostřednictvím zástupců volebních stran v okrskových komisích, transparentně a automaticky vedené seznamy voličů apod. – některé z nich jsou ovšem použitelné pouze proto, že voleb u nás není příliš mnoho a nejsou příliš složité.

O důvěryhodnost voleb je ovšem nezbytné zejména pečovat, a nejvíce ji ohrožují nikoli případné volební podvody (které není snadné realizovat, a ještě těžší je následně je utajit), ale pokusy o její zpochybnění ze strany těch, kteří se v nich usilují o zisk politického mandátu.

² Jenom na okraj uvedme, že ačkoli se volby prezidenta USA formálně konají tak, že voliči v jednotlivých státech volí své volitele a ti pak volí prezidenta a viceprezidenta, na hlasovacím lístku jsou uvedeni kandidáti to těchto úřadů – a nikoli „kandidující“ volitelé.

Na závěr tohoto představení svobodných voleb jenom dodejme, že v rámci volebního práva jakožto oprávnění účastnit se voleb rozlišujeme aktivní volební právo neboli právo volit a pasivní volební právo neboli právo být volen. Omezení právní způsobilosti přitom nemusí být (a obvykle ani není) v obou případech stejné.

Shrnutí kapitoly



- v demokratickém politickém společenství tvoří volby páteř politických procesů, jsou základním legitimizačním prvkem demokratické formy vlády a tu si bez nich nelze ani představit;
- volby jsou složitý a mnohodimenzionální jev a proces, který lze nahlížet z různých hledisek: Které úřady či funkce se volbou obsazují? Kdo má aktivní volební právo, tedy právo ve volbách hlasovat? Jak se hlasuje? Jsou volby soutěživé nebo nesoutěživé?;
- volby plní přinejmenším tyto funkce: sestavování vlády, nábor politiků, zajišťování reprezentativnosti, legitimizování, posilování elit a výchova voličů;
- svobodné volby musí být všeobecné, rovné a tajné;
- všeobecnost voleb znamená, že se jich mohou zúčastnit všichni právně způsobilí obyvatelé daného politického společenství, a nikoli pouze vybraní jednotlivci; přípustných omezení je velmi málo (věk, občanství, absence trestu, svéprávnost)
- rovnost voleb zahrnuje dvě složky: každý volič má stejný počet hlasů, a každý hlas voliče má stejnou váhu;
- tajnost voleb se týká pouze samotného hlasování, pro ostatní volební procesy je na místě spíše co největší transparentnost;
- ve všech uvedených směrech ale svobodné volby čelí řadě výzev;
- mezi další specifické rysy voleb patří jejich definitivnost a časové vymezení, obvykle také příměst (přinejmenším samotného voličského hlasování), a důvěryhodnost;
- aktivní volební právo je právo volit, pasivní volební právo je právo být volen, a tedy ve volbách kandidovat.

Klíčová slova



- volby
- svobodné volby
- rovnost
- všeobecné volby
- volební právo
- funkce voleb
- volební soudnictví
- transparentnost

Řešení ke cvičením



Cvičení

Ano – mohla by se například zavést povinnost členů sboru volitelů hlasovat pro toho kandidáta, který získal nejvíce hlasů voličů nikoli v daném státě, ale v celých USA. Právě tím směrem míří iniciativa National Popular Vote Interstate Compact – zatím ovšem stále s příliš slabou podporou.

Otázky s možností výběru odpovědí



1. Mezi funkce voleb patří:
 - a. sestavování vlády,
 - b. nábor politiků,
 - c. získávání prostředků na obživu úředníků,
 - d. výchova úředníků,
 - e. odreagování obyvatelstva.

2. Svobodné volby jsou:
 - a. ve všech ohledech tajné,
 - b. všeobecné,
 - c. rovné,
 - d. veřejné,
 - e. nekonečné (permanentní).

3. Který rys voleb si vyžaduje rychlé specializované soudní řešení sporů?
 - a. definitivnost,
 - b. rovnost,
 - c. veřejnost,
 - d. všeobecnost,
 - e. tajnost.

Kam dál?



ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008.

HEYWOOD, A. *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 289–299, 307–309

CHYTILEK, R. et al. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, s. 15–20.

NOVOTNÝ, L. *Politologie*. 2. vyd. Praha: UJAK, 2010, s. 109–115

Řešení k otázkám s možností výběru odpovědí



Správné odpovědi: 1a, b; 2b, c; 3a

2

kapitola

Volební pojmosloví

2. kapitola

Volební pojmosloví

Úvod

Než přistoupíme k představení jednotlivých podob volebních systémů, měli bychom si vymezit základní pojmy, s nimiž se budeme dále setkávat – a také některé další, s nimiž se sice již nesetkáme, ale které jsou pro uchopení a pochopení problematiky voleb stěžejní a nezbytné. Půjde nejen o pojem „volební systém“ jako takový, ale také o pojmy jako volební obvod a okrsek, volič a volitel, volební strana a volební primárky.

Cíle kapitoly

- Vymezit základní pojmosloví v oblasti voleb.
- Představit některé další s volbami související jevy.

2.1

Volební systém

Volby jsou tedy základním prvkem a vlastně předpokladem demokracie, protože právě jejich prostřednictvím lid vybírá své zástupce, kterým svěřuje rozsáhlé pravomoci. Jejich účelem je tedy jakýsi převod obecné vůle lidu do výběru jeho zástupců. To se však může uskutečňovat mnoha různými způsoby, které se liší jak z hlediska formy volebního procesu, tak z hlediska vlastností, zejména reprezentativnosti a akceschopnosti jeho výsledku. Této formální stránce voleb nazývané *volební systém* proto politologie věnuje velkou pozornost (viz Chytilík et al., 2009).

DEFINICE



Volební systém

Způsob uskutečňování voleb a stanovování jejich výsledků.

Základní rozlišování různých volebních systémů je přitom formální. Podle jejich základních formálních charakteristik proto rozlišujeme volební systémy *většinové*, *proporční* a *smíšené*, případně také *semiproporční* (tak i Chytilík et al., 2009), ačkoli poslední uvedená kategorie se nepoužívá vždy (Lebeda, 2019). Můžeme je ale členit také podle dalších kritérií: uskutečňují se formou kandidátních listin, nebo se volí přímo jednotliví kandidáti (s uvedením stranické příslušnosti nebo bez)? V kolika kolech se uskutečňují? A naše zkoumání také může samotné volby přesahovat a mířit k tomu, jak volební systém ovlivňuje jiné základní politické systémy, zejména systém stranický.

2.2

Volební obvod

Volebním obvodem se v oblasti voleb a volebních systémů rozumí vymezení (obvykle geografické) politického společenství, v němž se dané volby včetně přidělování mandátů (alespoň prvotního) uskutečňují.³ Při přímé volbě prezidenta republiky tak je volebním obvodem celý stát; při volbě členů parlamentu může být jeho území naopak rozděleno na menší části, z nichž v každé se volí pouze část osazenstva příslušné parlamentní komory – nebo může být celý stát jediným volebním obvodem, v němž se každý volič svou volbou vyjadřuje k obsazení celého parlamentního tělesa.

DEFINICE



Volební obvod

Vymezené území, ve kterém se volbami obsazuje předem určený (nebo předem určenými pravidly v rámci voleb stanovovaný) počet veřejných úřadů.

Volební obvody bývají obvykle vymezeny geograficky, a tomu odpovídá také výše uvedená definice (srov. Cabada, Kubát et al., 2007, s. 286), nelze ale vyloučit ani vymezení jiné: pokud například studenti volí své zástupce v samosprávných akademických orgánech podle jednotlivých ročníků studia, je volebním obvodem každý jednotlivý ročník (tedy je vymezen personálně či funkčně). Platí přitom, že vymezení osobní je v posledku důležitější a je přítomno v jakémkoli vymezení volebního obvodu: nejde totiž o to, do jakého volebního obvodu patří příslušná ulice, dům či kandelábr, ale o to, kam patří

3 Tento pojem je českou politologií běžně používán, překvapivě ale zřídka vymezen – nečiní tak ani Chytilík et al. (2009), ani samostatně Lebeda (2019).