

Volební soustava ve Spojených státech amerických

Избирательная система в Соединенных штатах Америки

Das Wahlsystem in den Vereinigten Staaten von Amerika

VLADIMÍR KLOKOČKA

Jednou ze základních složek politického zřízení a ústavního systému Spojených států je volební soustava. Tato skutečnost, jež platí v obecné formulaci i pro ostatní vyspělé kapitalistické země s reprezentativní demokracií, má však v USA mimořádně hluboký obsah. V řadě příčin tohoto stavu je nejvýznamnějším faktorem skutečnost, že v USA se volební a politický systém spolu s ústavním zřízením vyvíjely postupně v ucelenou soustavu, integrovanou i v praxi amerických soudů a tvořící jeden ze sloupů amerického presidentského systému a zároveň permanentní součástí amerického politického života.

1. Příprava voleb

Volební období pro volbu nejvyšších státních orgánů USA je stanoveno federální ústavou tak, že nejdelší je mandát amerických senátorů (čl. XVII Dodatků k ústavě), a to šest let, kratší je funkční období amerického prezidenta (čl. II oddíl 1 odst. 1 americké ústavy), tj. čtyři roky, a nejkratší je mandát poslanců — členů Sněmovny reprezentantů, volebních pouze na dva roky (čl. I oddíl 2 odst. 1).

Podmínky pro aktivní a pasivní volební právo, kromě několika nejobecnějších, stanovených ústavou Spojených států, jsou ponechány zákonodárné pravomoci jednotlivých států. Voliči jsou zpravidla občané od 21 let (v Georgii od 18 let), pokud nebyli odsouzeni k trestu odnětí svobody a mají trvalé bydliště po určitou dobu (jež kolísá v jednotlivých státech mezi 6 měsíci až 2 roky) v daném státě, hrabství a dokonce volebním obvodu.

Kromě těchto obecných podmínek vyskytují se v některých (hlavně jižních) státech různá omezení volebního práva v podobě censů vzdělání (téměř polovina států, přičemž v některých lze požadovat nejen čtení a psaní, nýbrž i širší zkoušku voliče — tzv. „educational test“), dále cen-

sus majetkový,¹⁾ povinnost zaplatit zvláštní volební daň²⁾ nebo výjimečně dokonce i složení protikomunistické přísahy (Alabama).

Pokud jde o politický význam a dosah těchto omezení volebního práva, lze konstatovat, že téměř u všech těchto censů se projevuje soustavný pokles jejich úlohy ve volbách. Tak např. požadavek volební daně³⁾ nepředstavuje dnes žádnou reálnou překážku pro účast ve volbách.⁴⁾

V některých případech lze však pozorovat vytrvalé působení volebních zábran formulovaných ústavami a volebními zákony států. Sem spadá census pobytu, který za mimořádně vysoké migrace amerického obyvatelstva (téměř třicet miliónů obyvatel USA se ročně stěhuje) působí negativně — a to jak v omezení aktivního, tak i pasivního volebního práva.⁵⁾

Registrace voličů a princip voličských seznamů v zásadě pronikly i do Spojených států. S určitými výjimkami (Arkansas) mohou tedy volební právo vykonávat jen zaregistrovaní voliči, přičemž v jedenácti státech je registrace voličů požadována jen ve větších obcích, zatímco v malých obcích neexistují oficiální voličské seznamy.

Registrace je prováděna rozmanitým způsobem, někde každoročně, jinde na období dvou, šesti nebo deseti let a v některých státech mají voličské seznamy permanentní charakter, tj. volič zůstává zapsán v seznamu stále, pokud splňuje podmínky volebního práva v daném obvodu.

Odlišnost od praxe v zemích evropského kontinentu se projevuje zvláště ve skutečnosti, že ve Spojených státech registrace voličů a revize voličských seznamů nejsou zpravidla prováděny „ex officio“, nýbrž z podnětu voliče, který předloženými dokumenty osvědčuje splnění podmínek volebního práva a žádá o zaregistrování. Evropský systém revize voličských seznamů je zaveden pouze v některých státech, a to pro venkovské volební obvody. Je zřejmé, že způsob registrace voličů zavedený v USA trpí určitými nedostatky: především menší odolností proti volebním machinacím a možnostmi rozmanitých komplikací pro „nežádoucí“ voliče ze strany volební kanceláře (jak se to také v praxi projevuje zejména vůči černým voličům).

Pro přípravu, organizaci a kontrolu voleb jsou vytvářeny zvláštní orgány v podobě tzv. volební kanceláře a tzv. volebních soudců. První z nich jsou jmenovány soudy na delší časové období (zpravidla několika let) a skládají se z volebních úředníků vybraných ze dvou nejsilnějších stran (má jít o strany, které získaly v posledních všeobecných volbách nejvíce hlasů). Volební kancelář vybírá pro dohled ve volebních míst-

¹⁾ Srov. např. oddíl II čl. 1 odst. 4 ústavy státu Georgia, který stanoví jako podmínku volebního práva majetek 40 akrů půdy nebo jiný majetek v ceně alespoň 500 dolarů na území státu. Podobně též oddíl VIII, čl. 181 ústavy alabamské, oddíl II, čl. 4 ústavy Jižní Karoliny, 19. článek virginské ústavy.

²⁾ Srov. čl. 178, 194, 195 alabamské ústavy, oddíl III, čl. 1 arkansaské ústavy.

³⁾ V lednu 1963 byl již třetím z pěti jižních států schválen 24. dodatek americké ústavy, jehož obsahem je odstranění volební daně.

⁴⁾ Volební daň zpravidla kolísá kolem 1–2 dolarů.

⁵⁾ Poškozena je především masa prostých voličů, vázaných na sezónní práce nebo přechodná zaměstnání.

nostech tzv. volební soudce — a to rovněž výhradně ze zástupců dvou nejsilnějších stran.

Velký význam má v USA stanovení volebních obvodů, a to — z hlediska nejvyšších státních orgánů — zejména volebních obvodů pro volby Sněmovny reprezentantů. Při existenci 435 obvodů, v nichž jsou voleni jednotliví poslanci podle zásady relativní většiny, totiž velmi záleží na způsobu, jakým je stanovena velikost a tvar jednotlivých volebních obvodů.

Politika směřující k úpravě velikosti a hranic volebních obvodů podle potřeb vládnoucí strany je původcem značné nerovnosti i často podivných tvarů jednotlivých obvodů. Jiným činitelem, který v tomto ohledu velmi intenzivně působil na porušení zásady rovnosti volebního práva, bylo konzervativní uchovávaní starých obvodů v době, kdy obrovské sociální přesuny a demografické změny výrazně přetvořily početní relace mezi městským a venkovským obyvatelstvem i mezi jednotlivými státy navzájem. Proudby obyvatel směřující ve 20. století z venkova do měst a z měst do předměstí podstatně změnily volební mapu země. Přesto však k odpovídajícím změnám volebních obvodů vcelku nedocházelo, takže zvýhodnění venkovských oblastí se stávalo stále ostřejší karikaturou rovného volebního práva. Poznamenejme, že např. ve státě Tennessee byly naposledy upraveny volební obvody v r. 1901 (přestože zákon přikazoval činit tak každých 10 let) a celkem v 27 státech zůstaly obvody beze změny po více než 25 let.

Následky tohoto stavu se projeví nejvýrazněji ve volbách do orgánů jednotlivých států (takže v Kalifornii může být Senát kontrolován již 10,7 % voličů, na Floridě 12 % obyvatel může zvolit většinu poslanců, v Nevadě 8 % obyvatel může zvolit většinu do Senátu atd.).⁶⁾ Jeho důsledky však citelně postihly i volby federálních orgánů. Průzkum v letech 1960—1962 ukázal, že pro volby do Sněmovny reprezentantů v r. 1962 v průměru připadlo na jeden volební obvod 408 000 obyvatel. Městské volební obvody měly v průměru 431 000 obyvatel, předměstské pak dokonce 548 000, kdežto venkovské jen 364 000.

Tato neudržitelná převaha venkovských oblastí trvala v plné síle až do rozhodnutí Nejvyššího soudu z 26. 3. 1962 o žalobě skupiny voličů města Nashville (Tennessee) poukazujících na to, že venkovské obvody jsou dvacetkrát více zastoupeny v zákonodárném sboru státu než město Nashville. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu je v budoucnu přípustné, aby se občané dožadovali u okresních federálních soudů lepšího rozdělení volebních obvodů, mají-li za to, že je porušena ústavní zásada rovnosti volebního práva.

Teprve na základě tohoto rozhodnutí dochází ve Spojených státech postupně k reorganizaci volebních obvodů podle sčítání lidu v r. 1960.⁷⁾ Z hlediska voleb federálních orgánů lze konstatovat jisté změny ve všech

⁶⁾ Srov. J. Robert Moskin, *The Revolt against Rural Rule*, Look, 15. 1. 1963.

⁷⁾ Do počátku r. 1963 bylo v tomto směru zahájeno řízení v 35 státech.

případech, tj. u voleb Sněmovny reprezentantů, Senátu i prezidenta Spojených států. Tyto změny nepředstavují jen přesuny v zastoupení aglomerací a venkova, nýbrž i jednotlivých států. Tak např. pro volby do Sněmovny reprezentantů — již v roce 1962 — 16 států ztratilo 21 mandátů a 9 jiných získalo dohromady 19 nových (nejvíce Kalifornie — 8 mandátů). Nový stav není však nikterak ideální, nehledě na to, že praxe „gerrymanderingu“ došla opět k uplatnění (např. v Kalifornii ve prospěch demokratů, v New Yorku, který ztratil jeden mandát, naopak nového rozdělení obvodů využili republikáni).

Zvláštní, mimořádně významné místo v celé volební soustavě Spojených států zaujímá *navrhování kandidátů*. Účast jak politických stran, tak i jednotlivých kandidátů ve volebním soupeření není v USA zdaleka jen otázkou volné úvahy a vyhlídek stran i osob v připravovaných volbách. Na rozdíl od dosud běžného řešení evropských zemí existuje v USA celý komplex předpisů, které v jednotlivých státech detailně upravují podmínky účasti ve volbách i způsob výběru kandidátů, pokládány jinde zpravidla za vnitřní záležitost stran. Ve Spojených státech tyto otázky jsou vyňaty z rámce stran a stávají se integrální součástí státní regulace volební soustavy.

Prvním předpokladem pro účast politických stran (jako celku) ve volbách je jejich legalita. Tohoto práva jsou v současné době některé strany (především pokrokové) zbaveny buď zařazením na listinu tzv. podvratných organizací, kterou každoročně sestavuje ministr spravedlnosti, nebo přímo zákonným opatřením (srovn. Communist Control Act), příp. na základě rozhodnutí soudních orgánů.

V některých státech existují i jiné překážky pro účast politických stran ve volbách. Společným jmenovatelem všech těchto opatření je snaha zabránit vstupu „třetích“ stran do politické arény monopolizované dvěma vládnoucími stranami. Tak např. ve státě Florida může kandidovat pouze strana, která získala alespoň 5 % hlasů v minulých volbách, ve státě New York je taková strana povinna předložit petici opatřenou podpisy 12 000 voličů, přičemž nejméně padesáti podpisy z každého hrabství. Obě tyto podmínky jsou ovšem za současného stavu pro pokrokovou stranu sotva splnitelné. I podle názoru amerických publicistů drží vládnoucí strany v některých hrabstvích pozice tak pevně, že jsou s to zabránit získání padesáti podpisů pro jakoukoli stranu. Obdobně pak ve státě Illinois se požaduje dokonce listina s 25 000 podpisy, a to vždy nejméně dvou set voličů v alespoň padesáti hrabstvích (ze 102) atp.

Jakkoli všechny tyto zásahy znamenají omezení volební demokracie, jejich praktický vliv na volební výsledky není vcelku patrný vzhledem k tomu, že uvedená omezení se týkají jen některých států, a také pro celkovou slabost pokrokového hnutí ve Spojených státech. Nehledě na to, uvedené překážky pro účast stran ve volbách se — v měřítku federálních orgánů — mohou účinně projevit především tam, kde existuje listinové hlasování, tj. při volbě presidentských volitelů.

Pro úpravu navrhování kandidátů v USA je charakteristická rozmani-

tost — důsledek nejen zvláštností historického vývoje této instituce v celku, nýbrž i partikularismu v zákonodárství jednotlivých států. Původní soustava, v níž nominace kandidátů byla záležitostí úzké skupiny stranických výborů (caucus), byla — zejména u voleb do vyšších orgánů — nahrazena stranickými konventy a nakonec i ty byly z větší části vystřídány tzv. primárními volbami (direct primaries).

V současné době jsou pro nominaci kandidátů obou stran na funkci presidenta používány z větší části konventy, zatímco nominace pro volby obou komor Kongresu je (s výjimkou státu Connecticut) prováděna pomocí primárek. Přitom se během tohoto století postupně projevuje pronikání primárních voleb i do voleb presidentských (v r. 1964 již v 17 státech).

Konventy jsou shromážděním delegátů, volených stoupenci té či oné strany. Způsob volby je různý, avšak pro konventy na vyšší úrovni (např. konventy provádějící nominaci kandidátů na funkce členů zákonodárných sborů nebo velitelů presidenta, příp. i delegátů na národní konventy demokratické a republikánské strany) se používá zpravidla primárních voleb. Úkolem volených delegátů obou stran, kteří se shromažďují na konventech, je pak projednání a volba kandidátů pro nadcházející volby.⁸⁾

Nejvýznamnějšími z konventů jsou tzv. národní konventy obou stran, svolávané vždy jednou za čtyři roky (zpravidla v červenci nebo srpnu presidentova volebního roku). Takový konvent se skládá z delegací strany z jednotlivých států, vybíraných nejčastěji buď pomocí místně organizovaných konventů, nebo primárek, zřídka kdy stranickými výbory. Na národních konventech vrcholí vnitrostranický boj⁹⁾ jednotlivých směrů, frakcí a týmů — a to zvláště ve straně, jejíž představitel není t. č. presidentem. V presidentově straně bývá naopak zvykem setrvat i pro druhé volební období u téže sestavy.

Delegace na národní konvent nejsou vázány směrnicemi svých voličů (s výjimkou několika, a to jen pro první kolo hlasování). Protože kandidát musí být zvolen většinou hlasů, koná se často celá série hlasování, v nichž se postupně sjednocují stanoviska.¹⁰⁾ Přitom jednotliví delegáti nejsou rozhodujícím faktorem konventů. V prostředí politické estrády svého druhu, za zvuku dechovek a pochodových písní seznamují se delegáti navzájem a sbližují se v prostředí rostoucího nadšení, zatímco šéfové delegací, leadři a političtí bossové pečlivě vybírají kandidáta, který by sjednotil neukázněné řady strany. Přitom používají nejrozmanitějších prostředků k dosažení ústupnosti partnerů.

Konventy obou stran zůstaly do značné míry i dnes (zvláště „dole“ pod

⁸⁾ O složení konventů uvádí zajímavá fakta Graves, American State Government, New York 1945, str. 140.

⁹⁾ Tento boj je tak ostrý, že se strana po určitou dobu rozpadá do soupeřících táborů. Eisenhower např. popisuje ve svých Pamětech dvojí konventy, svolávané v Texasu stoupenci Tafta i Eisenhowera a velmi ostrý charakter jejich střetnutí.

¹⁰⁾ Přitom delegáti téhož státu na republikánském konventu nemusí hlasovat pro společného kandidáta, kdežto u demokratů musí každá delegace hlasovat jednotně.

vlivem bossů a jsou často — jak uvádějí i američtí autoři — přímo „symbolem bossismu“.¹¹⁾

Na rozdíl od konventů primární volby představují přímé hlasování voličů — stoupenců určité strany — o jejich kandidátech, a to hlasování organizované oficiálně a se všemi náležitostmi jako volby ve vlastním smyslu. Hlasováním v primárních volbách se však volič vyjadřuje nejen o kandidátech pro volené veřejné funkce, nýbrž volí současně i delegáty na případné konventy této strany jakož i členy stranických výborů, které zřizují obě strany od volebního obvodu výše.

Tyto primární volby jsou organizovány různým způsobem. Především to jsou tzv. uzavřené primární volby, při nichž voliči veřejně prohlašují, zda jsou republikáni nebo demokrati, a toto prohlášení je zaregistrováno (!) Pak dostane volič hlasovací lístek své strany a označí na něm kandidáty, pro něž se vyslovuje.

Při tzv. otevřených primárních volbách dostávají voliči lístky obou stran a upravují z nich podle vlastního výběru pouze jeden, což usnadňuje rozmanité machinace při souboji obou stran. Ve dvou státech jsou použity „nestraničné“ primární volby, při nichž jsou jména všech kandidátů na jediném lístku, a to bez udání jejich příslušnosti ke straně.

Konkrétní provedení primárních voleb se v jednotlivých státech dosti liší. Většina států zavedla tzv. „mandatory primary system“, tj. primární volby jako povinný způsob výběru kandidátů všech stran.¹²⁾ V některých státech mohou strany navíc předepsat zvláštní podmínky pro to, aby se mohl někdo ucházet v primárkách o kandidaturu (např. Louisiana).

Jestliže proti pravým volbám představují primárky přípravné stadium, neznamená to, že by samy postrádaly jakékoli přípravy. Naopak, obě strany jakožto strany „otevřené“, jako komplex různých směrů, kladou na přípravu primárních voleb velký důraz — v neposlední řadě proto, že mají životní zájem na vytvoření jednoty stoupenců kolem společného kandidáta.

Přes rozmanitost úpravy v jednotlivých státech vyznačuje se způsob předkládání návrhů, z nichž voliči v procesu nominace vybírají kandidáty, vcelku jistou otevřeností. Pod tlakem veřejného i „straničského“ mínění, nepřátelského vůči uzavřenému výběru kandidátů ve stranických výborech (i na konventech), disponuje dnes právem navrhnout kandidáta pro účely primárních voleb v zásadě každý stoupenec strany, učiní-li tak v určité lhůtě před primárkami (kolem 10–14 dnů). V některých státech stačí pouhé prohlášení o kandidatuře (jsou i případy, kdy není k tomu nezbytný ani souhlas kandidovaného), ve více než čtyřiceti státech se však přísně vyžaduje, aby uchazeč o kandidaturu byl „členem“ strany. Protože ovšem individuální členství v republikánské ani demokratické straně neexistuje, je nahrazeno peticí podepsanou určitým po-

¹¹⁾ V. O. Key, *Politics Parties and Pressure Groups*, New York 1950, s. 348.

¹²⁾ Srov. např. dodatek z r. 1908 k čl. II, oddílu 2 kalifornské ústavy, čl. III, oddíl 5 oklahomské ústavy, čl. V, oddíl 7 ústavy státu Ohio.

čtem voličů, buď přesně stanoveným, nebo vyjadřujícím určité procento hlasů získaných kandidátem strany v předchozích volbách (často se žádá 5 %). V některých případech mohou účastníci primárního hlasování vpišovat přímo do hlasovacích lístků jména i jiných kandidátů (což představuje svého druhu petice).

Vyhlídky všech navržených nejsou přirozeně stejné. V průběhu soupeření těchto partnerů působí některé průvodní jevy amerického politického života tak intenzívně, že podstatně zkreslují jinak velmi demokratickou tvářnost primárek, takže se tato instituce ve skutečnosti nevymkla zcela kontrole bossů a mašinérie obou stran. To je značně usnadněno malým zájmem a nepatrnou účastí voličů na těchto volbách, takže je jmenování kandidátů převážně záležitostí bossů a jejich agentů. Účast voličů na primárních volbách se pohybuje v průměru kolem 10–20 % u primárek, týkajících se kandidátů na funkce presidenta USA, presidentských volitelů, delegátů na národní konventy a kandidátů pro volby obou komor Kongresu pak kolem 20–25 %. Přitom je třeba vidět, že i v tomto případě — stejně jako ve volbách samých — dostává volič k úpravě hlasovací lístek, na němž má vybírat kandidáty i z několika set uchazečů. Jsou např. známy primární volby ve státě New York, při nichž měl volič na hlasovacím lístku označit jména pěti set devadesáti vybraných kandidátů.

Přitom primárky (zejména tzv. „otevřený“ typ) nevyřešily uspokojivě otázku, jak zajistit, aby se hlasování o kandidátech určité strany účastnili skutečně jen stoupenci této strany. Praxe potvrzuje někdy opak. Osobní sympatie a někdy i snaha prosadit v některé ze stran ten či onen směr vedou masu „nezávislých“ voličů ke kolísání v orientaci na určitou stranu v primárních volbách. Tak např. v r. 1960 katoličtí republikáni pomohli Kennedymu k vítězství v primárkách demokratické strany.

Jakkoli většina států předpisuje „členství“ v určité straně jako podmínku pro kandidaturu v rámci této strany, připouští se ve většině států i kandidování za více politických stran zároveň. Je např. známo, že někdejší starosta New Yorku La Guardia kandidoval zároveň na listinách tří různých politických stran.

Na druhé straně ovšem osoby, které usilují o kandidaturu za určitou stranu přes odpor bossa a jeho aparátu, jsou ve většině případů předem odsouzeni k nezdaru. Jestliže ovšem tyto osoby jako kandidáti v primárních volbách zvítězí, musí být podle zákona kandidáty této strany i v řádných volbách.

Tím se dostáváme k další zajímavé otázce amerických voleb. Určití kandidáti jsou totiž kandidáty „oficiálními“, tj. kandidáty, které vybrala pro primární volby mašinérie strany — vládnoucí tým bossů, leaderů a členů stranických výborů. V amerických podmínkách je s to tomuto korunnímu kandidátovi účinně čelit jen ten, kdo má v daném obvodu nejen náležitou popularitu, ale i dostatek bojovných i majetných stoupenců, kteří jsou ochotni zorganizovat a materiálně zabezpečit jeho propagaci. Praktické důsledky tohoto jevu lze pozorovat v tom, že návrhy

kandidátů na primárky bývají vždy podávány a připravovány nikoli jednotlivými členy strany, ale skupinami: výbory, ligami, kluby apod. Jedině tak se stává, že občas tito „outsideri“ porazí exponenty mašinérie. Proto také počátky všech kandidatur jsou ve vytvoření akční skupiny kolem vhodného volebního manažera.

Zvláštní otázkou je účast tzv. nezávislých kandidátů ve volbách. V mnoha případech tzv. nezávislých kandidátů jde ve skutečnosti o kandidáty třetích stran, kteří se nemohou účastnit voleb z důvodů, které byly již dříve naznačeny. Jejich situace není však nikterak ulehčena, neboť na rozdíl od favorizovaných dvou vládnoucích stran vyžadují volební zákony předložení peticí s podpisy velkého množství voličů, kteří hodlají podporovat kandidaturu dotyčné osoby. V některých případech (tam, kde je zaveden systém tzv. nestranických primárek) existuje možnost voličů vpisovat do hlasovacího lístku jméno nezávislého kandidáta, přičemž hlasy voličů nahradí požadavek petice, dosáhnou-li určité výše.

Přes určité výkyvy platí stále dosud závěr, který stručně formuloval jeden z publicistů takto: „Dvě velké strany doslova pohltily funkci nominace tím způsobem, že získaly skutečný monopol na přístup ke všem voleným místům vládním, správním a soudním.“¹³⁾ Tento systém výběru kandidátů vedl amerického publicistu Kenta k závěru, že existuje kolem 150 000 osob tvořících v celé zemi třídu „chronických kandidátů“, z nichž „málokterý umírá a žádný neustupuje“.¹⁴⁾ Navíc pak nelze říci, že by zprávy o úzkém sepětí bossů a státních funkcionářů s podsvětím, které se v americkém tisku čas od času objeví, byly přehnané. V r. 1951 byl dokonce Senát USA nucen zahájit vyšetřování (řídil je senátor Kefauver) vlivu amerického podsvětí na státní aparát.¹⁵⁾

2. Volební boj

U voleb do nejvyšších federálních orgánů probíhá volební boj vlastně po celý volební rok, od jeho počátku až do listopadu, kdy se vlastní volby konají. Přitom první fází je, jak bylo již řečeno, boj o nominaci kandidátů obou stran. Tento proces probíhá na jaře a vrcholí u presidentských voleb národními konventy. Léto a podzim jsou v USA již ve znamení volebního soupeření dvou vládnoucích stran a jejich kandidátů.

a) Organizace a prostředky volebního boje.

Ačkoli se také ve Spojených státech projevují snahy právně regulovat organizaci volebního boje, zůstává stále oblast vlastní volební kampaně — s výjimkou nominace kandidátů a předpisů o financování voleb — vcelku prostá zásahů státních orgánů.

¹³⁾ Jean Louis Seruin, *La Structure Interne des Partis politiques américains*, Paris 1955, str. 13.

¹⁴⁾ F. R. Kent, *The Great Game of Politics*, New York 1950, str. 215.

¹⁵⁾ A. a S. Tunc, *Le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique*, Paris 1954, sv. 2, str. 47.

Volební kampani je ve Spojených státech přikládán mimořádně velký význam, což se projevuje i v hluboce propracovaném systému prostředků volebního boje, jež jsou pro evropské strany v mnohém vzorem.

Základem volební kampaně v USA je rozbor situace opírající se především o systematický a mnohostranný průzkum veřejného mínění i jiné druhy sociálního průzkumu, prováděné pečlivě oběma stranami i nezávislými institucemi, zejména ústavy pro výzkum veřejného mínění. Obě strany vycházejí přitom ze skutečnosti, že rozhodující masu tvoří tzv. nezávislí voliči, kteří nejsou pevněji spjati se žádnou z obou stran. Protože obě strany nejsou ideologicky odlišné¹⁶⁾ a rozdíly mezi nimi jsou celkem vzato nepodstatné, roste význam osobností jednotlivých kandidátů, kteří se mohou i v rámci téže strany dosti lišit. Přes určité výjimky valná část „nezávislých“ voličů není před nominací kandidátů definitivně rozhodnuta, kterou stranu bude volit.

Snaha získat voliče pro kandidáty a jejich strany je za této situace vystupňována do krajnosti. Každý z kandidátů na významnou funkci se opírá o štáb („brain trust“ — známý zejména z presidentských voleb) nejbližších spolupracovníků nebo alespoň o volebního manažera, kteří se ve spolupráci s mnoha dalšími zabývají stanovením volební taktiky a propagací kandidáta. Zatímco v Evropě doznívá ještě politický amatérismus, v USA je vedení volebního boje ve znamení profesionalismu. Kandidáti stojí před nesmírným duševním i fyzickým vypětím. Znalci americké volební politiky kladou požadavek dokonalé fyzické kondice kandidátů na první místo (ještě před finančními prostředky).¹⁷⁾ Taktika i prostředky volebního boje jsou vypracovány podle zásad americké profesionální obchodní reklamy, jež je sama o sobě velmi významnou složkou podnikání.

Americký kandidát musí mít především kontakt s voliči. Namáhavá turné kandidátů i bezpočetná setkání s voliči jsou velmi důležitým — ne-li prvořadým — faktorem ve volebních propočtech. Rozhlas a zejména televize vnesla značné změny zejména do presidentských voleb, přesto však při rozboru volební kampaně v r. 1964 uvádějí američtí autoři, že presidentští kandidáti musí počítat s tím, že absolvují v letadle kolem 200 000 mil po Spojených státech.¹⁸⁾

Současně jsou však rozšiřovány populární volební seriály americké televize, která zařazuje pravidelně do programu řadu diskusí mezi oběma kandidáty na funkci presidenta a jiné předvolební pořady. V kampani k presidentským volbám na podzim 1960 setkali se Kennedy s Nixonem čtyřikrát před televizními kamerami, aby soupeřili v politické debatě před očima miliónů diváků.

Pokud jde o kandidáty do sněmovny a senátu, kde nejde ani tak o boj dvou koncepcí v celostátním měřítku jako v měřítku jednotlivých voleb-

¹⁶⁾ V televizní diskusi Kennedyho a Nixona v září 1960 se stále hovořilo o shodných cílech obou kandidátů.

¹⁷⁾ Election Handbook 1964, New York 1964, str. 107 a násl.

¹⁸⁾ Election Handbook 1964, New York 1964, str. 108.

ních obvodů, zůstává bezprostřední styk s voliči základem volební kampaně. Britský odborník pro otázky voleb a pozorovatel britské parlamentní delegace v USA konstatoval, že americký kandidát pro volby senátu a zvláště Sněmovny reprezentantů (kde je volební období pouze dvouleté) vzbuzuje jeho úctu pro nesmírnou namáhavost volební kampaně, již zahajuje pravidelně 5,15 hod. ráno a končí o půlnoci. Přesně podle rozvrhu nepromarní ani minutu: podá denně s úsměvem ruku asi 4000 osobám (a to těm „pravým“, které mohou vlastním působením rozšířit okruh voličských sympatií i na další), pohovoří stanovený počet minut s představiteli vlivných skupin (odborových, náboženských, rasových aj.), s dělníky u soustruhu, s reprezentanty dělnické mládeže, žen atd.¹⁹⁾ Typickou ukázkou takového programu z r. 1964 uvádí D. M. Ogden a A. L. Peterson v knize „Electing the President: 1964“, San Francisco 1964, s. 192–193.

Do volebního boje je plně zapojen ve Spojených státech i tisk, jehož úloha proti první polovině tohoto století značně vzrostla. Reklamní plakáty, letáky, sportovní podniky, slavnosti, film, neonové reklamy, hudba, magnetofonové záznamy, inzeráty, dopisy voličům, návštěvy určitých oblastí, obcí, čtvrtí, podniků a restaurací, to vše tvoří v USA pestrou směs volební propagandy, vycházející z komerční koncepce, v níž je volič svým způsobem spotřebitel a kandidát svého druhu zboží.

Protože volby jsou ve většině případů organizovány v malých obvodech a místní vlivy jsou důležitým faktorem voleb, zaměřují se v předvolební kampani obě strany i na osobní agitaci a seskupují síť agentů, jejichž cílem je dostat se k voliči co nejbližší. Tito agenti se nezdíra rekrutují z řad obchodníků, pojišťovacích agentů a jiných osob, které sledují současně i své vlastní cíle. Přímé kupování hlasů se vyskytuje i v době po druhé světové válce.

Finanční náklady na volební kampaně jsou obrovské. Protože obě strany nemají stranické příspěvky, jsou jediným zdrojem příjmů pro předvolební fond soukromé dary. Jsou získávány rozmanitým způsobem: sbírkami, velmi rozšířenými „Dinner Tickets“,²⁰⁾ avšak ponejvíce jde o velké obnosy poskytované majetkově silnými příznivci a společnostmi podnikatelského světa. Zákon sice stanoví, že národní výbor republikánské a právě tak demokratické strany smí vynaložit jen po třech miliónech dolarů a dary na volební fond nesmějí přesahovat částku 5000 dolarů, avšak tyto předpisy jsou v USA celkem snadno obcházeny. Protože volební fondy shromažďují rovněž výbory obou stran ve státech, v hrabstvích a místech, mohou finančně mocní adresovat své příspěvky nikoli jednomu, nýbrž početným orgánům téže strany. Kromě toho neexistuje způsob, jak přimět občana, který se účastnil volební kampaně, aby skládal účty, kolik času nebo peněz vynaložil. Téměř při každé volební kampani objeví se skan-

¹⁹⁾ Srov. článek „Vigour of American Electioneering“, The Times, 6. 12. 1962.

²⁰⁾ Vstupenky na banket (po 100 dolarech), jehož výtěžek je určen volebnímu fondu.

dály, které umožňují zčásti nahlédnout do finančního zákulisí kandidátů.

Statistiky volebních nákladů, publikované na základě neúplných šetření zvláštních výborů Kongresu, ukazují systematicky rostoucí křivku volebních nákladů, odmyslíme-li si rozmanitost volebních kampaní, které se netýkají vždy voleb do stejných orgánů a stejného počtu volbami obsazených míst. Oficiální údaje r. 1950 hovoří např. o výdaji 33 milionů dolarů (z toho 20 milionů pro republikány a 10 milionů pro demokraty).²¹⁾ Skutečné výdaje jsou však podstatně vyšší. V tomto směru je možno pokládat za velmi skromný odhad publicisty Coyleho,²²⁾ který hovoří o vzestupu nákladů z 25 centů na 40–50 centů na jednoho voliče, právě tak jako oficiální prognózu pro rok 1960.²³⁾ Za velmi nákladné jsou pokládány volby v r. 1962, které (přestože nešlo o volbu presidenta) byly vyjádřeny v odhadu 100 milionů dolarů.²⁴⁾ Vzdrust nákladů volební kampaně je přičítán používání stále masovějších a technicky dokonalejších prostředků.

V důsledku těchto skutečností stávají se volby finančně stále náročnější záležitostí — a tím i stále více záležitostí dvou nejmocnějších stran.

b) Věcná orientace volebního boje.

Ve Spojených státech lze těžko hovořit o obsahu a zaměření volebního boje vůbec. Odlišnosti volební kampaně presidentské a kongresové jsou tak výrazné, že značně ovlivňují i věcnou orientaci kampaně. Tyto odlišnosti závisí ovšem i na situaci vnitropolitické i mezinárodní — někdy jsou výraznější, jindy se poněkud stírají. Je tomu tak vždy tehdy, když vystupují do popředí závažné vnitropolitické otázky celostátní povahy nebo je-li veřejné mínění zaujato událostmi mezinárodního rázu. Vcelku je odlišnost v obsahu obou volebních kampaní výraznější v období, kdy probíhá kampaň pro volby presidenta i Kongresu současně. Zatímco hlavní problémy vnitrostátní i mezinárodní jsou předmětem polemik obou kandidátů na presidenta Spojených států, volby do Kongresu zůstávají převážně ve znamení lokálních a regionálních problémů. Tento obecný jev, který ještě bude předmětem dalšího rozboru, může být ovšem omezen zvláštnostmi vnitřní i mezinárodní situace, a to zvláště v období tzv. mid-term elections, kdy je volena pouze Sněmovna reprezentantů a třetina senátorů (uprostřed presidentova volebního období). Svědky tohoto jevu jsme byli např. v r. 1962, kdy události kolem blokády Kuby ovlivnily i průběh a zaměření volebního boje. Právě tak obtíže s realizací programu sociálního zákonodárství presidenta Kennedyho byly v r. 1962 příznivější okolností pro zvýraznění vnitropolitických problémů celostátních spíše než lokálních.

²¹⁾ Srov. článek „What U.S. Political Campaigns Cost“, N. Y. Herald Tribune 31. 8. 1960.

²²⁾ Srov. D. S. Coyle, *Le système politique des États-Unis et son fonctionnement*, Paris 1955.

²³⁾ Srov. N. Y. Herald Tribune, 31. 8. 1960.

²⁴⁾ Srov. článek „U.S. Elections Will Cost Doll. 100 Million“, N. Y. Herald Tribune, 14. 1. 1962.

Přesto však zůstávají volby do Kongresu ve znamení převážně místních a regionálních otázek, jako jsou např. místní problémy bytové výstavby, otázky zdravotních zařízení, dopravy a výstavby komunikační sítě, školství apod. Ve státech hospodářské deprese k tomu přistupují otázky sociálního zabezpečení, v jižních státech pak problémy rasové segregace apod. Přitom také argumenty a volební sliby jednotlivých kandidátů — zejména pro volby do sněmovny — se nesou v tomto duchu.

Lokalizace v argumentaci volebního boje je výsledkem celé řady faktorů, jež se projevují ve volbách do Kongresu. Jistě tu působí především způsob volby členů Kongresu, kteří jsou vybíráni na základě většinové volební soustavy relativní většinou odevzdaných hlasů — a to u reprezentantů v poměrně malých volebních obvodech. Tato okolnost činí z voleb boj dvou nejsilnějších kandidátů (republikána a demokrata) o volební obvod. Snaha získat voliče ve specifických poměrech malých obvodů vede i ke specifikaci a lokalizaci volební argumentace.

Specifické poměry v jednotlivých obvodech podporují však i další oslabení vnitřní soudržnosti obou stran, neboť hlavním kritériem kandidátů nejsou hesla oficiálního předvolebního programu strany (který vyjadřuje maximálně jen některé, a to ještě jen víceméně společné aspekty celostátního rázu, které nejsou pro kandidáty této strany závazné), ale vlastní odhad a volba specifické strategie a taktiky jednotlivých kandidátů a politických skupin je podporujících. Nedostatek centralizace a prvek otevřenosti v organizaci obou stran jen podporuje individualitu a nezávislost kandidátů. Ve stejném směru působí i požadavek bydliště kandidátů ve volebním obvodu, který navíc usnadňuje v některých obvodech zvolení i velmi slabých kandidátů.

Pro postup jednotlivých kandidátů a mašinérií či skupin je podporujících je důležitý správný průzkum a odhad situace v obvodu. Věcné zaměření volebního boje je ovlivňováno i skutečností, zda jde o stát „jednobarevný“, tj. stát, v němž má pevné pozice jedna strana a kde také voliči jsou tradičně více spjati s touto stranou, nebo zda jde o stát, v němž nelze spoléhat na tyto sklony voličů a kde šance obou kandidátů nejsou jasné ve většině obvodů. Právě tak i z hlediska jednotlivých obvodů lze rozeznávat obvody označované termínem „safe“ (jež jsou pevně v rukou určité strany — či spíše politické skupiny) a obvody „close“ (v nichž dochází k ostrému střetu kandidátů, neboť nejsou vyhraněně ovládány určitou stranou). V prvním případě volí opoziční kandidát zpravidla taktiku programu velmi blízkého představiteli vládnoucího politického týmu, takže vzniká dojem, že jde vlastně o dva kandidáty téhož politického zaměření.

Hovoříme-li o volbách do Kongresu, nelze opomenout i fakt, že také mezi kampaní pro volbu poslanců a senátorů existují rozdíly. Tyto rozdíly jsou určeny především třemi odlišnými skutečnostmi: senátoři jsou voleni na mnohem delší dobu, jsou voleni do funkce neméně důležité (spíše důležitější) než poslanci a konečně — jsou voleni ve značně větších volebních obvodech, takže prvek lokální orientace je oslaben a také požadavek

bydliště nefavorizuje méně schopné kandidáty tak jako v prvním případě.

Platí-li programová blízkost kandidátů pro některé volební obvody ve zvýšené míře, pak se alespoň do jisté míry vztahuje i na téměř všechny ostatní případy. Z charakteru a struktury obou amerických stran vyplývá, že pro volby do Kongresu se strany prakticky rozkládají do mnoha politických skupin s vlastními — často protichůdnými — programy, takže mnohý demokrat má blíže k republikánům a naopak. Pro věcnou orientaci volebního boje mají tyto skutečnosti velký význam, neboť čím méně se střetají skutečně odlišné politické koncepce, tím více jsou voliči při výběru vedeni podružnými momenty (náboženství, stáří kandidáta, jeho vzhled, úsměv, podání ruky, zájem o sport apod.). V tomto ohledu se také volby do amerického Kongresu dosti liší od parlamentních voleb v Evropě.

Přes určité společné rysy s volbami Kongresu vycházejí však presidentské volby v USA vcelku z jiné situace. Volby amerického prezidenta jsou především nesmírně závažné vzhledem k významu této funkce v americkém presidentském systému vůbec. Volba sama se koná na základě nepřímých, formálně dvoustupňových voleb (volba volitelů — volba prezidenta), v nichž volitelé jsou vybíráni na základě většinové soustavy (poměrnou většinou hlasů) a při použití blokových kandidátních listin obou stran v jednotlivých státech. To znamená, že voliči v jednotlivých státech hlasují souhrnně pro listinu volitelů té či oné strany v rámci celého členského státu. Již tento samotný fakt podstatně omezuje vliv lokálních a regionálních zájmů obcí a hrabství.

Osobnost kandidáta, která je definitivně známa po sjednocovacích ceremoniálech národních konventů obou stran, má při presidentských volbách nemenší význam než u voleb do Kongresu. Avšak jestliže u voleb do Kongresu vyjadřuje partikularizaci obou stran, v tomto případě je osoba kandidáta reprezentantem integračního procesu uvnitř stran, je představitelem pomyslné jednoty různých proudů, bez níž by žádná z obou stran neměla naději na vítězství.

Protože presidentské volby jsou jedinou formou volebního střetnutí obou stran jako celků, a to v měřítku celostátním, jsou i programy obou stran pro presidentské volby nesený snahou vyjádřit stanovisko (alespoň obecně) k těm celostátním otázkám vnitropolitickým i zahraničním, které znepokojují mínění v zemi. Tak např. trvalou součástí programů obou stran pro presidentské volby se staly po druhé světové válce otázky, jako např. americký prestiž v zahraničí, americká zahraniční pomoc, vztah k socialistickým zemím, vojenská síla Spojených států, otázky hospodářského rozvoje, státní subvence, sociální zákonodárství, rasová segregace aj.

Volebním programům a věcné orientaci volebního boje při presidentských volbách nelze přitom vytýkat, že se nezajímají o palčivé sociální a politické otázky země. Nedostatkem programů pro presidentské volby je spíše jejich neurčitost a labilita. Je sice pravda, že výběrem jediné osoby jako kandidáta na funkci v celostátním měřítku tak důležitou je

usnadněn (nebo dokonce umožněn) i ucelený program obou soupeřících stran. Avšak charakteru obou amerických stran také odpovídá existence dvou variant programu v každé z nich. První, oficiální varianta je sestavena zvláštní komisí na základě řady diskusních příspěvků delegátů národního konventu a vyjadřuje politické zaměření i hlediska vyslovená na konventu. Druhá (neoficiální) varianta je dána skutečným programem kandidáta, který volně upravuje požadavky programové komise, některé z nich zdůrazňuje a rozpracovává, jiné opomíjí. Přitom však musí dbát, aby nevybočil příliš k některým z krajních křídel své strany a neoslabil tak vlastní pozici ve straně.

Prostředkem k posílení autority kandidáta ve straně a pomocí ke stmenění strany je výběr kandidáta na funkci vicepresidenta USA, prováděný nominovaným již kandidátem na presidenta. Zpravidla si kandidát zvolí takovou osobu, která reprezentuje jiný, a to silný politický proud v rámci strany a zároveň (zvláště u demokratické strany) i jinou oblast USA. Např. Rooseveltův výběr směřoval k reprezentantu jižních demokratů Trumanovi, podobně i Kennedy počítal s tím, že na průmyslovém severu spíše zapůsobí vlastní liberální a sociálně reformní orientací, zatímco v jižních státech a ve farmářských oblastech spoléhal na přitažlivost jižana Johnsona.

Na věcnou orientaci volebního boje působí kromě toho i celá řada dalších činitelů. Je to na prvním místě sociální struktura vůbec i její zvláštnosti v jednotlivých státech a oblastech. Orientace volebního boje se zvláštním ohledem na určité sociální skupiny obyvatelstva je v americké volební kampani jevem přirozeným. Obě strany se snaží získat podporu odborářských funkcionářů a bossů s nadějí, že jejich vliv zapůsobí na masu kolísajících voličů z řad dělnictva a jiných odborově silně organizovaných složek obyvatelstva. I když jsou masové odborové ústředny (např. AFL-CIO) vcelku nakloněny spíše demokratům (v r. 1960 a 1962 se stavěly spíše za liberálnější a reformistické politiky kennedyovského ražení a v r. 1964 pak za Johnsonův program „boje proti chudobě“), mohou v určitých oblastech ovlivnit odborové předáky i republikáni — zejména pokud není správa demokratů s to řešit hluboké sociální problémy těchto oblastí (v r. 1962 byl takový přesun znát v průmyslových státech, jako je Pensylvánie, Ohio a Michigan, kde republikáni slíbili práci 350 000 nezaměstnaným).

Velmi citlivě reaguje volební kampaň i na existenci a problémy rasových (zejména černošských) sociálních skupin, dále skupin národnostních (Italové, Poláci, Portorikánci atd.); apeluje na náboženské cítění: je známo, že Kennedy, který se stal prvním katolickým presidentem USA, získal v mnohých státech hlasy republikánských katolíků, přestože byl kandidátem demokratické strany.

Jiným prvkem, který má pro volební kampaň ve Spojených státech velký význam, je federální struktura země a specifičnost situace v jednotlivých státech. Z tohoto hlediska je možno pozorovat odlišnosti ve věcné orientaci volební kampaně ve státech „pevných“, tam, kde ta či

ona strana víceméně trvale ovlivňuje většinu voličů, a ve státech „nezávislých“, kolísajících. Tzv. pevné státy demokratů (např. 7 jižních států a některé průmyslové státy severu) a pevné státy republikánů (jako např. Vermont, N. Anglie a farmářský pruh na středním západě) jsou charakterizovány jistým oslabením volební kampaně, v níž vystupuje vládnoucí strana (i v presidentských volbách) zpravidla s tradiční koncepcí — i když se tato koncepce značně liší od zaměření kandidáta na funkci presidenta. Protože vrstva „nezávislých“ voličů, kteří jsou vlastně předmětem volebního boje, je v těchto oblastech podstatně slabší než ve státech „kolísajících“, přibližuje se strana opoziční ve své argumentaci straně vládnoucí v těchto státech, aby mohla získat část jejich tradičních voličů.

Volby presidentských volitelů nejsou v USA zbaveny možnosti volební prémie. Každý stát vysílá do kolégia elektorů počet volitelů, rovnající se úhrnu v tomto státě volených zástupců v obou komorách Kongresu USA. Vítězství určité strany v rámci státu přináší této straně všechna místa elektorů. Protože tzv. pevné státy samy o sobě převahu jedné strany nevyjadřují, soustřeďuje se boj o presidenta do států s vyrovnanějšími silami obou stran a s větším počtem „nezávislých“ voličů. Nikoli všechny státy této kategorie mají však prvořadou důležitost. Pochopitelně největší pozornost je věnována státům s velkým počtem volitelů (např. Kalifornie), neboť vítězství v nich může přinést obrát v celkovém poměru hlasů volitelů a definitivní vítězství určitému kandidátovi.²⁵⁾

Vliv celé řady rozmanitých prvků v jednotlivých oblastech a státech Unie v celkovém měřítku ještě více stírá rozdíly mezi oběma kandidujícími stranami, které se i tak opírají o nepříliš odlišnou sociální základnu a obdobné politické koncepce. Výsledkem tohoto stavu je pak jev, který se markantně projevil ve volební kampani r. 1960 při prvním televizním souboji Kennedyho a Nixona, a to v opakovaném tvrzení Nixona, že republikáni usilují o stejné cíle, avšak jinou, „svobodnější“ cestou.

Tím roste zcela přirozeně vliv druhořadých momentů na rozhodování voličů. Obě strany jsou si toho vědomy a neváhají ve volební kampani — zvláště ve státech s velkým počtem „nezávislých“ voličů — náležitě vyzvednout celou škálu dalších, i když nepodstatných rozdílů mezi oběma kandidáty.

3. Hlasování a zjištění jeho výsledků

Volební zákony v USA jsou vesměs založeny na dobrovolnosti hlasování. Celkově vysoká absence amerických voličů vede sice některé státy k ústavním doplňkům umožňujícím zavedení volební povinnosti,²⁶⁾ avšak k jejich praktickému použití dosud nedošlo.

²⁵⁾ Několik velkých států (New York, Pennsylvánie, Kalifornie, Illinois, Texas a Ohio) mají 185 elektorů, tj. většinu.

²⁶⁾ Jde o státy Massachussetts, North Dakota.

Pro účely hlasování je země rozdělena do volebních okrsků (kolem 130 000), v nichž kolem 300–1000 voličů hlasuje ve stejné volební místnosti (umístěné ve škole apod.). Volební orgány — volební kanceláře i volební soudci — jsou vytvářeny způsobem již dříve popsáním ze zástupců obou stran, přičemž při sčítání hlasů mohou být přítomni i zástupci jednotlivých kandidátů, zpravidla jejich „volební agenti“.

Vlastní hlasování je v USA prováděno buď prostřednictvím volebních strojů (přípustných ve většině států, avšak jen pomalu pronikajících), nebo pomocí hlasovacích lístků.

Vzhledem k mimořádně velkému počtu volených funkcí a poměrně krátkým volebním obdobím je příznačný pro americké volby tzv. dlouhý hlasovací lístek — lístek, jímž jsou voleny zároveň desítky rozmanitých funkcionářů. Ve výjimečných případech obsahují takové lístky i několik stovek kandidátů a dosahují délky i několika metrů. Je přirozené, že voliči ztrácejí v takovém lístku orientaci i trpělivost vybírat a označit volené osoby. Většinou tedy ponechávají — kromě několika funkcí — hlasovací lístek bez úpravy. Hnutí za krátký hlasovací lístek, které se zejména ve dvacátém století rozvíjí a jež předpokládá přeměnu řady drobných funkcí ve funkce jmenované, nedosáhlo zatím výrazného úspěchu.

Technika hlasování a koncepce hlasovacího lístku závisí na rozmanitostech úpravy v jednotlivých státech. Od r. 1890 se ujal systém tzv. „australského lístku“ v jednotné úpravě a číslovaného v sériích. V praxi existuje v několika podobách. Tzv. „office block ballot“ řadí u titulů jednotlivých volených funkcí všechny kandidáty podle abecedního pořádku, ale s označením stranické příslušnosti. Úprava hlasovacího lístku trvá tudíž stejnou dobu, ať volič hlasuje disciplinovaně pro kandidáty jedné strany (straight ticket) nebo „nedisciplinovaně“ vybírá kandidáty různých stran (split ticket). Označování volených kandidátů se provádí běžně křížkem.

Vedle tohoto systému (platného v menšině států) je rozšířena ve většině států jiná varianta, totiž tzv. „party-column ballot“. U tohoto — pro manipulaci méně zkušených voličů jednoduššího — systému jsou názvy volených funkcí uváděny v horizontální rovině, zatímco ve svislých sloupcích jsou pod názvem a znakem kandidujících stran seřazeni jejich kandidáti. Učiní-li volič znaménko přímo u znaku strany, má se za to, že hlasuje pro všechny kandidáty této strany en bloc. Jinak může vybírat jednotlivé kandidáty bez ohledu na stranickou příslušnost, avšak musí individuálně označit voleného kandidáta. V tomto případě však zástupci stran ve volební místnosti bezpečně poznají, který volič prováděl takový výběr. To jim zajišťuje přinejmenším evidenci tzv. „nezávislých“ voličů, na něž je třeba se orientovat v další volební kampani. Jinak ve všech státech vlastní úprava hlasovacího lístku je prováděna v odděleném prostoru a hlasování samo je tajné.

4. Systém rozdělování mandátů

Volby v USA jsou založeny na většinovém systému. Jen výjimečně připouštějí ústavy alternativu poměrného zastoupení (Oregon, Západní Virginie), jež je uvedeno v život jen v místních volbách v některých městech. Vlastní provedení většinové soustavy, požadující ke zvolení kandidáta relativní většinu odevzdaných hlasů, se různí podle povahy voleb.

Pro presidentské volby bývá volební systém charakterizován jakožto nepřímé dvoustupňové volby. Ve volebním dni vybírají voliči v každém státě sbor volitelů, a to v počtu, který se rovná úhrnu zástupců daného státu v obou komorách Kongresu. Po volbě volitelů (v listopadu) dochází k soustředění těchto elektorů v každém státě a k jejich hlasování o osobě prezidenta (v prosinci volebního roku).

I když po formální stránce nesou volby amerického prezidenta znaky nepřímých dvoustupňových voleb, ve skutečnosti se téměř rovnají volbám přímým. Tato skutečnost souvisí především s faktem, že ve velké většině států jsou volitelé vázáni zákony hlasovat pro ty kandidáty na prezidenta a viceprezidenta, v jejichž prospěch se vyslovili předtím, než byli voliči zvoleni. Jsou tedy zvoleni s imperativním mandátem hlasovat pro určitého kandidáta. Jen v pěti jižních státech (Georgia, Jižní Karolina, Alabama, Arkansas a Mississippi) nebyli volitelé donedávna vázáni hlasovat ve prospěch určitých kandidátů. Poslední vývoj v tomto směru přinesl však další omezení této volnosti elektorů dnes již jen na dva státy (Mississippi — po poslední úpravě volebních obvodů — 7 elektorů, v Alabamě pak 6 z 11 volitelů).²⁷⁾ V důsledku vázanosti presidentských volitelů dochází vlastně ke stavu, kdy o výsledku voleb prezidenta rozhodují již samotné volby elektorů, vlastní volba prezidenta o měsíc později je pokládána již jen za formalitu a nepřitahuje téměř pozornost veřejnosti.

Systém presidentských voleb přináší určitá zkreslení, jež mohou vést ke zvolení prezidenta, za nímž nestojí většina voličů. Takových případů je v ústavní historii Spojených států několik; v případě Harrisonové (1888) došlo ke zvolení přesto, že protikandidát (Cleveland) získal více hlasů při volbě volitelů. Také při volbách v r. 1960 došlo ke zvolení prezidenta Kennedyho, který obdržel při volbě volitelů méně než 50 % hlasů.²⁸⁾ Dosti často se stává, že proporce mezi oběma skupinami hlasujících voličů a skupinami volitelů se značně liší. Tak např. v r. 1952 získal Eisenhower s 33 milióny hlasů 442 volitelů, zatímco Stevenson s 26 milióny hlasů jen 89 elektorů, v dalších volbách pak zvítězil rovněž Eisenhower s 35 milióny hlasů a 457 elektory proti témuž konkurentu s 25 milióny hlasů a jen 74 voliteli.

²⁷⁾ Kromě toho v r. 1952 uznal Nejvyšší soud ústavnost zákonů jednotlivých států, které příkazují volitelům hlasovat pro kandidáta designovaného národním konven-tem vlastní strany.

²⁸⁾ Srov. Time (Atlantic edition), 5. 12. 1960, str. 19: podle těchto údajů získal Kennedy 34 130 719 hlasů, tj. 49,753 %, Nixon 33 955 913 hlasů, čili 49,498 % hlasů a jiní kandidáti 512 557 hlasů, tj. 0,749 %.

Tato zkrácení jsou v první řadě produktem způsobu volby presidentských elektorů, kteří jsou voleni na základě blokových, tj. vázaných kandidátních listin stran v rámci jednotlivých států (volebními obvody jsou tudíž celé státy). Přitom strana, která získá relativní většinu hlasů v jednotlivém státě, má nárok na všechna místa volitelů daného státu, takže (až na nepatrné výjimky) delegace jednotlivých států v kolegiu elektorů hlasují shodně. V důsledku toho může běžně nastat taková situace, kdy 100 % volitelů za daný stát připadne straně, která zvítězila při jejich volbách jen nepatrnou většinou.²⁹⁾ V těchto možnostech se skrývá nejčastější příčina mimořádně vysokých volebních premií jednotlivých stran. Druhou příčinou je i nerovnoměrné rozvržení počtu elektorů mezi jednotlivé státy v důsledku volební geometrie. I když v tomto směru rozhodnutí Nejvyššího soudu z r. 1962 bylo podnětem k závažným korekturám počtu poslanců ve Sněmovně reprezentantů (a tím byl nepřímě korigován i počet volitelů prezidenta), přece jen nerovnost zůstává stále. Pokud setrvává v platnosti směrnice ústavy o rovném zastoupení jednotlivých států v senátu, zůstávají státy s větším počtem obyvatel stále do jisté míry v nevýhodě.

Stávající systém presidentských voleb v USA, který dnes již neodpovídá původnímu záměru americké ústavy, je po řadu desetiletí již předmětem reformních snah směřujících vesměs k odstranění kolegia volitelů a k tomu, aby prezidenta volili přímo voliči. Tato reforma by odstranila výhody venkovských oblastí a málo obydlených států, a proto existuje v obou komorách proti ní i silná opozice. Návrhy senátora Mansfielda, předpokládající i nahrazení národních konventů primárními volbami v celostátním měřítku a financování volební kampaně z federálních prostředků, zatím Kongresem neprošly.

Rovněž obě komory Kongresu jsou voleny za použití většinového systému a prosté většiny. 435 členů Sněmovny reprezentantů předstupuje před voliče v malých volebních obvodech, kde je voleno po jednom poslanci na dobu dvou let, kdežto 100 senátorů je voleno na šest let tak, že postupně každé dva roky je volena třetina. Volebním obvodem senátorů je tudíž stát. Delší funkční období senátorů spolu s velkým volebním obvodem neváže senátora tolik na úzké zájmy jednotlivých okresů a jejich politické mašinérie. Rovněž poměrně velká pravomoc amerického senátu a v neposlední řadě i jeho vliv na zahraniční politiku v době, kdy od druhé světové války vlastně nepřetržitě má zahraniční politika primát v politickém životě země, činí ze senátorů v USA významné politické osobnosti.

Také Kongres je zpravidla zcela v rukou dvou vládnoucích stran, i když stranická příslušnost se do jisté míry nekryje s rozdělením kongresmanů do politických proudů. Volby do Kongresu jsou sice ve stínu president-

²⁹⁾ Při volbách v r. 1960 stalo se tak např. v Kalifornii (tehdy 32 elektorů), když slabou většinu Kennedyho zvrátily hlasy odevzdané dopisy ve prospěch Nixona, který tím získal všech 32 elektorů.

ských voleb, avšak jejich význam nelze podceňovat, neboť Kongres se může stát účinnou brzdou reformních snah presidenta, jak tomu bylo v období Kennedyho. Lze dokonce říci, že určitá pravidelnost „přilivů“ a „odlivů“ ve volbách se projevuje zpravidla ve ztrátě té strany v „mid-term elections“, jež je toho času držitelem presidentského křesla. V takovém případě se formuje proti prezidentovi tzv. „negativní většina“, jež je účinnou brzdou zákonodárných změn.

Volby do Kongresu a zvláště do Sněmovny reprezentantů umožňují do jisté míry i účast třetích stran a kandidátů, zatímco presidentské volby jsou výhradní doménou dvou stran.

VLADIMÍR KLOKOČKA

Das Wahlsystem in den Vereinigten Staaten von Amerika

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel befaßt sich mit dem Wahlsystem der Vereinigten Staaten in der Einheit seiner Rechtsregelung und der politischen Organisation des Wahlprozesses, wobei der Autor daraus hervorgeht, daß das Wahlsystem der USA eine bedeutende und unteilbare Komponente der Verfassung bildet und das politische System mit der Stellung des Präsidenten in ein Ganzes vereinigt.

Eine Analyse des Wahlsystems beinhaltet im ersten Teil des Artikels die Fragen der Wahlvorbereitungen, besonders die Kandidatenernennung an den Konventen und in den primären Wahlen. Weiter befaßt er sich mit einer Charakteristik der Wahlkampagne mit Berücksichtigung der Methoden und Mittel des Wahlkampfes und der sachlichen Richtung der Wahlargumentation bei den Wahlen des Präsidenten, der Abgeordneten und Senatoren. Den dritten und vierten Teil des Artikels bildet eine Charakteristik der Abstimmungsarten, der Feststellung der Wahlergebnisse und besonders eine Untersuchung der Technik der Mandatsverteilung im amerikanischen Mehrheitssystem.

Der Autor begründet auf der Grundlage seiner Untersuchungen über die Wahlen und das Wahlsystem der USA bestimmte Schlußfolgerungen, die die Tendenzen des gegenwärtigen amerikanischen Wahlprozesses widerspiegeln. Er differenziert die einzelnen Wahlzensen und konstatiert eine wesentliche Abnahme des Einflusses der meisten Zensen, charakterisiert die widerstrebenden Tendenzen in der Entwicklung der Kandidatennomination und das fortschreitende Durchdringen der Primärwahlen in der Wahlkampagne des Präsidenten, weiter die Veränderungen in der Entwicklung der Mittel und des Inhaltes der Wahlkampagne überhaupt. Er unterscheidet dabei die charakteristischen Merkmale des Wahlkampfes im Zusammenhang mit der Präsidentenwahl und den ursprünglichen Merkmalen der Abgeordneten- und Senatorwahlen.

Bei der Analyse der Präsidentenwahlen kommt er zur Folgerung, daß der ursprüngliche strenge Charakter der Zweistufenwahl auf faktischem Wege (in letzter Zeit auch von amerikanischen Gerichten unterstützt) so abgeschwächt wurde, daß man heute schon – in Hinsicht auf die praktische politische Funktion – mehr oder weniger von direkten Wahlen sprechen kann, wenn auch formell die traditionelle Regelung erhalten blieb.