

# VÝVOJ BURŽOAZNÍCH VOLEBNÍCH SOUSTAV

Jaroslav Houser

Ústavní dějiny buržoazních demokracií 19. a 20. století jsou bohaté na různé typy a formy volebních soustav zastupitelských orgánů, zejména pak nejvyššího zastupitelského orgánu těchto států, jímž je parlament. Různost volebních systémů byla podmíněna specifickými činiteli vývoje jednotlivých států, byla však určována i vývojovými rysy celkovými souvisejícími s proměnami kapitalistického výrobního systému.

Vývoj třídních a politických poměrů za kapitalismu ovlivnil i politický charakter zastupitelského, tj. poslaneckého mandátu. V prvopočátečním stadiu parlamentarismu (tento stav zjišťujeme v Anglii na přechodu od feudalismu ke kapitalismu), byl tento mandát velmi omezen ve vztahu k voličstvu, tenkrát ještě velmi privilegovanému a exkluzivnímu. Teprve později je mandát širší a trvalejšího rázu a vzniká jakási nezávislost na voličích. Objevuje se teze zákazu imperativního mandátu vůči voličům.<sup>1)</sup> Mandát má po celou tuto dobu povahu velmi individuální a osobní. Vykonavatel mandátu není vázán nějakými pouty vůči volební skupině - později politické straně. Celý zastupitelský sbor je v této době individualistický.

Velmi podstatné změny nastávají již v 19. století, zejména pak v době, kdy kapitalismus se strukturálně mění a přechází do své monopolistické fáze - imperialismu. Zostření třídního boje a pokračující uvědomění dělnické třídy dává vzniknouti již velkým politickým organizacím dělnictva. Vznikají masové dělnické strany. V souvislosti s tím rozvíjí se i buržoazní a maloburžoazní stranictví s určitým stupněm organizovanosti a vnitřní disciplíny. Buržoazní demokracie se stává státem politických stran. Za těchto poměrů se mění i povaha poslaneckého mandátu. Tendence k nezávislosti vůči voličům je doplňována závislostí na politické skupině - straně. Období individualistického mandátu končí. Parlament se stává arénou, kde se bojuje v kolektivu a kolektivně a tento boj je řízen vedoucími grémií politických stran.

Je jen přirozené, že s politickou změnou mandátu se mění i právní instituce celé zastupitelské soustavy i právní úprava vzniku mandátu -

<sup>1)</sup> B a x a Bohumil, Parlament a parlamentarismus, Praha 1924, str. 7-39.

volební právo a volební soustava. Kromě základních tendencí působí při tom řada specifických činitelů, kteří stírají ostrost základních vývojových rysů, nicméně však základní posun je patrný - je to odklon od většinových volebních soustav k soustavám poměrného zastoupení.

## VĚTŠINOVÉ VOLEBNÍ SOUSTAVY

Nejtypičtější majoritní volební soustavou období individualistického mandátu je většinová volební soustava anglická (tzv. first-past-the-post system), tedy země, která je kolébkou buržoazního parlamentarismu. Máme tu na mysli soustavu pro volby do dolní sněmovny (House of Commons). Celá země je při těchto volbách rozdělena na volební obvody, (wards, constituencies), zprvu s velmi rozdílným počtem voličů, takže byla někdy flagrantním způsobem porušována zásada rovnosti volebního práva. V každém z těchto volebních obvodů byl totiž volen jeden poslanec dolní sněmovny (MP - Member of Parliament). Typičnost této soustavy spočívala v tom, že poslanci byli voleni pouze v jediném volebním turhu (ballotu). Vyloučení dalšího hlasování o kandidátech, nedosáhli žádný z kandidátů většiny již při prvním hlasování, znamenalo, že velká část členů dolní sněmovny byla volena pouhou většinou relativní a nikoliv většinou absolutní.

Anglická volební soustava měla v historii parlamentarismu své buržoazní obhájce i své kritiky a byla rovněž kritizována z pozic dělnického hnutí. Buržoazní obhájci a to i angličtí liberálové zdůrazňovali osobní charakter anglického mandátu a líčili idylické patriarchální poměry ve volebním obvodu, kde poslanec je reprezentantem celého obvodu i svých politických odpůrců. Poslanec se učí respektovat své politické odpůrce. Deformace vůle voličů, ke kterým soustava vedla,<sup>2)</sup> tj. že parlament nebyl obrazem politické vůle voličů a nebyl tedy reprezentativní, slouží požadavku silné parlamentní většiny a vlády, kterou prý soustava zajišťovala. Menšině se prý dostane dosti, jestliže se jí umožní účast na parlamentní debatě<sup>3)</sup> i při redukovaném počtu mandátů.

---

<sup>2)</sup> Volební soustava deformuje vůli voličů ve dvojím směru. Jednak může vytvořit zastupitelský orgán, jehož složení neodpovídá číselným výsledkům zjištěným ve volebním aktu. Volební soustava působí však již svojí existencí na voliče psychicky, takže může dojít u menšího či většího počtu voličů k rozporu mezi vnitřním míněním a hlasováním. Mnozí voliči volí jinak v soustavě majoritní a jinak při poměrném zastoupení a rozdíly jsou, je-li zaveden jen jeden volební běh nebo dva, je-li volba listinná nebo jediné osoby atd. (D u v e r g e r Maurice, Les partis politiques, Paříž 1954, str. 414).

<sup>3)</sup> F i n e r Herman, Fabian Tract No 211, The Case against Proportional Representation, str. 7.

To všechno bylo ve skutečnosti silně nadsazené. Anglická volební soustava znamenala nejen deformaci vůle voličů, někdy dokonce i s paradoxními důsledky, ale nezajišťovala ani silnou vládu v buržoazním smyslu.

Deformace byla dvojího druhu. Jednak vyvěrala z nespravedlivého vymezení volebních obvodů a jednak z rozvrstvení voličů soutěžících stran ve volebních obvodech. Nestejnost volebních obvodů (v počtu voličů) ovlivňovala a do značné míry ovlivňuje dosud výsledek voleb. Proto se ustavičně volá po redistribuci volebních obvodů. V 19. století byly volební obvody reformami několikrát upraveny, nicméně však růst obyvatelstva vyvolává vždy nové a nové nerovnoměrnosti.<sup>4)</sup>

Ještě ve větší míře zkresluje volební soustava volební výsledky rozvrstvením voličů soutěžících stran ve volebních obvodech. Deformace tohoto druhu jsou veliké i za existence dvou politických stran, kdy nebezpečí zkreslení je nejmenší. Je totiž myslitelné, aby do volebního zápasu vstoupily dvě strany, jedna silnější a jedna slabší a při tom strana slabší získá většinu křesel. To se stane tehdy, bude-li mít strana silnější své voliče koncentrované v několika málo volebních obvodech. Tam vyhraje zdrcující většinou, ve většině volebních obvodů podlehne však proti straně slabší.

V historii anglického parlamentarismu došlo několikrát k takové inverzi volebních výsledků. Tak např. roku 1910 dosáhli konzervativci 47 % hlasů a jen 40,5 % mandátů, kdežto liberálové sice jen 43 % hlasů ale 41 % mandátů (tedy více než konzervativci). V roce 1929 dosáhla konzervativní strana 38 % hlasů a 42 % mandátů, kdežto labouristé s 37% hlasů dosáhli 47 % mandátů. V roce 1951 vznikla opět nepříznivá situace pro labouristy. Dosáhlo se 48,5 % hlasů jen 47 % mandátů a konzervativci se 48 % hlasů 51,5 % mandátů.<sup>5)</sup> Tyto nahodilosti jsou argumentem proti "silné vládě".

Anglický volební systém nesměřuje ani jednoznačně k soustavě dvou politických stran.<sup>6)</sup> Obhájci silné vlády poukazovali v této souvislosti, že dojde-li k minoritní vládě zásluhou existence třetí strany (roz-

---

4) Dělnická strana může být touto nespravedlivou volební geometrií postižena dvojnásobným způsobem. Především tím, že se neprovede včas redistribuce volebních obvodů a tak volební obvody průmyslové, kde je vzrůst voličů a kde dělnická strana má své stoupence, přicházejí zprátka. Krom toho dochází k vědomému nespravedlivému vymezení volebních obvodů, jež se nazývá v politické hantýrce "gery mander" (v upomínku na guvernéra Elbridge Herryho, který touto cestou zajistil kdysi své straně vítězství ve volbách do senátu ve státě Massachusetts).

5) L a k e m a n E n i d a L a m b e r t James D., Voting in Democracies, Londýn, str. 26 a D u v e r g e r Maurice, Les partis politiques, Paříž 1954, str. 411.

6) Někteří autoři zdůrazňují, že anglická volební soustava podporuje bipartismus a je nepříznivá multipartismu (D u v e r g e r Maurice, Les partis politiques, Paříž 1954, str. 247 a n.)

tříštěností hlasů), je tato vláda jen přechodného rázu, protože třetí strana zmizí a sjednocená opozice minoritní vládu svrhne. Tato teze nemá v buržoazním volebním mechanismu všeobecnou platnost. Třetí a další strany se totiž udržely i za existence minoritní vlády, která se dostala k moci na podkladě relativní menšiny (v Kanadě, v Dánsku a i jinde, kde byl systém aplikován).

Anglický volební systém je nepříznivý dělnické straně vůbec a dělnické minoritní straně zvlášť. Labouristé v minulosti, než se stali stranou zcela maloburžoazní, byli poškozováni tím, že jejich voliči byli soustředěni v průmyslových centrech. Anglická komunistická strana je krom toho poškozována tím, že volební systém je namířen proti malým stranám a proto komunisté v anglickém parlamentě nemají ani zastoupení.

V britských dominiích, na Novém Zélandě, v Kanadě a v Jihoafrické unii, kde je anglická volební soustava aplikována, setkáváme se celkem se stejnými deformacemi vůle voličů projevené ve volbách. Je to zesílení majority v parlamentě a to nepředvídaným způsobem. I přímá inverze volebních výsledků není řídkým jevem.

K ještě větším deformacím může vést majoritní systém ve vícemandátových volebních obvodech. Příklady tohoto druhu jsou opět z Anglie. Tam při samosprávných volbách byly vytvořeny vícemandátové volební obvody a voliči měli tolik hlasů, kolik mandátů se mělo obsadit. Ke zvolení stačila i relativní většina. Tato poměrná většina dopomohla pak jedné politické straně k získání všech mandátů v samosprávném orgánu. (Menšinová strana může totiž za těchto poměrů dostat zastoupení jen v řídkých případech a sice je-li početně téměř stejně silná jako strana mající většinu a jestliže některý z jejích kandidátů se těší takové popularitě, že je přitažlivý i pro voliče protistrany, kteří nejsou tak ostře stranicky orientováni.) Toto tzv. blokové hlasování bylo praktikováno roku 1950 i v parlamentních volbách v Turecku. Přineslo velké zkreslení ve prospěch strany, která dosáhla většiny (při 55 % hlasů dosáhla 84 % mandátů).

Nahodilost volebních výsledků při aplikaci anglického majoritního systému nutila buržoazní politiky k některým jeho korekcím, které měly zmírnit jeho nevypočitatelnost. Takových oprav je celá řada.

Především šlo o to relativní většiny vůbec odstranit nebo je alespoň omezit. Toho může být dosaženo dvěma způsoby. První cesta je připuštění další, resp. dalších voleb. Může to být buď užší volba mezi kandidáty, kteří dosáhli největšího počtu hlasů, nebo prostá další volba, při níž rozhoduje mnohdy jen relativní většina. Při takových dalších volbách dochází v poměrech buržoazního státu k nechutnému handlování mezi politickými stranami (bargaining).

Jiný způsob omezující nebo odstraňující relativní většiny je alternativní hlasování, kdy volič již při první volbě odevzdá alternativní hlas pro případ, že by jeho kandidát nebyl zvolen. Alternativní hlas nahraňuje tak druhý volební turnus.

Jsou známy i další korekce majoritních volebních soustav, které je přibližují k soustavě poměrného zastoupení a činí je pro minoritní dělnickou stranu méně nepříznivými. Sem patří především kumulativní hlasování. Jako při blokovém hlasování má volič tolik hlasů, kolik je ve volebním obvodu mandátů. Má při tom právo s těmito hlasy volně disponovat a na oblíbeného kandidáta vsadit více než jeden hlas nebo dokonce hlasy všechny; (kumulativní hlasování bylo prováděno v Jižní Africe a v Anglii ve školní správě).

Podobný účinek má i systém tzv. omezeného hlasu, kdy volič má méně hlasů, než kolik je mandátů ve volebním obvodě. Také zde jsou šance zastoupení menšiny přece jen větší a deformace vůle voličů není tak výrazná jako při čistém majoritním volebním systému s jednomandátovými volebními obvody. Také bodovací hlasování, praktikované v Norsku, které nutí voliče vyjádřit při hlasování preference některým kandidátům v předepsaném bodovacím pořadí, zmiňuje poněkud ostrost majoritní soustavy.

Rovněž systém tzv. jediného nepřenositelného hlasu přibližuje majoritní systém proporční soustavě a umožňuje zastoupení menšiny, což je pro dělnickou stranu příznivější. Jeho podstata spočívá v tom na rozdíl od blokového hlasování, kdy má volič tolik hlasů, kolik je mandátů, a na rozdíl od "omezeného hlasu", kdy volič má menší počet hlasů než kolik je mandátů, že volič má pouze jeden hlas, ačkoliv ve volebním obvodě se obsazuje např. deset mandátů. Tento způsob volby byl několikrát aplikován v Japonsku a volební výsledky se přiblížily poměrnému zastoupení. Velkou vadou při tom je, že strany se obávají postavit více kandidátů, než kolik měly mandátů při posledních volbách (to se týkalo jak komunistické strany, tak levicové strany socialistické), aby netříštily hlasy svých voličů a aby neoslabovaly šanci na jejich zvolení.

Všechny tyto korekce většinové soustavy, k nimž docházelo z části již před první světovou válkou, umožňovaly tehdejším stranám II. internacionály proniknutí do buržoazních parlamentů a měly tudíž relativně pokrokový charakter. V Rakousku se boj sociální demokracie před první světovou válkou orientoval téměř výlučně na prosazení demokratizace aktivního a pasivního volebního práva, při čemž nedemokratické volební soustavě, tj. především způsobu přidělování mandátů, bylo věnováno poměrně méně pozornosti.

Rakouská volební soustava prodělávala tehdy řadu proměn, které

vedly jen částečně k demokratizaci a jejichž průběh byl odlišný při volbách do vídeňského parlamentu, zemských sněmů a orgánů nižší samosprávy.

Volby do vídeňského parlamentu byly zprvu nepřímé (obesílání zemskými sněmy) a po zavedení přímých voleb roku 1873 se volební soustava pro volby do vídeňské říšské rady od voleb do zemských sněmů valně neodlišila. Zde i tam byl kuriální systém. Pro volby do říšské rady byly kurie čtyři (1. velkostatkářská, 2. obchodních komor, 3. městská, 3. venkovská). Demokratizační tendence se projevila již v osmdesátých a devadesátých letech snižováním cenzu (roku 1882 na 5 zlatých v kurii měst a venkovské a roku 1896 na 4 zlaté). Roku 1896 byla zavedena všeobecná, pátá kurie (zákon č. 169/1896 ř.z.). Přivěšení všeobecné volební kurie k dosavadnímu kuriovému systému znamenalo pluralitu hlasů (očividné porušování zásady rovnosti volebního práva). Krom toho věková hranice aktivního volebního práva ve všeobecné kurii byla značně vysoká - 24 let a k výkonu volebního práva byli připuštěni jen muži (diskriminace žen). Ženy tehdy volily jen v kurii velkostatkářské. Zřízení volebního práva znamenalo i značně dlouhý census pobytu (6 měsíců v obci volby). Nepřímé volby se zachovaly i nadále a sice v této nově zavedené všeobecné kurii a v kurii venkovských obcí. (Jen v zemích, kde zemské zřízení zavedlo přímé volby do zemských sněmů, měly být také volby do říšské rady ve čtvrté a páté kurii přímé.) Rovněž pasivní volební právo bylo omezeno a to podmínkou, že kandidát je alespoň 3 léta rakouským státním občanem a že dosáhl věku 30 let.

Volební soustava do říšské rady se podstatně změnila Beckovou reformou z roku 1907 (zákon č. 15 a 17/1907 ř.z.). Byl opuštěn kuriový systém a nadobro vymizely nepřímé volby. Zůstaly však jednomandátové volební obvody všeobecné kurie z roku 1896, které se nyní staly všeobecné. Byl rovněž zachován systém jediného volebního turnusu.

Pokud jde o zásady volebního práva, zmizela s odstraněním kuriového systému i pluralita hlasů, která narušovala zásadu rovnosti volebního práva. Volební právo měli jen muži starší 24 let a byl zachován rezidenční census.

Deformace vůle voličů spočívala zejména v tom, že byla zachována nespravedlivá volební geometrie při vymezení jednomandátových volebních obvodů a to jak z hlediska národnostního tak sociálního. (Tak např. jeden mandát připadal u Italů na 38, u Němců na 40, u Rumunů na 46, u Slovinců na 50, u Poláků na 52, u Čechů a Chorvatů na 55 a u Rusínů dokonce na 102 tisíce obyvatel).

Sociální demokracii poškozoval především většinový systém, takže např. československá sociální demokracie, která byla nejsilnější čes-

kou stranou byla zkrácena na mandátech jak v roce 1907, tak v roce 1911, protože musila čelit jednotnému bloku ostatních českých stran.

Ještě méně demokratická byla volební soustava pro volby do zemských sněmů. Byla upravena patentem z roku 1861 (č. 167 (1861 ř.z.) a zemskými zákony. Byla to soustava kuriová, která se zachovala až do konce monarchie. Byly tu tři kurie: 1. velkostatkářská, 2. měst a obchodních komor, 3. venkovských obcí. (Kuriový systém byl zachován i pro volby zemského výboru, jenž se volil z pléna zemského sněmu. Každá kurie volila 2 členy zemského výboru.) Ve všech kuriích byl zaveden majetkový census pro výkon volebního práva. (Roku 1886 byl census v Čechách snížen v kurii městské a na venkově na 5 zlatých a roku 1901 došlo k dalšímu snížení na 4 zlaté. Rovněž na Moravě došlo roku 1905 ke snížení cenzu na osm korun.) Přímé volby byly v kurii velkostatkářské a městské. Na venkově byly nepřímé volby prováděny prostřednictvím volitelů. V Čechách a ve Slezsku se volilo tajně, na Moravě bylo hlasování veřejné. Je jen přirozené, že již pouhé proniknutí sociálních demokratů do zemských sněmů bylo za těchto okolností velmi obtížné.

Podobný nedemokratický a exkluzivní ráz měly volby do ostatních orgánů územní samosprávy. Podle kuriového systému byla volena okresní zastupitelstva (zákon č. 15/1864 ř.z.). Ve velkostatkářské kurii měli volební právo vlastníci statků ležících v okrese, kteří byli zapsáni do zemských desek a kteří platili nejméně 100 zlatých přímých daní. V kurii obchodu a průmyslu volili občané provozující průmysl a obchod rovněž za předpokladu, že platili 100 zlatých přímých daní. V obou kuriích nebyla zavedena přímá volba, ale mohlo se volit zmocněnci. (Absurdnost kuriového systému se jevila v tom, že v obou těchto kuriích odpadala často volba, protože počet voličů byl menší nebo stejný jako počet mandátů, jež na kurii připadaly). V kurii venkovských obcí volili obecní představení (starostové) a kromě nich zástupci zvolení obecním zastupitelstvem, měla-li obec více než 500 obyvatel.

Rovněž obecní volby měly privilegovaný a exkluzivní ráz (systém volebních sborů podle daní), takže obecní orgány byly doménou buržoazie se silným vlivem šlechtického velkostatku a zástupcům dělnictva byla účast na správě obcí znemožňována.

Zcela bez úspěchu skončil boj za demokretizaci volebního práva v Uhrách. Volební právo do budapeštského parlamentu zachovalo si ve srovnání s Předlitavskem mnohem ostřejší protidemokratické rysy. Přes úsilí dělnické třídy a porobených národů Uher nepodařilo se volební právo aspoň do určité míry zdemokratizovat.

Stále platil zákon ze 17. dubna 1848 o volebním právu, na němž se usnesl uherský sněm v Bratislavě. Volební právo měli v městech továrníci, majitelé domů ve stanovené minimální hodnotě a na venkově maji-

telé půdy (velkostatkáři) v zákoně stanovené výměře, osoby mající apenáž ze statků a držitelé vysokoškolských diplomů.

Po vyrovnání roku 1867 byla tato úprava volebního práva zachována. Teprve roku 1874 (zák. čl. XXXIII) byl snížen o něco málo majetkový cenzus a bylo dáno volební právo veřejným a soukromým úředníkům. K menším změnám došlo roku 1899 (zák. čl. XV). Roku 1905 byla odmítnuta uherskou vládou ochota císaře k reformě volebního práva. Roku 1913 provedla Tiszova vláda volební reformu (rozšíření volebního práva a někde i tajné hlasování), která však nebyla praktikována. Poslední volební reforma z roku 1918 (zák. čl. XVII) přišla již opožděně, protože se stát již rozpadl.

Ještě horší obraz skýtá vývoj volebního práva v Uhrách do samosprávných orgánů.

Z toho je patrné, že o jakés takés demokratizaci volebního práva lze hovořit jen v Předlitavsku a tu opět jen, nehledíme-li na málo podstatné snižování majetkového cenzu při volbách do zemských sněmů, při volbách do vídeňské říšské rady. Ale také zde došlo jen k jakési demokratizaci aktivního a pasivního volebního práva a nikoliv celého volebního systému.

Ve srovnání s vývojem naznačeným ve světovém měřítku zůstala rakouská volební soustava pro volby do vídeňské říšské rady systémem majoritním, velmi blízkým systému voleb do anglické dolní sněmovny.

Sociální demokracie byla obětí tohoto systému, neboť říšské volby znamenaly hrubou deformaci vůle rodičů v neprospěch sociální demokracie. Při retrospektivním historickém pohledu překvapuje, že česká strana věnovala poměrně malou pozornost volebnímu systému, ačkoliv jím trpěla dvakrát a sice jako strana česká (nespravedlivá volební geometrie) a jako strana dělnická (jednotná protisociálně demokratická fronta buržoazních a maloburžoazních stran).

## SOUSTAVY POMĚRNÉHO ZASTOUPENÍ

Imperialistické období kapitalismu, zvláště pak období všeobecné krize kapitalismu je dobou zostřených třídních rozporů v buržoazní společnosti. Tato třídní situace určuje i celkovou strukturu buržoazně demokratických režimů a vtiskuje pečeť i volebním soustavám.

Politický režim buržoazní demokracie je v této době režimem vyhraněného stranictví. Buržoazní demokracie je státem politických stran, kde individualita, osobnost politika se do velké míry ztrácí. Volič se rozhoduje pro stranu a nikoliv pro osobnost. Dává hlas své straně i když osobní vlastnosti jejích představitelů mu nejsou vždy sympatické

a nestaví se za osobnost politického odpůrce, i když jeho osobní vlastnosti jsou mu sympatické.

Tuto skutečnost ukazují výsledky anglických voleb z posledních desetiletí, kdy počet hlasů odevzdaných téže politické straně ve volbách, které krátce po sobě následovaly, zůstal celkem stejný, ačkoliv jednou byl volen populární politický prominent a po druhé osoba celkem neznámá, muž ze zadních lavic své strany v parlamentě. Někteří odhadují vliv osobnosti kandidáta na výsledek voleb 5 % hlasů a jiní angličtí publicisté pokládají i tento odhad za nadsazený.<sup>7)</sup>

Stranictví znamená i stranickou disciplínu, která umožňuje u buržoazních stran manipulaci shora v zájmu finančního kapitálu. Svou vnitřní disciplínu má i revoluční dělnická strana bojující proti buržoaznímu státu. To znamená, že buržoazně demokratický stát je státem s disciplinovanými politickými armádami a parlament stává se arénou jejich řečníků. Poslanci jsou vykonavateli vůle vedení svých stran. Hlasování poslance proti vlastnímu přesvědčení z klubovní a stranické disciplíny se stává častým zjevem. Množí se sankce proti neposlušným poslancům a tak se poslanci stávají kolektivem manipulovaným vedením strany.

V tom se projevuje celkový politický trend odosobnění mandátu v buržoazní zastupitelské soustavě. Politická situace vytváří jí odpovídající ústavní a právní instituce. Mnohem širšího uplatnění nabývá soustava poměrného zastoupení, která více odpovídá nové třídní a politické situaci než starší volební systémy majoritní.

Tím ovšem není řečeno, že by většinové volební soustavy zmizely nadobro z politického jeviště. Udržují se nadále v anglosaských zemích. Zde v důsledku starých tradic neprosadil se nový politický prvek odosobnění mandátu do té míry, aby zvrátil tradiční volební soustavu a nahradil ji poměrným zastoupením, ačkoliv takové návrhy i tu byly a majoritní soustava byla ohrožena. Tendence odindividualizování mandátu se v těchto zemích projevila v jiné podobě a to na podkladě majoritní soustavy o jednom volebním běhu i při zachování soustavy v podstatě dvou politických stran.

V období všeobecné krize kapitalismu projevily se i v Anglii příznaky vyhraněného stranictví a to i v nejvyšším zastupitelském orgánu, v anglické dolní sněmovně. Zesílil tlak vedení strany na příslušníky strany v parlamentě, zesílila autorita kabinetu, jež může vzrůstat až v jakousi jeho diktaturu. Liberální kritici tohoto stavu hledali východisko v opuštění systému dvou politických stran, a protože podle

---

<sup>7)</sup> L a k e m a n E n i d a L a m b e r t James D., Voting in Democracies, Londýn, str. 39 a n.

jejich mínění bipartismu udržuje majoritní systém, byli pro jeho odstranění.<sup>8)</sup> Vedoucí kruhy anglických labouristů byly naproti tomu pro zachování většinové soustavy a pro systém v podstatě dvou politických stran. S obhajobou tohoto systému setkáváme se i u labouristických teoretiků jako je Harold Laski, jenž často vystupoval na vedení strany značně nezávisle.<sup>9)</sup>

V kontinentální Evropě došlo od přelomu století k stále větší stranické diferencovanosti. Proporční systém tu byl na postupu a velmi se rozšířil ve versailleské Evropě po první světové válce. Pro dělnickou stranu byl systém poměrného zastoupení výhodnější, protože umožňoval zastoupení menšinové a opoziční straně. Pro poměrné zastoupení se vyslovil velmi jasně Jean Jaurès na prahu první světové války.<sup>10)</sup>

Teoreticky byl tento systém znám velmi dávno. Jeho zakladateli byli Thomas Gilpin (Filadelfie 1844) a Victor Considérant (Ženeva 1846). Určitou problematiku (nebezpečí deformace) tvoří jen přidělení mandátů při druhém skrutiniu. Je možné trojí řešení: 1. Zbylý mandát, resp. zbylé mandáty se přidělují stranám s největšími zbytky v pořadí jejich velikosti (možná preference malým stranám). 2. Zbylý mandát se přiděluje na zbytek nejsilnější straně, protože tato mohla rozdělit své voliče na dvě nebo více kandidátek a takto zbylý mandát získat (preference velkých stran). 3. Je možno též přidělit všechny mandáty již v prvním skrutiniu a eliminovat skrutinium druhé tím, že se přiděluje předepsaný počet mandátů zvýšený o jeden (podle pravidla Victora d'Hondta z Gentu, jež umožňuje vypočtení volebního čísla dosti složitou matematickou operací). Toto řešení je celkem ku prospěchu velkých stran.

V jednotlivých evropských zemích pronikal systém poměrného zastoupení již před první světovou válkou, v prvních desetiletích našeho století, hlavně však po skončení války. K ilustraci je možno uvést tato fakta.

Ze skandinávských zemí zavedlo soustavu poměrného zastoupení roku 1905 Dánsko (při volbách do dolní sněmovny Folketingu). Před tím fungoval tento systém do určité míry v kombinaci se soustavou preferenční již v minulém století (při volbách do Rigsaadu a do horní sněmovny Landstingu). V plném rozsahu i mimo parlament zavedlo Dánsko poměrné zastoupení teprve roku 1920. Proporční systém umožnil i zastoupení komunistické straně, která vyslala v roce 1925 18 poslanců do parlamentu.

<sup>8)</sup> M u i r Ramsay, How Britain is Governed, 1930, kap. IV a V.

<sup>9)</sup> H a r o l d Laski, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, Paříž 1950, kap. II., str. 44 a n.

<sup>10)</sup> P o i g n e t René, Manual de droit constitutionnel, Paříž 1931, str. 58 a 49. a L a k e m a n Enid a L a m b e r t James D., Voting in Democracies, Londýn, str. 193.

Ve Švédsku bylo zavedeno poměrné zastoupení roku 1907 a současně byla uskutečněna demokratizace volebního práva. První všeobecné volby podle nového volebního řádu byly provedeny roku 1911. Proporční systém mezi oběma světovými válkami umožnil zastoupení komunistů. Nejsilnější zastoupení ve švédském parlamentě dosáhli na konci druhé světové války roku 1944 a sice 15 poslanci.

V Norsku bylo zavedeno poměrné zastoupení při volbách do stortingu až roku 1921. Komunistická strana pronikla do parlamentu až po druhé světové válce v letech 1945-1949.

Ve Finsku spadá demokratizace volebního práva a zavedení poměrného zastoupení do období první ruské revoluce roku 1905 a do období bezprostředně po ní následující, kdy Finsko bylo ještě velkovévodstvím v rámci carského Ruska. Systém poměrného zastoupení byl zachován i po roce 1917, kdy Finsko dosáhlo samostatnosti.

V Holandsku bylo zavedeno poměrné zastoupení v roce 1917 a sice ve volbách do druhé sněmovny parlamentu a ve volbách do provinčních shromáždění a místních komunálních rad. Dříve byla druhá sněmovna parlamentu volena ve dvou volebních turnusech v jednomandátových volebních obvodech.

V Belgii bylo zavedeno poměrné zastoupení při volbách do parlamentu již roku 1899 a přispělo tehdy ke zmírnění napětí mezi buržoazními politickými stranami valonskými a flámskými. Komunistická strana kandidovala v Belgii v parlamentních volbách roku 1925 a dosáhla nejsilnějšího zastoupení roku 1946 (23 poslanců) a roku 1949 (12 poslanců).

Začátky poměrného zastoupení ve Švýcarsku spadají do 19. století. První zavedl tento systém kanton Ticino a sice již roku 1889. Roku 1892 následoval ženevský kanton. Do ústředních zastupitelských sborů (Conseil National) bylo poměrné zastoupení zavedeno teprve roku 1919. Švýcarskou pozoruhodností je, že proporční systém je aplikován i při složení ústředního výkonného orgánu (Conseil fédéral), jehož politická stabilita je přesto značná. Komunistická strana měla nejsilnější zastoupení v Conseil National v roce 1947 (7 poslanců).

V Itálii byl do první světové války majoritní systém se dvěma volebními turnusy s jednomandátovými volebními obvody. Výjimku tvořilo krátké období let 1882-1891, kdy ve volebních obvodech byli voleni 2 až 4 poslanci parlamentu blokovým hlasováním a 5 poslanců omezeným (redukčním) hlasováním. V roce 1919 bylo zavedeno všeobecné poměrné zastoupení, jehož využil i fašismus na své cestě k politické moci.

Fašistická vláda vydala pak v roce 1922 nový volební zákon, podle něhož byla země rozdělena na 15 volebních obvodů a každá strana předložila celostátní kandidátky. Politická strana, jež na sebe soustředí-

la nejvíce hlasů, dostala dvě třetiny mandátů a zbytek se rozdělil ostatním stranám podle zásad poměrného zastoupení.

Proporční systém byl opět zaveden v plném rozsahu po roce 1945. Roku 1953 byl pak vydán a krátkou dobu platil volební zákon, jenž zajišťoval straně nebo seskupení stran, které by dosáhlo nadpoloviční většiny hlasů, dvoutřetinové zastoupení v parlamentě.

Poměrné zastoupení zapustilo poměrně nejméně kořeny ve Francii. Celé období francouzského parlamentu třetí republiky až do první světové války stálo ve znamení většinových soustav. Docházelo k výkyvům mezi soustavou jednomandátových volebních obvodů (tzv. scrutin d'arrondissement) a systémem volebních obvodů vícemandátových (tzv. scrutin de liste). Zastánci prvního řešení vyzvedali přednosti osobního charakteru mandátu (vázanost poslance lokálními poměry) a stoupenci druhého řešení zdůrazňovali zájmy celostátní. Majoritní systém se dlouho držel, protože Francie byla buržoazním státem s poměrně slabou organizovaností a disciplinovaností politických stran.

Po první světové válce se zdálo, že poměrné zastoupení pronikne i do Francie. Nakonec došlo ke kompromisnímu uspořádání. Byly sice zavedeny vícemandátové volební obvody s možnostmi poměrného zastoupení, ale tam, kde jedna politická strana nebo skupina stran dosáhla absolutní většiny, byly všechny mandáty přiděleny vítězné politické straně nebo alianci politických stran. To vedlo k velkým přesunům v poválečném francouzském parlamentě (roku 1919 doprava a v roce 1924 opět doleva).

Roku 1924 se Francie opět vrátila k soustavě jednomandátových volebních obvodů se dvěma turnusy (při druhém stačila ke zvolení jen relativní většina). Tento systém se udržel do konce třetí republiky.

Čtvrtá republika po druhé světové válce zavedla na krátkou dobu poměrné zastoupení. Byl to systém vázaných kandidátních listin bez panachage a preferenčního hlasování s přidělováním mandátů podle d'Hondtova pravidla. Záhy došlo ke změnám a neosobnost byla mírněna možností preference pro jednoho z kandidátů politické strany. (Tato preference byla voliči málo používána a krom toho byla i právně málo účinná, protože ke změně pořadí kandidáta bylo zapotřebí nadpoloviční většiny hlasů odevzdaných na příslušnou kandidátku.)

Roku 1951 se čtvrtá republika navrátila k původnímu volebnímu systému. Proporční zastoupení bylo zachováno jen v departementech, kde měli silné zastoupení komunisté. V ostatních volebních obvodech připadly všechny mandáty politické straně nebo jejich seskupení, které dosáhlo absolutní většiny hlasů.

V páté republice po roce 1958 se volební soustava vrátila k jednomandátovým volebním obvodům se dvěma volebními turnusy, jak tomu

bylo před rokem 1945. Účelem bylo znemožnit protidegaulovské opozici zastoupení v parlamentě.

Vývoj k poměrnému zastoupení s určitými oklikami probíhal v Německu. Za císařství před první světovou válkou byla v činnosti většinová soustava se dvěma volebními turnusy. Jak tato soustava deformovala volební výsledky v neprospěch tehdejší dělnické strany - sociální demokracie, je patrné z několika čísel. Roku 1907 dosáhli sociální demokraté 28,9 % hlasů a jejich kandidáti měli vedení v 73 volebních obvodech, tj. v 18,4 % volebních obvodů. Tím by jim připadlo při použití anglické volební soustavy s jedním volebním turnusem 18,4 % mandátů v říšském sněmu. Proti sociálním demokratům se však vytvořily v druhém volebním běhu většiny měšťáckých politických stran, což snížilo jejich zastoupení v říšském sněmu na 10,8 %.

Po první světové válce bylo zavedeno poměrné zastoupení ve výmarské republice. Zásada poměrného zastoupení platila jak pro volby do říšského sněmu tak i do 17 zemských sněmů. Proporční systém se stal ve výmarské republice legální základnou vzestupu nacistické strany a po převzetí moci Hitlerem v lednu 1933 platila formálně dále jak výmarská ústava tak i její volební řády, jichž bylo používáno deformovaným a přímo paradoxním způsobem.

Po roce 1945 zůstal proporční systém v americké a francouzské okupační zóně. V britské zóně došlo ke kombinaci anglického systému se systémem proporčním. Tak vznikl model úpravy pro celé západní Německo. Poslanci západoněmeckého bundestagu jsou nyní voleni z poloviny v 247 jednomandátových volebních obvodech a z části podle kandidátních listin politických stran. Deformace vůle voličů je sice větší než u soustavy poměrného zastoupení, nedosahuje však onoho stupně libovolnosti, který jsme poznali u majoritních systémů. Komunistické straně znemožňuje vstup do parlamentu ustanovení o kvoru. (Tzv. "Sperrklause" vyžaduje pro zastoupení strany v parlamentě, aby na její kandidátky bylo odevzdáno nejméně 5 % hlasů nebo aby její kandidáti prošli alespoň ve 3 volebních obvodech.)

V Československu byla zavedena soustava poměrného zastoupení již zákonem o volbách do obcí č. 75/1919 Sb. a potom volebními řády pro volby do buržoazního parlamentu, které byly vydány po vyhlášení definitivní ústavy z roku 1920. Již v těchto prvních volebních řádech byla proporční soustava spojována se systémem vázaných kandidátních listin. Výběr kandidátů se pak stal vnitřní záležitostí politických stran, jejichž organizační struktura a vnitřní život mohl být velmi nedemokratický. Volební akt se stal v soustavě vázaných kandidátních listin neadresním a prakticky zanikla jakákoliv odpovědnost poslance nebo senátora před voliči. Za těchto okolností bylo možno hovořit o jakési sou-

stavě nepřímé volby. Volič volil politickou stranu a ta stavěla kandidáty bez ingerence voličů.

Ve svých důsledcích přispíval systém kandidátních listin ke ztracenosti a neživotnosti buržoazního parlamentu, kde závislost poslanců koaličních stran na vedení těchto stran a na politickém výboru koalice (pětce, sedmičky atd.) vytvořila z členů Národního shromáždění loutky v rukou politických dirigentů. Jednání parlamentní se stávalo za těchto okolností přísně režírovaným divadlem a parlament ztrácel své politické funkce.

Nedostatky volebního systému vázaných kandidátních listin byly do očí bijící a roztrpčovaly při každých volbách masy voličů. Proto na ně reagovaly i buržoazní a maloburžoazní strany a to způsobem značně rozdílným. Politické strany koaliční, včetně reformistů, byly pro zachování statu quo a jen pro mírnou modifikaci volební soustavy. Šlo v podstatě o menší úpravy volby podle listin s použitím preferenčního hlasování.<sup>11)</sup> Větších zásahů do volebního práva si vedení koaličních stran nepřálo. U stran politické pravice s vysloveně fašistickými tendencemi byla kritika volební soustavy záminkou k útokům na celý režim buržoazní demokracie se zřejmou snahou nahradit jej režimem přímé nebo zastřešené fašistické diktatury.

Československý příklad mezi oběma světovými válkami ukazuje nedostatky proporčního systému v soustavě režimu buržoazní demokracie. V teorii a praxi volebního práva existují volební soustavy, které proporční systém modifikují a snaží se touto cestou, ovšem marně vyvésti buržoazní parlament z krize, jejíž kořeny netkví ve volebním aktu ale v třídních poměrech buržoazní společnosti všeobecné krize kapitalismu.

Za syntézu soustavy poměrného zastoupení se zásadou osobní volby je vydáván anglickými liberály systém tzv. Single Transferable Vote. Tato volební soustava je velmi složitá a také nákladná. Volič určuje pořadí mezi postavenými kandidáty. Operace voliče je ještě poměrně jednoduchá, za to však velmi složitá a náročná je činnost skrutátorů, kteří musí provést celou řadu skrutinií (postupně přenášet hlasy od nezvolitelných nebo již zvolených kandidátů ke kandidátům ještě nezvoleným podle preferencí udaných voliči, aby každého hlasu bylo k volbě použito). Čím větší volební obvod, tím jsou skrutinia technicky obtížnější. Ve velkých volebních obvodech ztráví se krom toho prvek osobní volby, protože voliči kandidáty málo znají. Proto se v teorii uvádí jako optimální řešení soustava volebních obvodů asi o 5 mandátech.<sup>12)</sup>

11) Viz např.: Národní osvobození z 6.XII.1924, které referuje o stanovisku jednotlivých autorů v anketě a volební reformě.

12) L a k e m a n Enid a L a m b e r t James D., Voting in Democracies, Londýn, str. 115.

System má z hlediska "nedeformované reprezentace" i jiné nedostatky. Základní chybou je, že druhé a každé následující preferenci voliče se přiřítá stejná váha jako preferenci první. Hlasující volič přiřítá však své první preferenci váhu větší. Snížení hodnoty hlasů s použitou druhou a další preferencí by však způsobilo narušení volební soustavy, jež by se stala technicky neovladatelnou.

V systému jsou však obsaženy i jiné deformující prvky. Tak již sám výběr hlasů, jejichž druhé a další preference má být použito, protože jich nelze použít podle preference první, dělá značné obtíže a je nahodilý. Jestliže provádíme selekci nahodilým způsobem - losováním (z dobře zamíchaných hlasovacích lístků se vybere určitý počet k transferu): není výběr zcela reprezentativní a může dojít k deformaci, ne probíhá-li transfer ve velkých číslech. Aby byla deformace vyloučena je ovšem možno přesunouti hlasovací lístky všechny a provede se pak celková redukce tím, že každému hlasovacímu lístku se dá nižší hodnota. To je metoda pro skrutátory velmi obtížná.

Velké nesnáze způsobuje uprázdňení mandátu (úmrťm nebo resignací) zvoleného poslance. Je několik cest umožňujících znovuzvolení uprázdňeného mandátu, ale jedna je obtížnější než druhá. Příčina tkví v tom, že není možná doplňovací volba jako při anglickém většinovém volebním systému v jednomandátových volebních obvodech.

Z těchto ukázek je patrné, že i volební soustava Single Transferable Vote přináší deformace vůle projevené voliči při volbách a nezaručuje ani osobní charakter volby.

Vývoj buržoazních volebních systémů ukazuje přes množství specifik v jednotlivých zemích některé společné charakteristické vývojové rysy. Jedním z nich je boj o dva cíle voleb; je to požadavek reprezentativního, tj. nedeformovaného složení zastupitelského sboru a adresnost volby. Demokratizace volebního práva a volební soustavy v těchto směrech byla požadavkem především dělnického hnutí.

Složení zastupitelských sborů buržoazního státu se s vývojem kapitalismu, zejména při jeho přechodu do jeho monopolistické podoby - imperialismu, velmi podstatně změnilo. Na začátku vývoje byly zastupitelské sbory tvořeny sice volbou ale při zachování některých feudálních privilegií. Okruh voličů byl úzký (volební právo nebylo všeobecné) a existovaly různé formy kuriálních soustav. Volba měla převážně osobní ráz, protože pouto stranické příslušnosti bylo slabé a politické strany se teprve tvořily. (V buržoazních parlamentech bylo tehdy mnoho nezávislých "divokých" poslanců).

Tento obraz se postupně mění se zostřením třídního boje na konci

minulého století a v době přechodu kapitalismu do jeho monopolních forem. Vznikly tehdy masové dělnické strany a na vzestupu bylo i buržoazní a maloburžoazní stranictví. Buržoazní stát se stával postupně státem politických stran. Volby ztrácely za těchto okolností osobní ráz. Nebyly již zápolením kandidátů o osobní přízeň často velmi exkluzivního voličstva. Byly spíše střetnutím jakýchsi organizovaných politických armád.

Pro období osobních a individualistických voleb je typickou formou anglická soustava jednomandátových volebních obvodů, kde kandidát je volen prostou a často jen relativní většinou. Ale i v této soustavě se volby postupně odosobňují, jak ukazují jejich sociologické analýzy o průzkumu veřejného mínění.

Dělnická třída, jakmile se stala politickým činitelem, bojuje za demokratizaci volebního práva, tj. především za jeho všeobecnost a žádá zastoupení menšiny v parlamentě a v ostatních zastupitelských sborech. Viděli jsme, že tohoto menšinového zastoupení lze dosáhnout jen do určité míry opravami majoritní soustavy a volebními soustavami znamenajícími přechod k poměrnému zastoupení (další volební turnus, alternativní hlasování, soustava omezených hlasů, systém jediného nepřenositelného hlasu, kumulace hlasů a blokové hlasování). Požadavkem dělnické třídy v buržoazním státě zůstala proto již před první světovou válkou soustava poměrného zastoupení.

Versailleská Evropa po první světové válce znamenala proniknutí zásady poměrného zastoupení hlavně v nových buržoazních a parlamentárních demokraciích střední a jihovýchodní Evropy (a to alespoň v prvních poválečných letech). Poměrné zastoupení spojené se soustavou vázaných kandidátních listin přispěla však ke ztrnulosti a přímé degeneraci buržoazního parlamentarismu, jehož hlavní příčiny byly třídní a politické. V této době ozývají se hlasy v řadách buržoazních státovědců po spojení soustavy poměrného zastoupení s osobní volbou. Vynořuje se řada modelů volebních soustav, mimo jiné i soustava "jediného přenositelného hlasu", která však není s to cíle dosáhnout. Syntéza poměrného zastoupení s osobní volbou zůstává v podmínkách buržoazního státu neřešitelným problémem.

Nakonec je třeba zdůraznit, že problematika osobní volby v socialistickém státě má docela jinou podstatu. Jsou tu zcela jiné instituce tuto volbu zajišťující a proto o všech těchto otázkách je možno pojednat odděleně při rozboru socialistických volebních soustav.

## РАЗВИТИЕ БУРЖУАЗНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

*Ярослав Гоусер*

*(Резюме)*

Развитие классовых и политических отношений при капитализме оказало влияние и на характер представительного, т.е. депутатского мандата. В истории английского парламента процесс развития шел от императивного (обязательного) мандата (наказа) к независимости депутата (запрещение императивного мандата). В эпоху империалистического периода капитализма тенденция независимости депутата от избирателей дополняется зависимостью от политической группировки-партии. С изменением характера мандата меняется и вся избирательная система, наступет отход от мажоритарной системы к системе пропорционального представительства.

Типичной мажоритарной избирательной системой периода индивидуального мандата является мажоритарная английская система. У нее есть свои защитники и критики. Она означала не только деформацию воли избирателей, иногда с парадоксальными результатами, так как неоднократно в парламенте господствовала слабейшая партия; она не обеспечивала и сильного правительства. Английская избирательная система была невыгодна для рабочего класса. Лейбористы страдали благодаря ей в прошлом, до того, когда эта партия стала партией мелкой буржуазии, так как ее избиратели были сосредоточены в промышленных центрах.

В теории появился целый ряд систем, дополняющих английскую избирательную систему (альтернативный голос, блоковое голосование, система ограниченного голоса, единого непереуструпаемого голоса и др.).

В Австрии после введения прямых выборов в Рейхсрат в 1873 г. курриальная система просуществовала до 1907 г. После введения всеобщего избирательного права избирательная система была невыгодна для рабочих партий (одномандатные избирательные участки и единые выборы, дающие возможность избрать депутата относительным большинством). Социал-демократы были жертвой этой системы, а чешская социал-демократическая партия страдала вдвойне как партия чешская (несправедливая избирательная геометрия, направленная против немецких народов) и как партия рабочая (возможность создать единый фронт буржуазных и мелкобуржуазных партий против социал-демократов).

Империалистический период капитализма, и особенно период общего кризиса капитализма — это период обострившихся классовых противоречий. Политический режим буржуазной демократии в этот период является выкристаллизовавшимся режимом партийности. Буржуазная демократия это государство политических партий. Значительно более широкое применение находит система пропорционального представительства, которая более соответствует классовой и политической обстановке, чем мажоритарная.

Пропорциональная система находится на подъеме в версальской Европе после первой мировой войны. (Мажоритарная система удержалась, главным образом, в Англии и ее доминьонах.) Для рабочего класса она была выгоднее, так как давала возможность представительства партиям, находящимся в меньшинстве и в оппозиции.

Установление системы пропорционального представительства мы можем наблюдать в ряде стран в начале столетия и особенно после первой мировой войны (в Дании, Швеции, Норвегии, Финляндии, Швейцарии, Италии, Франции, Германии и др.). Пропорциональная система полностью закрепились и в доминьонской Чехословакии. Здесь она была связана, как и в некоторых других странах, с системой твердых кандидатских списков. По своим последствиям эта система способствовала окостенению и негибкости буржуазного парламента.

За синтез системы пропорционального представительства и принципа личного избрания выдавалась английскими либералами система отдельного переносимого голоса (Single Transferable Vote).

Но и она ведет к деформации волеизъявления избирателей на выборах, а также не гарантирует личного характера избрания.