

K problémům voleb ve vyspělých kapitalistických zemích

Zu den Problemen der Wahlen in den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern

К некоторым проблемам выборов в развитых капиталистических странах

VLADIMÍR KLOKOČKA

Při rozboru volebních soustav a voleb v jednotlivě vzatých zemích vzniká otázka jejich společných rysů — a to jak s ohledem na statistické zachycení voleb v uvedených zemích, tak i se zřetelem na jejich vývojové tendence. Bude-li autor v dalším výkladu sledovat právě tuto otázku, nečiní tak bez vědomí určité omezenosti obecných závěrů okruhem několika hlavních zemí tak i časovým úsekem poválečného vývoje.

1. Hlavní směry současného vývoje v úpravě a provádění voleb

Studium a věcný rozbor voleb ve vyspělých kapitalistických státech — byť kritický — vede především k nutnosti odmítnout nános jednostranně zkreslujících pohledů, které zejména ve stalinském období převládly v publicistice socialistických zemí.

Takové chápání voleb ve vyspělých kapitalistických státech vycházelo jednostranně z charakteristiky voleb jakožto nástroje buržoazie ke klamání mas, z vyhlášení úpadku voleb, dokreslovaného výčty rozmanitých cenzů a jiných právních omezení volebního práva, poukazem na hlubokou materiální nerovnost v kapitalistické společnosti a argumentem o policejním násilí a podvodech, jimiž prosadí buržoazie své panství bez ohledu na výsledky voleb. Takové představy se, žel, objeví občas i dnes na stránkách tisku. Přitom úplné odmítnutí těchto představ „a limine fori“ bylo by stejně nesprávné jako jejich přijetí. Na každý z uvedených argumentů lze odpovědět zároveň „ano“ i „ne“, a to proto, že ve skutečnosti jsou volby mnohem složitějším, rozpornějším a zároveň v čase i prostoru diferencovanějším jevem, než by se zdálo.

Rozbory voleb v jednotlivých zemích především potvrzují, že ve vyspělých kapitalistických zemích probíhají vedle negativních procesů v ob-

lasti voleb i určité procesy pozitivní. Prudký vzestup životní úrovně obyvatelstva a intenzivní sociální, politický a kulturní vývoj společnosti rozvíjí postupně — i když s určitými výkyvy — demokratické a, ne-li socialistické, tedy alespoň sociální citění mas a vytváří široké demokratické a sociálním reformám přístupné veřejné mínění. Tlakem tohoto veřejného mínění spojeného s účinnými akcemi politických stran, odborů a jiných organizací probíhá ve všech uvedených státech v určitých směrech proces demokrati-zace voleb.

Pod tlakem tohoto hnutí padla řada omezení všeobecnosti volebního práva a byly zlepšeny podmínky pro výkon volebního práva (Itálie, Francie, NSR, V. Británie), uskutečňují se pokusy — jakkoli dosud málo účinné — vyrovnat možnosti a materiální prostředky soupeřících kandidátů a stran (zejména ve V. Británii, zčásti pak ve všech ostatních zemích), odstraňují nebo se omezují křiklavé nerovnosti ve volbách, zejména nerovnosti volebních obvodů (USA, V. Británie a zčásti i v ostatních zemích), jsou zaváděna ostrá opatření proti volebním podvodům apod. Růstem materiální a kulturní úrovně života pracujících jsou vytvářeny předpoklady jak pro jejich svobodnější a aktivnější účast ve volebním procesu, tak i pro značný pokles možnosti úplatků a materiálního působení na rozhodování voličů.

Tento proces zdokonalování voleb není však ani živelný ani jednoznačný. Bylo by sebeklamem si namlouvat, že neexistují ve vyspělé kapitalistické společnosti síly, které by se stavěly těmto tendencím na účinný odpor. Nejde přitom jen o určité skupiny koncentrující hospodářskou moc, o jejich lobby a zájmové organizace či stoupence v politických stranách, ale i o část tzv. „demokratické veřejnosti“, která je v určitých směrech pro demokrati-zaci volebního práva, která však v jiných směrech podporuje nebo schvaluje hesla o tom, že volby musí být uspořádány tak, aby zajistily stabilitu a účinnost vládní politiky, jakož i zamezily přístup k moci silám, které svým „extrémním“ charakterem představují vážnou hrozbu pro volby v samotném jejich principu.

Aniž bychom se zabývali otázkou antikomunismu v plné šíři, je třeba si připomenout, že pod jeho vlivem se v kapitalistické společnosti prosazují poměrně snadněji zásahy do voleb, které svými důsledky představují vážná omezení demokratického charakteru i funkce voleb.¹⁾

V důsledku těchto okolností a zčásti též jiných vlivů lze všeobecně pozo-

¹⁾ Protože převážná část argumentů uplatňovaná ve volební kampani proti komunistickým stranám se netýkala těchto stran bezprostředně, ale otázek mezinárodního komunistického hnutí, kultu osobnosti a jeho metod v socialistických zemích, lze se domnívat — přestože hlubší rozbory v tomto směru nejsou po ruce — že negativní vliv stalinského období byl i v mezinárodním měřítku větší než by se zdálo a významně přispěl k formování koncepce antikomunismu a jejímu pronikání do širších vrstev obyvatelstva na Západě.

rovať tendence směřující k znemožnění účasti některých politických sil, mezi nimi i pokrokových, ve volbách nebo i k reformě volebního systému zvýhodněním zastoupení určitých politických stran.

Přesto však tyto okolnosti sotva potvrzují, že by snad volby měly nutně jen omezenou roli „nástroje buržoazie“, tedy prostředku používaného vládnoucí třídou k dosažení těch či oněch cílů. Volební soustava a volební instituce nejsou dnes předmětem libovolného a jednostranného výběru vládnoucích politických sil, nýbrž produktem diferencovaných a střetajících se politických sil. Možnosti a prostředky pokrokových sil zasáhnout aktivně do tohoto boje rostou — rostou tudíž i možnosti pozitivně ovlivnit volební soustavu a její další demokratizaci. Lze mít zato, že proces další demokratizace a jejího prohlubování strukturálními reformami v hospodářském, politickém a státním ohledu závisí ve skutečnosti více na skutečném rozšiřování vlivu a autority pokrokových sil, než na vůli vládnoucích skupin konzervovat své výsady — a to aniž bychom podceňovali latentní nebezpečí rozmanitých „radikálních“ řešení vážných politických krizí.

V souvislosti s těmito problémy naskytá se otázka významu voleb. Lze hovořit o poklesu významu voleb ve vyspělých kapitalistických státech současné doby?

Na rozdíl od mnoha obecných úvah běžné publicistiky je nezbytné si především položit otázku, čím lze vůbec význam voleb měřit — jakými hledisky vést úsudky, jež by měly víceméně objektivně zachytit podstatné momenty a oddělit je od nepodstatných. Přitom intenzita s níž je veden volební boj (jak co do volby prostředků, tak i se zřetelem na věcný obsah volebních kampaní) se může stát sice velmi markantním, nicméně však vedlejším a druhořadým měřítkem.

Pro posouzení významu voleb jsou důležité předně skutečnosti souvisící bezprostředně s procesem voleb. Příčiny poklesu významu voleb lze v tomto ohledu shrnout do skupiny rozmanitých skutečností, kterou můžeme obecně charakterizovat jakožto nedostatek volební demokracie — ať v té či oné podobě — v důsledku něhož volby nemohou vyjádřit mínění voličstva. Vycházíme-li ze dvou stránek voleb, můžeme takové příčiny hledat jednak v první fázi volebního procesu — tj. v procesu utváření výsledku hlasování (spolu se vším co hlasování předchází a co je ovlivňuje) a na druhé straně pak ve způsobu, jakým jsou výsledky voleb (přesněji: výsledky hlasování) promítány do politické skladby voleného orgánu (tj. ve volebním systému v užším smyslu, ve způsobu rozdělování poslaneckých mandátů, zkrátka v procesu transformace výsledků hlasování do politických symbolů poslaneckých křesel).

Druhá základní skupina příčin, které mohou vést k poklesu významu voleb nesouvisí s volbami a je dána postavením volených orgánů. Nemají-li volené orgány takové reálné postavení, které by zajišťovalo skutečný vliv

na řešení zásadních nebo alespoň významných státně politických záležitostí, ztrácejí na ceně jak objektivně, tak i v očích voličů.

Bereme-li tato hlediska za základ našeho pohledu na volby v předních kapitalistických zemích, nelze konstatovat zcela jednoznačné vývojové tendence.

Je sice pravda, že jak teorie, tak i praktické koncepce stabilizační a integrační funkce voleb jsou v západních státech na vzestupu, avšak držíme-li se přísně toho, co a jak z nich bylo realizováno, lze sotva vyvozovat obecně závěry o poklesu významu voleb. Na jedné straně sice můžeme zaznamenat — zejména v oblasti rozdělování mandátů — jisté zásahy do volební soustavy, jejichž důsledkem je částečné zkreslování politického zastoupení ve prospěch jedné a v neprospěch druhé stran (ať již jde o zákaz nebo značné ztížení účasti některých politických sil ve volbách jak to lze konstatovat v NSR, USA a částečně i jinde, nebo o operace kolem rozdělování mandátů — např. ve Francii), avšak jejich dosah je ve skutečnosti menší, než by se zdálo. Navíc je velmi podmíněn konkrétními okolnostmi daných voleb (Francie). Na druhé straně růst demokratického citění obyvatelstva a vzestup jeho politické aktivity představuje spolu s jistou demokratizací volebního procesu a výkonu volebního práva spíše brzdu proti příslušným deformacím voleb.

Poněkud jiná je tendence vývoje v otázce úlohy zastupitelských orgánů v moderním kapitalistickém světě. Nesporný růst vlivu exekutivy a technokratů v politickém a státním životě jakož i pokles vlivu a často i působnosti a pravomoci parlamentů bezesporu jsou prvky oslabující nepřímo i význam parlamentních voleb. Při hlubším zamyšlení však je nutné si přiznat, že tento obecný vliv může být v konkrétních podobách velmi diferencovaný. Nejde totiž o jakékoli oslabení parlamentu, ale zejména o takové, které brání tomuto sboru planit ty nejzákladnější funkce politické kontroly a korektivu státní politiky. V tomto ohledu však — jakkoli jinak přesun iniciativního a organizujícího centra státní politiky ve prospěch exekutivy je zřejmý — nejde o změny tak výrazné, aby ovlivnily podstatně autoritu voleb.

Vezmeme-li jednotlivé státy, vidíme, že v USA představují sice volby do Kongresu a zvláště do Sněmovny reprezentantů druhořadou záležitost, avšak hlavní příčinou je presidentský systém a z něho plynoucí všeobecné volby amerického prezidenta. Presidentské volby nejenže neztratily nic na svém významu, ale jsou provázeny v poslední době i jistou demokratizací. Nepřímot těchto voleb — často kritizované publicistikou socialistických zemí — ve skutečnosti je jen formální, takže z praktického hlediska jde víceméně o přímé volby. Význam parlamentních voleb ve Francii — porovnáme-li Pátou republiku se Čtvrtou — skutečně poklesl, a to jak v důsledku volební reformy r. 1938 tak i oslabení úlohy parlamentu. Na druhé straně

však zavedení všeobecných a přímých voleb francouzského presidenta a to i za podmínek volebního zákona z r. 1962 otevírá přece jen voličům další sféru, která by mohla — za určitých okolností — významem předčít volby parlamentu. Význam italských parlamentních voleb netřeba zdůrazňovat zvláště za současné situace. Pokus o reformu italského volebního systému a výrazné zvýhodnění některých politických sil v r. 1953 ztroskotal. V souvislosti s Velkou Británií se, pravda, mnoho hovoří o omezené roli parlamentu ve prospěch řídicí funkce vlády, přesto však sotva lze v této zemi pozorovat pokles významu parlamentních voleb. Je tomu tak patrně především proto, že britské parlamentní volby lze ve skutečnosti pokládat — v současných podmínkách — za jakési „nepřímé“ volby kabinetu, tedy právě onoho nejvýznamnějšího orgánu v soustavě britské „nejsvětější trojice“, přičemž na druhé straně i parlament si stále uchovává — ne-li efektivně tedy alespoň potencionálně — možnost přímého zásahu do nejzávažnějších politických záležitostí. Volby v NSR jsou sice provázeny některými omezujícími klausulemi jak volebního zákona tak i Spolkového ústavního soudu, avšak protože jde v praxi o deformace, jež postihují jen malou část voličů a také vzhledem k postavení Spolkového sněmu, nelze ani v tomto případě pozorovat pokles významu parlamentních voleb.

Jiná je ovšem otázka nebezpečí protidemokratických převratů jakožto východiska ze složité politické situace, jež je přirozeně v moderní společnosti nebezpečím latentním, avšak trvalým.

2. Faktory určující výsledky hlasování

Vrátíme-li se od dynamiky voleb k jejich statickému zachycení, přichází téměř automaticky na mysl otázka, čím, jakými prvky jsou v současné době a ve vyspělých kapitalistických státech určeny výsledky hlasování voličů. Tato otázka skrývá v sobě celou řadu problémů, např. problematiku skutečného vlivu a míry působení vlastní volební kampaně, problematiku volební predispozice a prvků, které ji ovlivňují, otázky účasti a neúčasti voličů ve volbách a jejich rozmanitých příčin, problematiku volební povinnosti, otázky úlohy porušení demokratických principů organizace voleb, zejména různých forem nátlaku, porušení tajnosti hlasování a volebních podvodů, máme-li je zčásti vyjmenovat.

Zabývejme se však nejprve tím, co tvoří předběžnou otázku, predeterminující do značné míry přístup k celé problematice voleb: lze vůbec pokládat volby v těchto zemích za legitimní, za výraz skutečného mínění voličů? Tato otázka je totiž přímo nebo nepřímo položena publicistikou nejen stalinského údobí, ale i současnými pracemi, publikovanými v socialistických zemích.

Všimněme si nejprve okruhu občanů volících a nevolících, Z argumen-

tace běžné v naší publicistice vyplývá, že jednou z vážných příčin výsledků voleb uspokojivých pro buržoazii je neúčast voličů, způsobená jak rozmanitými cenzy tak i jejich nezájmem o volby a konečně apatií, případně dezorientací při hlasování. Ve skutečnosti však fakta tyto předpoklady nepotvrzují. Volební absence je v kapitalistických státech sice relativně značná, avšak celková tendence účasti na volbách je ve vyspělých zemích všeobecně vzestupná. Při tom ani vzestup účasti voličů, ani výkyvy, které lze pozorovat zejména ve Spojených státech, nenasvědčují tomu, že by příchod nových voličů k urnám znamenal nějaký obrat směrem „doleva“. Naopak, odpor, který kladou komunistické strany v řadě zemí proti zavedení všeobecné volební povinnosti, svědčí o tom, že oněch 20–30 % absen-tujících voličů představuje mnohem spíše pasivní a politicky zaostalou a spíše konformní než resistující část společnosti. Situace není ve všech zemích stejná, patrný vliv má nepochybně i stranicko-politický systém (poněkud odlišná je situace ve Velké Británii s autoritou dvou pevně vybudovaných stran, jiné jsou okolnosti v Itálii a vůbec tam, kde jde o systém více politických stran), avšak přesto je tento fakt víceméně všeobecný. Pokud jde o rozmanité formy omezování účasti na volbách, uvedli jsme již dříve, že lze obecně konstatovat tendenci omezování rozmanitých cenů a rozlišování jak právních, tak i materiálních předpokladů pro širší volební účast.

Věnujeme-li pozornost i jiným formám, sloužícím ke zkreslení konečného výsledku hlasování, pak lze konstatovat celkový ústup jak volebních podvodů, tak i porušování tajnosti hlasování a rozmanitých machinací s hlasovacími lístky. Především tyto případy vymizely jako masový jev, ačkoli ještě koncem devatenáctého století a začátkem tohoto století byly běžným jevem v amerických volbách a zčásti i v Evropě. Výtky, které jsou v tomto směru vzneseny v poválečném údobí představují jen zlomek oproti dřívějšímu stavu. Kromě toho — vezmeme-li v úvahu hlavní volební aféry poválečného období — týkají se představitelů nejrozmanitějších politických směrů (např. v posledních parlamentních volbách ve Francii v roce 1962 se zabývala francouzská Ústavní rada přezkoumáváním volebního vítězství jednoho z poslanců KSP). V souvislosti s italskými volbami v r. 1953 je v západní literatuře dodnes živena domněnka, že porážka křesťanských demokratů nebyla docílena „fair“ prostředky (Unkelbach, Hermens). V živé paměti jsou také aféry, které se týkaly voleb v některých odborových svazech v Británii v roce 1963 a 1964.

Zdá se tedy, že za určité situace mohou vzniknout tendence prosadit určitý výsledek voleb neregulárními prostředky bez ohledu na charakter takto postupujících politických sil (zpravidla to souvisí se složením volebních komisí a politickou strukturou volebního obvodu). Silné politické strany mají k tomu zvláště tam, kde je jejich postavení dominující méně

překážek. Avšak ani jedna z posledních afér tohoto druhu, jež zdramatizovala závěr amerických presidentských voleb v r. 1960, vcelku nemění nic na faktu, že vliv volebních podvodů nebo dokonce tzv. prefabrikace voleb, nepředstavuje dnes ve vyspělých kapitalistických zemích faktor, který by měl podstatný vliv na výsledek hlasování.

Jestliže tedy volby vcelku vyjadřují — s určitým, ne však podstatným zkreslením — názory, představy a přání voličského sboru, naskytá se otázka, které prvky jsou podstatné a prvořadě pro rozhodnutí voličů volit tím či oním způsobem, které prvky tudíž utvářejí výsledek hlasování. Máme-li na mysli utváření výsledků hlasování, je třeba rozlišovat mezi trvalejším vlivem na občany jakožto voliče a prostředky, které stojí mimo vlastní volební soustavu na straně jedné a působením vlastní předvolební kampaně a jejich prostředků na straně druhé.

Mimořádně významným činitelem, který působí trvale i na volby, je sociální nerovnost, vyplývající z kapitalistického hospodářského a politického systému. Koncentrace hospodářského potencionálu a monopolizace hospodářské moci v rukou skupin kapitalistických podnikatelů nutně plodí i snahu koncentrovat politickou a státní moc v rukou privilegovaných společenských vrstev. Nástroji této snahy jsou i mocné prostředky hospodářského působení, politického vlivu, utváření veřejného mínění a do jisté míry i systém školního vzdělání, církev a oficiální morálka a další prvky vytváření tzv. občanského profilu voliče.

Sociologické a volební analýzy ve vyspělých kapitalistických zemích ukazují, že v období, kdy masy vstoupily do politické arény, se prostředky (media) k jejich ovlivnění a usměrnění staly prvořadou složkou politického života. Na jedné straně vzrostla s masifikací politického života potřeba nepřetržitě získávat a udržovat přízeň mas, na druhé straně však komplikované odborné otázky, jež se stávají stále více alfou a omegou politických a vládních programů, se stále více vymykají schopnostem a možnostem masy prostých nezasvěcených voličů posoudit se znalostí věci vhodnost či nevhodnost předkládaných koncepcí a vědeckou oprávněnost uváděných argumentů. I při nejlepších intelektuálních vlastnostech je volič rostoucí délkou práce stále více odkázán na výběr mezi koncepcemi, předkládanými štáby odborníků, než na samostatné promyšlení problematiky. Stává se — na základě řady příčin — z „vnitřně vedeného“ subjektu politického a státního života člověkem řízeným převážně „z vnějška“, manipulovaným člověkem, jak se často říká.

Této tendenci elit k masové manipulaci lidmi odpovídá i rozvoj techniky. Reprezentace voličů poslancem, který odjížděl do hlavního města a vracel se, aby udržel nepřiliš častý a omezený kontakt přímým stykem s voliči odpovídala plně technickým možnostem kapitalistické společnosti v 19. století. Rozmach masových sdělovacích prostředků, jako tisku, filmu, rozhlasu,

televize, je však dnes v průmyslově vyspělých zemích na takové úrovni, že umožňuje rychlý a stálý kontakt mezi elitou vládnoucích a masou ovládaných bez jakýchkoliv dalších mezičlánků: těmito medií je dnes moderní technika, která omezuje vliv a mění úlohu politických kádrů druhého stupně. Zejména rozhlas a televize se staly již vžitou formou přímého styku mezi politiky a státníky prvního řádu a masou. Tyto nejčastěji používané prostředky jsou přitom spjaty s určitými — z hlediska manipulace lidmi výhodnými — vlastnostmi: umožňují přímý kontakt převážně jednostranný, při němž politik či státník má aktivní úlohu (předkládá své argumenty), kdežto masa má úlohu pasívní (recipuje myšlenky nebo je odmítá). Zpětná vazba je pomocí těchto prostředků jen obtížně realizovatelná.

Výsledek souhrnného působení těchto medií na masu bývá pak někdy formulován jako manipulace vůdčí elity společnosti masou a veřejné mínění pak označováno za manipulované mínění. Toto působení je nutno při zkoumání voleb nepochybně vzít na vědomí. Je proto nezbytné počítat i s tím, že volební výsledky nevyjadřují přesně rozložení sil v nitru společnosti. Na druhé straně však nemůže uspokojit silně zjednodušující a zdánlivě vrcholně „marxistická“ kritika, která si představuje společnost ve vyspělých kapitalistických zemích jako nástroj, manipulovaný vůdčí buržoazní elitou a veřejné mínění ve volbách projevené prostě pokládá za mínění manipulované, jež nevyjadřuje jakési „skutečné“, skryté mínění voličů. Zčásti tomu tak zřejmě je, avšak vcelku lze mít za to, že volby ve vyspělých zemích s volební demokracií s určitými rozdíly přece jen reprezentují mínění voličů, a to i tehdy, kdyby bylo lze pochybovat o tom, zda vyjadřují také objektivní zájmy voličů.

Při rozboru vlastního údobí volební kampaně a tlaku, který je na voliče právě ve volebním období vyvíjen, ukazuje se s určitými výkyvy trvalý vzestup volebních nákladů stran a kandidátů jakož i celková intenzifikace volební kampaně. Materiální, morální a politické a v neposlední řadě i fyzické nároky na strany i kandidáty rostou. Na druhé straně lze na základě existujících výzkumů veřejného mínění tvrdit, že krátkodobé prostředky volebního tlaku a vliv volebních kampaní jsou — s určitými menšími rozdíly — méně účinné, než by to odpovídalo jejich intenzitě.

V průběhu volební kampaně lze nesporně pozorovat určité změny ve veřejném mínění, ty jsou však způsobeny především novými fakty, argumenty, stanovisky a vůbec obsahovým průběhem volebního boje, přičemž voliči se vcelku zajímají nejvyšší měrou právě o otázky, které jsou pro politické koncepce stran a kandidátů nejpodstatnější. I když druhořadé momenty jistý vliv na voliče mají (např. náboženské nebo rasové předsudky vůči kandidátům), nelze dnes s vážnou tváří pokládat působení právě těchto prvků za prvořadé.

Jejich vliv se výrazně projevuje jedině tehdy, když v základních politických problémech země je veřejné mínění víceméně jednotné. Chybí-li alternativy v principiálních otázkách, vstupují do popředí alternativy v otázkách druhotných.

Celá řada rozmanitých vlivů vytváří především v zemích s určitou politickou stabilitou predisposici voličů hlasovat pro tu nebo onu obecnější a trvalejší politickou koncepci. Zdá se, že tato okolnost velmi závisí i na celkové politické struktuře země. Lze patrně vyvodit i závěr, že predispozice voličů — tedy předběžné rozhodnutí voličů hlasovat tím či oním způsobem již před počátkem volební kampaně — je mnohem častější v zemích, kde volební programy a politické zaměření střetajících se stran a kandidátů jsou vzájemně odlišnější a zvláště tam, kde i tradice podporuje rozdělení voličů do relativně stabilních politických směrů. Je zřejmé, že predispozice britských voličů je — v důsledku odlišné politické struktury země — značně rozsáhlejší než u voličů amerických. Také u těchto politických hnutí, jež jsou pevněji organizačně seskupena v masových stranách, je predispozice stoupenců ve volbách podstatně vyšší než u politických směrů nebo hnutí bez pevné organizace.

Výsledek těchto skutečností lze formulovat jako určitou převahu — někde větší, někde menší — predispozice voličů nad působením volební kampaně. Na druhé straně však nelze působení volební kampaně zcela opomíjet, neboť v současném světě (zvláště v některých zemích) závisí výsledky voleb a mnohdy i politický profil voleného orgánu na tom, komu odevzdá své hlasy několik procent nerozhodných voličů, kteří představují jazýček na váze střetávajících se stran. Nejvýrazněji lze tuto skutečnost pozorovat ve Velké Británii, kde jsou volby pořádány — viděno z tohoto hlediska — pro dva až tři milióny nerozhodných voličů.

Přitom dosah volební kampaně, její význam, není dán zdaleka jen stupněm predispozice voličů a rozsahem skupiny tzv. „nezávislých voličů“, o něž je sváděn ostrý boj. Velký vliv má i forma vlády a koncepce stranicko-politického systému, protože důsledky volebních přesunů mohou být např. v Británii mnohem vážnější než tam, kde převládá soustava více stran a kde jsou obvyklé koaliční vlády.

Kromě toho i v zemích se silnou predispozicí voličů nelze vyloučit působení dočasných momentů ve volební kampani; je nesporné, že Profumova aféra by byla mnohem výrazněji potvrdila vítězství labouristů ve volbách, kdyby se tyto nekonaly s delším časovým odstupem. Důležité ovšem je, jak jsou takové páky volební kampaně objektivně významné, jaký mají dosah, protože — jak ukazují volby ve všech těchto zemích — „řadové“ skandály, používané všemi stranami k oslabení protivníků vcelku nedokáží voliče natolik „šokovat“, aby masově změnili svá stanoviska.

Jak ukazují analýzy voleb v jednotlivých státech, zůstává základní prvek

a stimul hlasování voličů, totiž výběr, zachován. Je pravda, že tento výběr je stále ještě ovlivněn řadou prostředků ve prospěch vládnoucích politických sil, že je zčásti zkreslen, avšak přece jen existuje. V Itálii a Británii a Francii mají komunistické strany možnost apelovat — i když za ztížených podmínek — na voliče. V Itálii a Francii tyto strany dokonce získávají trvale hlasy významné části voličů. Jestliže jsou v NSR a USA tyto strany víceméně vyřazeny z voleb, jde nepochybně o hrubé porušení volební demokracie. Na druhé straně však tento fakt neznamena sám o sobě, že uvedené strany skutečně vyjadřují tendence voličských mas. Zdá se, že je tedy třeba hledat příčiny malých volebních úspěchů pokrokových sil nejen v omezujících tendencích buržoazního politického a státního mechanismu, ale především v rozboru všech okolností relativní izolace, do níž se tyto strany dostaly.

Současně s tím je však třeba si uvědomit jistou omezenost výběru, a to jak omezenost nezbytnou, tak i omezenost nežádoucí ve volbách. Je zřejmé, že nejen složení zastupitelského sboru, ale dokonce již i samé výsledky hlasování nemohou nikdy poskytnout naprosto přesný, adekvátní obraz přání voličů. Každé volby představují totiž do určité míry — někdy větší, jindy menší — zobecnění, jakousi integraci přání mnoha miliónů voličských individualit. Protože 80 miliónů amerických voličů nevolí 80 miliónů míst, ale případně jen jedinou osobu presidenta, obsahuje v sobě již hlasování samo integrující prvek tím více, čím méně volených míst je obsazeno, čím větší procento voličů se musí sjednotit na určité společné politické koncepci (ať již předložené stranou nebo kandidátem). Přitom výběr jednotlivých voličů je veden zpravidla a především souhrnem osobních poznatků a životních zkušeností ať přímých nebo zprostředkovaných. Jeho snahou je vybrat tu z předkládaných politických koncepcí, která je jeho představám nejbližší. Z tohoto hlediska není tolik důležité, zda volí osobu nebo stranu, neboť jejich společným jmenovatelem je určitý program. Volič hlasuje především pro určitý program, pro určitou politickou koncepci a z tohoto hlediska je méně významné, zda tyto koncepce předkládají strany nebo jednotlivé osobnosti. V prvním případě, zvláště tam, kde je zavedeno poměrné zastoupení s velkými volebními obvody — je jistá část integračního procesu zajištěna již při tvorbě stranických programů o koncepci. V tomto směru lze také vyslovit námitky proti názoru rozšířenému v západní literatuře, podle něhož slabinou poměrného zastoupení je nedostatek integrujícího působení při volbách.

3. Faktory určující politické složení volených orgánů

Výsledky hlasování nezajišťují ještě samy o sobě odpovídající složení volených orgánů. Reflex volebních výsledků ve složení zastupitelského sboru je zprostředkován způsobem rozdělování mandátů — volebním systé-

mem v užším smyslu. Existují dvě hlavní podoby volebního systému, a to většinový systém a poměrné zastoupení. V praxi se vyskytuje každý z těchto systémů v rozmanitých formách: u většinového systému rozeznáváme jeho provedení jednojmenné nebo vícejmenné, systém relativní nebo absolutní většiny, jednokolový nebo dvoukolový, soustavu s alternativním hlasováním, kdežto poměrné zastoupení může být spojeno s vázanými listinami nebo s volnými, případně realizováno v jiné podobě, kromě celé řady soustav kombinujících prvky většinového a poměrného zastoupení.

Volební systém v užším smyslu si lze představit jako určité technické zařízení, které pomocí jistých pravidel umožňuje vyjádřit výsledky voleb ve skladbě volených orgánů. Přitom nejde zdaleka jen o prostou mechaniku počítačího stroje, neboť nejde jen o prostý součet odevzdaných hlasů, nýbrž o jeho transformaci a použitím určitých předem stanovených koncepcí, jejichž aplikace je výhodnější pro ty nebo ony politické síly. Systém rozdělování mandátů má tudíž prvořadý politický význam, neboť umožňuje toto rozdělení provádět podle zásad, jež mohou některé politické síly favorizovat, jiné znevýhodnit. Z tohoto hlediska mají samotné výsledky hlasování v jistém smyslu jen teoretický význam, kdežto skladba zastupitelského sboru je praktickým politickým důsledkem voleb.

Základní a prvořadou je v této souvislosti otázka smyslu voleb, jejich pojetí a funkce v dané společnosti. Klasická teorie voleb, představovaná mnoha věhlasnými jmény buržoazní vědy i politiky učila, že úkolem voleb je zjistit přesně rozložení politických sil uvnitř národa a pomocí volebního systému zajistit jejich adekvátní reprezentaci v zastupitelském orgánu. Tato teorie parlamentu jakožto zrcadla politického rozvrstvení společnosti, jakožto fotografie voličského sboru, je v současné době opuštěna ve prospěch nových koncepcí voleb kapitalistické společnosti.

Společným rysem nového pojetí účelu je skutečnost, že smysl voleb není omezován jen na přesné vyjádření politického rozvrstvení voličů, nýbrž rozšiřuje chápání smyslu voleb i o jiné další funkce. Tak např. jeden z významných představitelů americké a západoevropské politické vědy F. A. Hermens konstatuje, že teorie „volební fotografie“ zanedbává podstatný rozdíl mezi společností a státem a říká, že „... podstatným znakem prvního pojmu je mnohost, zatímco u druhého jím musí být jednota; neboť alternativou by jinak byla občanská válka. A trvalá státní jednota nevyrůstá z mnohosti společenských sil automaticky. Potřebuje zvláštní transformátor, který tuto mnohost v sobě zachytí a z ní, v demokracii, vytvoří jednotu založenou na dobrovolnosti“. ²⁾ Tato Hermensova slova jsou velmi jasným vyjádřením názorů dnes již celé řady odborníků, podle nichž parla-

²⁾ Srov. předmluvu k dílu Helmuta Unkelbacha, Grundlagen der Wahlsystematik, Göttingen 1956, s. 8.

mentní volby jsou nejen měrou sil, ale také nástrojem utváření voličovy vůle.

Jiný aspekt voleb, i když velmi úzce související s prvním, byl vyjádřen v několika rozhodnutích Spolkového ústavního soudu, když tento počátkem roku 1957 projednával stížnost několika menších buržoazních stran proti omezujícím ustanovením spolkového volebního zákona ze 7. 5. 1956. V rozhodnutí ústavního soudu, který tehdy odmítl stížnost a uznal volební zákon za ústavní, se praví: „Cílem voleb není jen uplatnění politické vůle voliče jako jednotlivce, tedy vytvoření lidového zastupitelstva, které představuje věrný obraz politických názorů uvnitř národa, ale musí též vytvořit parlament, který by byl výkonným a účinným státním orgánem.“³⁾ V rozhodnutí se dále hovoří o žádoucí stabilitě volených orgánů, o té stabilitě, která je požadována převážnou většinou amerických a západoevropských odborníků ve volebních otázkách. Z francouzských autorů vyjadřuje problematiku voleb zajímavým způsobem Duverger, když konstatuje, že hledání přesné reprezentace hlasů při rozdělování poslaneckých křesel neznamena nic jiného než přenášení problému z „oblasti práva“ do „oblasti činu“.⁴⁾

Blízko k těmto koncepcím mají i různé představy hledající kompromis mezi oběma hlavními směry mínění. Tak např. britští autoři Enid Lakeman a James D. Lambert v díle o většinovém a poměrném zastoupení píší: „Představitelé většiny směrů politického myšlení by měli, jak vidno, včlenit do „velkých cílů“ voleb tyto úkoly, při nejmenším v té míře, v jaké pokládají každý z nich za žádoucí (tyto úkoly mohou někteří pokládat za vzájemně neslučitelné a odlišné svým relativním významem):

1. parlament, vyjadřující základní směry veřejného mínění voličů;
2. vláda odpovídající vůli většiny voličů;
3. zvolení zástupců, kteří jsou ostatními kvalitami nejvhodnější pro výkon vládních funkcí;
4. silná a stabilní vláda.“⁵⁾

Uvádím tyto podnětné myšlenky obou britských vědců především proto, že z jejich formulace je poněkud patrnější pravá podstata věci. Běžně se totiž v pracích o volbách sotva dočteme jasného zavržení principu „volebního zrcadla“. Jestliže je společným rysem nových koncepcí voleb zdůrazňování aktivního působení volebního systému, který by měl utvářet, modelovat politické složení voleného orgánu (a nepřímou i národa) do stabilizujících celků, usměrňovat jako transformátor střídavý proud na stejno-

³⁾ Jde o rozhodnutí z 23. 1. 1957, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode Drucksache 5169, s. 6.

⁴⁾ Srov. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1962, s. 81.

⁵⁾ Srov. Enid Lakeman, James D. Lambert, *A study of majority and proportional electoral systems*, ruský překlad, Moskva 1958, s. 17–18.

měrný, je neméně příznačným průvodním rysem těchto teorií, že jejich výklad je podáván nikoli jako negace zásady „volebního zrcadla“, nýbrž jako její doplnění, jako její realističtější podoba, přihlížející k jiným potřebám života.

Ve skutečnosti však podstatou tohoto sporu není otázka, zda má být symbiosa těchto dvou cílů voleb nebo nemá, nýbrž problém, který z prvků pokládaných za cíle a smysl voleb má mít prioritu, čili otázka *priority výběru* nebo *priority funkce*. Britští autoři vycházejí při formulaci hlavních cílů voleb zřejmě ze situace Velké Británie — avšak sotva si lze představit, že by úprava voleb nejen v této zemi, ale tím méně jinde mohla současně odpovídat všem stanoveným požadavkům.

Skutečnost, že se mnozí představitelé jak politické a právní vědy tak i praktické politiky zřikají priority výběru ve volbách stydlivě a nepřímou je pochopitelná. Tyto myšlenkové přesuny znamenají totiž vážné opravy vnesené do samého pojmu voleb, od něhož je princip výběru neodlučitelný.

Zavádění nových koncepcí v praxi znamená, — přinejmenším částečné — opuštění zásady volební spravedlnosti a umělé zvýhodnění určitých politických sil. V jistém smyslu tudíž jde o úpravy, které se svými důsledky rovnají nebo mohou rovnat starému kurijnímu systému — s tím rozdílem, že nerovnost volebního práva se neprosazuje již při sčítání hlasů, nýbrž až v procesu jejich transformace do symbolů poslaneckých míst.

Starý kurijní systém plnil rovněž určitou „stabilizační“ funkci — obdobně jako nové volební soustavy. Je však jasné, že v současné době nestrpí voliči ve vyspělých kapitalistických zemích tak hrubé a přímé zásahy do volebních práv a proto jsou „stabilizační“ funkce zapracovány do volební soustavy způsobem „taktním“ a k voliči jako jednotlivci „ohleduplným“. Výsledek však zůstává stejný.

Zůstává otevřena i jiná neméně závažná otázka. Lze se totiž právem tázat zda a jak jsou stanoveny meze této stabilizační funkce. I když si blíže této otázky všimneme v souvislosti s úvahami o poměrném zastoupení a většinovém systému, lze konstatovat již na tomto místě, že není obecně platných hranic pro takové působení. Meze jsou velmi relativní a vyplývají výhradně ze dvou skupin prvků: z přijatého volebního systému a z politické struktury země a organizace stran. Přitom již prostá úvaha ukazuje, že integrující působení a stabilizační vliv pomocí deformace politické skladby voleného orgánu sice nelze vyloučit, avšak jeho působení je omezené jak obsahem tak i rozsahem: působí jen do určitého stupně zkreslení volebních výsledků. Při překročení této relativní míry únosnosti hrozí nebezpečí dvojí fikce: nejen fiktivního charakteru voleb, ale i fikce politické stability — je prakticky opuštěna základna buržoazní demokracie.

Jiný problém souvisící s uplatněním nových koncepcí voleb je dán ve vztahu k volebním pojmům většiny a menšiny. Můžeme jej formulovat

takto: má se stabilizační funkce voleb omezit na posílení většiny a oslabení menšiny již existujících nebo má uměle zajišťovat přímo tvorbu většiny, tj. případně i tvorbu většiny z menšiny a menšiny z většiny? Tato otázka není literaturou přímo ani stanovena ani zodpovídána. Jasnou odpověď však podává praxe a to jednoznačným prosazením druhé varianty. Vážné teoretické i praktické důsledky takových koncepcí si lze snadno domyslet.

Všimněme si však ještě jednoho zajímavého aspektu nových volebních koncepcí. Někteří autoři totiž domýšlejí integrační a stabilizační působení voleb nejen na skladbu voleného orgánu, nýbrž již na samotné voliče, přistupující k urnám — tudíž ještě v procesu utváření výsledků hlasování.⁶⁾ Tento „preventivní“ vliv volebního systému je dokonce formulován jakožto „výchovná funkce“ voleb. Část voličů uvažuje totiž před urnou o vyhlídkách stran a kandidátů na poslanecká křesla. Dochází-li předem k závěru, že reálná naděje jejich stran a kandidátů na volební vítězství jsou mizivé (volební systém může právě v tomto směru vyvinout silný integrační tlak), odevzdávají často hlasy raději — ve snaze alespoň zčásti ovlivnit volby — kandidátům stojícím politicky nejbližší, mají-li naději na vítězství. Z našeho hlediska lze tudíž konstatovat, že k jistému zkreslení dochází — větší či menší měrou — již v samotném hlasování, zkreslení, které je ovšem na rozdíl od fáze rozdělování mandátů sotva číselně postižitelné.

Tento základní rozpor dvou koncepcí voleb se promítá v politickém životě především do boje mezi stoupenci dvou hlavních volebních systémů, systému poměrného zastoupení a většinové soustavy. Poznamenejme již na tomto místě, že jakkoli každý z těchto volebních systémů odpovídá svými vlastnostmi víceméně jedné z obou koncepcí, nelze říci, že by byl jejím přesným a úplným vyjádřením.

a) Volební systém a spravedlivé zastoupení.

Poměrné zastoupení má nepochybně mnohem blíže k realizaci voleb jakožto věrného reflexu politického rozvrstvení národa — samotný princip proporcionality dokonce toto přesné vyjádření bezpodmínečně předpokládá. Abstraktně ideální proporcionální systém si lze představit právě jako věrnou reprodukci voličského sboru, zmenšenou do rozměrů voleného orgánu. Každé politické straně přísluší takový počet mandátů, který úměrně odpovídá podílu hlasů odevzdaných straně.

Soustava poměrného zastoupení se opírá všeobecně o velké volební obvody: v NSR jsou to jednotlivé země, v Itálii pak seskupení několika provincií, v nichž je voleno v průměru po několika desítkách poslanců. Čím větší je jejich počet míst, tím lépe může být proporcionální princip uveden v život.

Technika rozdělování mandátů bývá oprávněně kritizována pro svou

⁶⁾ Srov. Helmut Unkelbach, Grundlagen der Wahlsystematik, Göttingen, 1956, s. 54.

složitost. Kromě D'Hondtova systému volebního dělitele, použitého v současné době v NSR, probíhá rozdělování mandátů nezbytně ve dvou postupných skrutiniích, přičemž zvláště pro druhé (rozdělující zbylé mandáty podle zbytků hlasů jednotlivých stran po prvním skrutiniu) naráží realizace požadavku proporcionality na velké potíže. Tyto obtíže jsou větší zůstávají-li základem pro rozdělení zbylých mandátů jednotlivé obvody, jsou menší, je-li rozdělení míst prováděno v rámci celého státu tj. v jediném kolegiu (jako např. v Itálii). Žádná z technik používaných ve druhém skrutiniu není všestranně uspokojivá: systém největšího zbytku je výhodnější pro drobné politické strany, soustava nejvyššího průměru je výhodnější pro strany velké stejně jako D'Hondtovo řešení. Těchto vlastností volebních technik využívají pak v praxi vládnoucí politická seskupení ke svému zvýhodnění.

Praktické provedení principu poměrného zastoupení je tudíž ve skutečnosti natolik obtížné, že bez výjimky všechny systémy poměrného zastoupení — a to i v těch nejideálnějších podmínkách — mohou realizovat tento princip jen přibližně, s větší nebo menší nepřesností. Je tomu tak především proto, že proporce vyjádřená hlasováním až do přesnosti jednotlivých hlasů, se může ve skladbě zastupitelského sboru uskutečnit pouze jako proporce jednotlivých mandátů, z nichž každý v sobě zahrnuje zpravidla několik desítek tisíc odevzdaných hlasů, nebo i více. Kromě toho i počet volebních obvodů a způsob jakým jsou rozvrženy příslušné kvóty mandátů na jednotlivé obvody ovlivňují tyto nepřesnosti, máme-li uvést jen ty nejvýznamnější činitele, kteří působí na určitou nepřesnost soustavy poměrného zastoupení jaksi „zevnitř“. Jiná je ovšem otázka dalších, vnějších „korektivů“ vnášených do volebních soustav jednotlivých zemí.

Na druhé straně však, — přes určité nevyhnutelné zkreslení — zůstává poměrné zastoupení soustavou, která je s to vyjádřit rozložení politických sil uvnitř národa se stupněm přesnosti, přesahujícím možnosti většinové soustavy, a to v některých případech dokonce výrazně.

Princip většinové soustavy spočívá ve skutečnosti, že ve volebním obvodu je zvolen jaksi „automaticky“ ten kandidát (příp. kandidáti), který získal více hlasů než jeho volební soupeři. U majoritního systému bývá jeho obhájci vyzdvihována jeho jednoduchost. Tato chvála většinové soustavy není však ve skutečnosti tak docela oprávněná, jak by se zdálo. Také tento volební systém může totiž existovat v řadě rozmanitých podob, z nichž některé nevynikají žádnou jednoduchostí. Vedle klasické majoritní soustavy anglo-amerického typu je např. francouzský většinový systém parlamentních i presidentských voleb záležitostí značně komplikovanou existencí dvou volebních kol, jež prodlužuje volby na 8 dní a nutí voliče (alespoň jejich část) přicházet k urně dvakrát. Jiné komplikace mohou být vnášeny dalšími prvky — např. alternativním hlasováním.

Jestliže můžeme kritizovat poměrné zastoupení pro mírnou nepřesnost, pak tím méně lze hovořit o přesnosti majoritního systému při reprodukci voličského sboru ve složení voleného orgánu. Trvalým problémem zůstávají volební obvody, jejich velikost a hranice, velmi výrazné je i naprosté potření a téměř vyřazení politických minorit z volených orgánů kromě řady důsledků nepřímých. Z hlediska co nejpřesnějšího zachycení politických tendencí voličů je tudíž systém většinový rozhodně méně vhodný, než soustava poměrného zastoupení.

Zatímco u proporcionálního systému téhož typu lze v různých zemích a při aplikaci na rozmanitou strukturu politického života konstatovat v hlavních rysech stejnou tendenci; totiž realizovat víceméně proporcionalitu v zastoupení stran, u většinového systému existují až překvapivé rozdíly při jeho aplikaci na rozmanité země a odlišné politické struktury: při existenci dvou silných a vyvážených politických stran, jejichž vliv je v rovnováze i z hlediska geografického rozložení, jsou disproporce mírněny, při existenci silnějších a četnějších politických minorit a nevyrovnaných nerovnoměrnostech v geografickém rozložení politického vlivu, se mohou stát velmi příkrými.

Přitom je na rozdíl od poměrného zastoupení, které má k dispozici řadu prostředků k oslabení určitých disproporcí, jež by mohly v zastoupení politických stran případně vzniknout, *vnitřní* technické prostředky většinového systému jsou v tomto směru podstatně omezeny. Zmírnění značných disproporcí může být dosaženo spíše kombinací s proporcionální soustavou než úpravami v rámci majoritního systému.

b) Volební systém a strany.

Již po řadu let probíhá v politické vědě diskuse o vlivu volebních systémů na politický život, zejména pak na politické strany, jejich systém a organizaci. Za jednu z nejuznávanějších prací v tomto oboru je pokládáno dílo Maurice Duvergera o vlivu volebních systémů na politický život, vydané roku 1950 v Paříži.⁷⁾ V uvedené práci se autor pokusil formulovat — jak sám říká — tři základní sociologické zákony, vystihující působení volebních soustav na strany. První závěr, který Duverger vyvodil, se týká poměrného zastoupení: tento volební systém směřuje k soustavě více stran, a to stran pevných a vzájemně nezávislých. Z úvah o většinové soustavě o dvou kolech vyvodil pak autor tvrzení o tendenci této varianty majoritního systému směrem k soustavě více stran, a to stran pružných a vzájemně závislých, kdežto jednokolový majoritní systém směřuje k soustavě dvou stran.

Duvergerovy formulace vyvolaly postupem času kritiku — oprávněnou

⁷⁾ Srov. Maurice Duverger, *L'influence des systemes électoraux sur la vie politique*, Paris 1950.

určité jednostrannosti při úvahách o volebním systému. Je jisté, že reálný vliv volebních systémů na politický život je velmi těžko měřitelný, mnohem obtížněji než působení v opačném směru, protože kromě volebních systémů působí na politický život mnohem bezprostředněji a účinněji celá řada dalších faktorů. S těmito doplňky a změnami, jež také autor později zapracoval do svých děl,⁸⁾ lze v současné době myšlenky profesora Duvergera — s určitými výhradami — akceptovat.

Přes nepopiratelnou logiku úvah, kterými byl veden tento významný představitel politických věd k uvedeným závěrům, je tato otázka — zdá se — poněkud složitější. Volební systém je především výrazem určitého poměru politických sil ve společnosti, a to výrazem zájmů a přání vládnoucích politických stran a skupin, mírnějším případně silou opozice. Aplikaci určitého volebního systému lze však sotva přisuzovat určitý jednoznačný vliv, a to proto, že určitý volební systém v praxi nikdy nepůsobí samostatně, mimo systém politických stran a politickou strukturu určité konkrétní země. Vliv volební soustavy je totiž neodmyslitelný od společenských podmínek její aplikace. Snad bychom mohli dokonce říci, že lze o něm vůbec hovořit jedině v sepětí s podmínkami jeho aplikace. Je-li tomu tak, pak to co se nazývá působením volebního systému je ve skutečnosti vždy a jedině společným a nerozlučným produktem celé řady okolností, individuálně neměřitelných, neboť působících právě ve vzájemném sepětí.

Zdá se, že tyto pochybnosti můžeme podpořit i další úvahou. Zamyslíme-li se nad tím, co je specifického na působení volebního systému, dospějeme k závěru, že volební systém sám je určitá abstraktní matematická metoda: metoda sestavená tak, aby splnila ve větší nebo menší míře jisté požadavky a předpoklady, mezi nimi i požadavek zvýhodnit určité politické tendence nebo brzdit jiné. Protože však jde o matematickou metodu, která přirozeně musí abstrahovat od jednotlivých politických stran ve prospěch jiných měřítek, mohou být výhody určitých stran zajištěny tehdy, jestliže vlastnosti těchto stran abstraktně, matematicky a geometricky vyjádřitelné představují ony symboly, které jsou metodou, použitou ve volebním systému zvýhodněny. V praxi se však může stát, že při složitosti politického života zvýhodnění, zamýšlená pro určitou stranu nebo strany, mohou v důsledku špatných předpokladů o průběhu a výsledcích hlasování nebo na základě určitých podobných vnějších vlastností posloužit i stranám jiným, případně opozičním. Italský volební systém zvýhodňuje, jak známo, strany silné: tudíž nejen křesťanské demokraty, ale i komunisty. Podobně pak některé instituce, zavedené gaullistickým volebním zákonem k pod-

⁸⁾ Srov. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1962, str. 117.

poře politických sil nového režimu v průběhu druhého kola voleb, se za podmínek voleb v r. 1958 plně osvědčily, avšak v podmínkách r. 1962 se již zčásti — a to nikoli bezvýznamně — obracely proti záměru svých tvůrců.

Bylo by tedy patrně vhodnější, formulovat důsledky volebních systémů spíše jako určitý vliv na konzervaci již existujících stranicko-politických soustav než jako aktivní působení směřující ke tvorbě dvou stran nebo systému více stran.

c) Vliv voleb na vládní kurs a integraci politického života.

Jinou otázkou významnou pro posuzování volebního systému je vliv voleb nejen na politickou strukturu voleného orgánu, nýbrž na politický kurs budoucí vlády. Úvahy o tom, do jaké míry může volební systém usnadnit nebo zabránit voličům vybírat vědomě nejen mezi stranami a kandidáty, ale dokonce mezi vládními kursy jsou zpravidla součástí argumentace obránců většinové soustavy proti poměrnému zastoupení. Za vzor ideálního působení většinové soustavy je obecně pokládána Velká Británie, kde voliči v parlamentních volbách rozhodují bezprostředně nejen o poměru obou parlamentních frakcí, ale přímo o výběru strany vládnoucí, jejíž vládní kurs a dokonce do značné míry i složení budoucí vlády jsou předem známými fakty. Vybírají-li touto cestou britští voliči vládu, což je pokládáno za ideální stav, pak tím ostřeji je kritizováno poměrné zastoupení, jež zachovává pestrou mosaiku politické struktury a činí ze sestavování vlády záležitost komplikovaných jednání rozmanitých politických směrů, jejichž výslednicí je řada kompromisů ve skladbě i programu vlády. Voliči, kteří hlasovali vždy pro určitý politický směr se tedy nemohou vyjádřit ve volbách ani k otázce politické skladby vlády ani k jejímu programu. V důsledku toho představuje vláda vždy pro voliče cosi cizího, utvářeného bez jejich vlivu, neboť volič, přistupující k volební urně sice ví, pro kterou stranu bude hlasovat, avšak nezná politickou výslednici vládního kursu, který posléze z voleb vzejde.

Takovýto obraz poměrného zastoupení a většinové soustavy je zjednodušený a zkreslený, protože skutečnost sama je složitější. Kritika poměrného zastoupení může být oprávněná z toho hlediska, že většinová soustava intenzivněji zkresluje výsledky voleb ve prospěch integrace voličů do dvou politických seskupení, čímž před nimi otvírá i otázku alternativy vládního kursu.

Na druhé straně je však třeba problematiku politické integrace chápat nikoli abstraktně, nýbrž zcela konkrétně — v souvislosti s určitou zemí a určitými podmínkami. Položíme-li si otázku, zda integrační tendence volebního systému skutečně vyjadřují existující integraci sociálního a politického života dané země, zjistíme záhy, že působení volebního systému není ani jednoznačné ani prvořadé co do významu. Obráncům většinové soustavy lze pak vytknout, že většinová soustava se neprojevuje vždy stej-

ným způsobem jako v Británii. Vezmeme-li např. USA, lze dostatečně jasně demonstrovat, že přednosti většinové soustavy dokumentované britským příkladem nejsou ve skutečnosti zdaleka tak spjaté s volebním systémem jako se strukturou a organizací politického života v této zemi. V USA naproti tomu volič — ať již zvolí Republikány nebo Demokraty — si nemůže být jist ani vládním kursem, ani linií Sněmovny reprezentantů nebo senátu: ačkoli bylo — a to i pomocí volebního systému — dosaženo vnější, často i okázalé, integrace do dvou velkých volebních proudů, skutečná vnitřní desintegrace politického života s rozmanitými politickými proudy uvnitř obou stran činí efekt značně nejistým. Svědčí o tom např. celé období presidenta Kennedyho.

Na druhé straně ani poměrné zastoupení není prosto určitých integračních a majoritní systém naopak určitých desintegračních tendencí. Poměrné zastoupení, založené na soupeření jednotlivých politických stran víceméně v celostátním měřítku staví do popředí spíše celostátní problémy než otázky místní a spíše programy stran než osob, kdežto většinový systém může být do značné míry provázen i lokalizací a individualizací volebního boje, jak svědčí příklady USA a Francie.

Koneckonců lze otázku integrace a vládního kursu chápat i tak, že v některých zemích probíhá vlastní proces integrace různých politických proudů již v samotných volbách (a ještě dříve), kdy volič má prakticky na vybranou jen mezi dvěma hlavními směry — chce-li vůbec zasáhnout do výběru vládního kursu — a proto tyto dvě strany již při hlasování soustřeďují na sebe pozornost mnoha rozmanitých politických tendencí. V jiných zemích pak proniká řada politických směrů ve volbách až do parlamentu, aby pak tato koalice sil reprezentující vládní kurs vznikla až na této vyšší úrovni. Je-li tato koalice vratší než prvá, není to ani tak důsledkem volebního systému, jako politické situace a struktury dané země.

Není zbytečné zvážit také cenu, jakou se platí za integraci a její výhody. Často je totiž rozhodování voličů o tom či onom vládním kursu provázeno i jinými důsledky většinové soustavy, které vedou k tomu, že vlády se ujímá strana, která nepředstavuje většinu, ale menšinu voličů.

Rovněž takový nástin problematiky, který upírá poměrnému zastoupení jakoukoli možnost voličů orientovat se v otázkách budoucího vládního kursu, je zkreslený. Zpravidla je totiž již předem známo, které politické strany vytvoří s největší pravděpodobností budoucí vládní koalici. Celkem dokonalý výzkum veřejného mínění a víceméně přesné předpovědi volebních výsledků usnadňují již před vlastními volbami voličům orientaci rozhodně dokonalejší, než by se obhájcům většinové soustavy zdálo.

d) Většinový systém nebo poměrné zastoupení?

Z hlediska potřeb pokrokových sil bojujících o podíl a koneckonců o získání státní moci lze celkem všeobecně pozorovat shodnou tendenci:

snahu po zavedení poměrného zastoupení všude tam, kde tyto strany teprve usilují o získání případně rozšíření jejich zastoupení na půdě parlamentu, kdežto po získání moci je všeobecně aplikována většinová soustava. První tendence vyjadřuje touhu všech ostrčených nebo diskriminovaných stran získat širší pozice k účinnějšímu vlivu na státní politiku, druhá tendence pak (kromě jiných prvků) snahu využít integračního vlivu většinové soustavy k posílení širšího politického bloku kolem vedoucí politické síly společnosti. I když programová prohlášení komunistických stran západních kapitalistických států nejsou v tomto ohledu příliš rozpracována, zůstává přesto nesporné, že požadavek poměrného zastoupení se stal jejich nezbytnou součástí všude tam, kde dosud tento volební systém není uplatněn.

Takovéto koncepce existující již dlouhou řadu let se prosazovaly dosud s tak neúprosnou pravidelností, že vzniká otázka, zda nepředstavují nezbytnou, zákonitou politickou linii pokrokových stran v otázkách voleb. Na druhé straně nová fakta ve vývoji moderní kapitalistické společnosti a počátky hlubší diskuse v mezinárodním komunistickém hnutí dávají tušit, že zvláště v souvislosti s otázkami pokojné a parlamentní cesty k socialismu bude patrně problematika vhodnosti volebního systému složitější.

Vycházíme-li z předpokladu pokojného přechodu k socialismu parlamentními prostředky (jenž se přirozeně nemusí realizovat vždy a všude), musí se nezbytně stát prvořadým cílem pokrokového hnutí dosažení změny v myšlení většiny voličů. Základní otázkou tudíž je získat v rozhodujících okamžicích — avšak nikoli pouze v nich — reálnou většinu obyvatelstva pro strukturální přeměny společnosti v socialistickém směru. Nové studie italských komunistů přitom ukazují, že sil směřujících v té nebo oné míře k socialismu souběžně s komunisty a pokrokem moderní společnosti přibývá. Je proto dnes právem položena otázka poměru k těmto silám: usilovat o přeměnu těchto sil v „páky a převody“ komunistické strany nebo respektovat jejich specifičnost a autonomii a budovat akční jednotu na základě vzájemné nezávislosti, diskuse a kritiky?⁹⁾

Jakkoli tato otázka je dosud předmětem vážné diskuse a názory se různí, lze se právem domnívat, že důsledky nových koncepcí by se patrně projevíly i v pružnějším přístupu k otázkám volebního systému. Aniž bychom se pokoušeli o hlubší rozbor této problematiky, lze již na základě prosté úvahy upozornit na určité nové momenty v problematice volebního systému. Tak např. systém poměrného zastoupení představuje jistě žádoucí volební soustavu tam, kde komunistická strana usiluje z hlediska stranického systému o dosažení pozic ve státním orgánu víceméně izolovaně. Jinak však může být postavena otázka v případě více politických proudů, směru-

⁹⁾ Srov. např. Ingraùv článek „Democrazia socialista a democrazia interna di partito“, *Rinascita* z 25. 4. 1964.

жících k socialistickým přeměnám na základě vzájemné spolupráce a důvěry. Za takové situace se může stát výhodným i většinový systém jakožto prvek integrace socialistického hnutí k dosažení volební většiny. Na druhé straně pak pro období po získání moci socialistickými silami nelze trvat jedině na většinové soustavě. Nelze vyloučit, že za určitých okolností — o nichž např. uvažují italští komunisté — může se soustava poměrného zastoupení stát jednou ze záruk autonomie různých politických skupin, které založily své vztahy ke komunistům na vzájemné diskusi.

Uvádíme-li tyto dva příklady, neklademe si za cíl vyhlašovat prognózu do budoucna a tím méně pak pokoušet se o charakteristiku jakéhosi univerzálního modelu společnosti. Společnost je dostatečně složitá a politický vývoj dostatečně komplikovaný a diferencovaný, abychom byli příliš často přesvědčováni o nepřesnosti takových modelů. Nejde o nic více a nic méně než o kritickou reakci na určitou *fatišizaci* poměrného zastoupení v období boje o moc a většinové soustavy v období po získání moci socialistickými silami. Budoucnost může ukázat, že použití obou volebních systému se může vyvíjet mnohem diferencovaněji než dosud.

В. КЛОЧКА

К некоторым проблемам выборов в развитых капиталистических странах

РЕЗЮМЕ

В статье автор пытается дать синтетический обзор общих проблем выборов в некоторых развитых капиталистических странах, имея в виду их правовые и политические аспекты. Материалом для этой статьи послужил анализ избирательных кампаний в США, Великобритании, ФРГ, Франции, Италии после второй мировой войны.

Статья состоит из трех основных глав. В первой говорится о главных направлениях современного развития не только регламентации процесса выборов, но и их проведения. Во второй главе автор говорит о начальной фазе избирательного процесса, анализирует значение отдельных факторов, определяющих результаты голосования выборов. В третьей главе резюмируются те элементы, которые оказывают влияние на политическую структуру выборных органов. Она разделяется на четыре части, где последовательно решаются следующие вопросы: отношение избирательной системы и справедливого представительства, отношение избирательной системы и политических партий, влияние выборов на политику правительства и интеграцию политической жизни, а также проблематику альтернативы между мажоритарной системой и пропорциональным представительством.

Настоящая статья ставит своей целью дать правильную картину выборов в современном капиталистическом обществе, картину их истинной роли в современном мире, а также политической жизни отдельных стран. Данной статьёй автор проявляет свое отношение к устарелым представлениям о выборах в капиталистических странах.

Перевод с чешского Рф.

Zu den Problemen der Wahlen in den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern

ZUSAMMENFASSUNG

Die Arbeit stellt einen Versuch dar, die allgemeinen Wahlprobleme in einigen fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern synthetisch festzuhalten, und zwar in dem Zusammenhang ihrer rechtlichen und politischen Aspekte. Die Grundlage der Studie bilden Analysen des Wahlprozesses in der USA, in Grossbritannien, in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich und in Italien, und zwar nach dem zweiten Weltkrieg.

Die Studie zerfällt in drei grundlegende Kapitel. Das erste befasst sich mit den Richtungen der heutigen Entwicklung sowohl der Regelung der Wahlprozesses als auch der Durchführung der Wahlen. Das zweite Kapitel untersucht die Anfangsphase des Wahlprozesses und analysiert die Bedeutung der einzelnen Faktoren, die die Ergebnisse der Wahlabstimmung determinieren. Das dritte Kapitel fasst die Problematik jener Elemente zusammen, welche die politische Struktur der gewählten Organe beeinflussen. Es ist in vier Abschnitte eingeteilt, welche der Reihenfolge nach folgende Fragen bearbeiten: die Beziehung des Wahlsystems und der gerechten Vertretung, das Verhältnis zwischen dem Wahlsystem und den politischen Parteien, den Einfluss der Wahlen auf den Regierungskurs und die Integration des politischen Lebens ebenso wie die Problematik der Alternative zwischen dem Mehrheitssystem und dem System der proportionalen Vertretung.

Die Studie stellt sich die Aufgabe, ein unverzerrtes Bild der Wahlen in der modernen kapitalistischen Gesellschaft, ihrer tatsächlichen Rolle in der heutigen Welt und im politischen Leben der einzelnen Länder, zu zeichnen. In diesem Zusammenhang reagiert die Studie auf die veralteten Vorstellungen über die Wahlen in den kapitalistischen Ländern.