



# ANNALES SCIENTIA POLITICA

VOLUME 6, NUMBER 2, 2017

# ANNALES SCIENTIA POLITICA

Vol. 6, No. 2, 2017

---

DRENGUBIAK, M.: Electoral Engineering in Slovak Parliamentary Elections.  
Annales Scientia Politica, Vol. 6, No. 2 (2017), pp. 47 - 62.

MICHAL DRENGUBIAK

Armed Forces of the Slovak Republic  
Slovak Republic  
michal.drengubiak@yahoo.com

**Abstract:**

*The study focuses on the issues pertaining to the electoral engineering. Its aim is to clarify and resolve the imprecisions of the terminology referring to the changes of the legislature concerning the election process, while specifying four types of changes. The classification is subsequently applied in the analysis of the changes of the legislature concerning the elections to the National Council of the Slovak Republic since 1989 to this day.*

**Keywords:**

*Elections, Electoral engineering, Electoral system, Electoral reform, National Council of the Slovak Republic.*

# VOLEBNÉ INŽINIERSTVO PRI VOĽBÁCH DO NR SR

MICHAL DRENGUBIAK

Armed Forces of the Slovak Republic  
Slovak Republic  
michal.drengubiak@yahoo.com

---

## Abstract:

*The study focuses on the issues pertaining to the electoral engineering. Its aim is to clarify and resolve the imprecisions of the terminology referring to the changes of the legislature concerning the election process, while specifying four types of changes. The classification is subsequently applied in the analysis of the changes of the legislature concerning the elections to the National Council of the Slovak Republic since 1989 to this day.*

## Keywords:

*Elections, Electoral engineering, Electoral system, Electoral reform, National Council of the Slovak Republic.*

---

Volebné inžinierstvo patrí od poslednej dekády dvadsiateho storočia medzi najdynamickejšie a najrýchlejšie sa rozvíjajúce oblasti politológie. Volebný systém ako produkt volebného inžinierstva je hlavným determinantom výberu politickej reprezentácie v systéme zastupiteľskej demokracie. Zmenou alebo úpravou volebných pravidiel je možné zmeniť volebné výsledky vo voľbách, ako aj správanie všetkých účastníkov volieb, na jednej strane politických strán a ich reprezentantov, na strane druhej aj samotných voličov, prípadne ďalších aktérov.

Nájsť, alebo navrhnúť „ideálny“ volebný systém nie je možné, preto sa pomocou volebného inžinierstva hľadá „vhodný“ volebný systém, ktorý sa v tej ktorej krajine môže výrazne líšiť s ohľadom na ich demografické, historické, ekonomické, kultúrne, politické a mnohé ďalšie špecifické podmienky.

Základným predpokladom existencie, fungovania a ďalšieho vývoja demokratickej spoločnosti je konanie slobodných a spravodlivých volieb. Volebný systém predstavuje súbor pravidiel upravujúcich podrobnosti ich konania. Spôsobom upravovania týchto pravidiel sa taktiež zaoberá politológia. Preto je potrebné zdefinovať, čo to vlastne volebné inžinierstvo je. Pomerne zjednodušenú definíciu pojmu volebného inžinierstva uvádzajú Štěpán Pecháček s Petrom Kolářom, keď tvrdia, že tento pojem „popisuje skutočnosť, že spôsob jakým je demokratický parlament personálne naplňovaný môže ovlivniť jeho zloženie“ (Pecháček, Kolář, 2008, s. 3). Presnejšie a výstižnejšie vyjadrenie volebného inžinierstva prináša Michal Kubát, podľa ktorého ide o „činnosti směřující ke změnám volebních systémů“ (Kubát, 2004, s. 88). Tieto činnosti pritom nemusia nutne mať za následok zmenu zloženia zastupiteľského orgánu.

Pre dôkladnejšie porozumenie volebnému inžinierstvu je podľa Jana Filipa dôležité rozlišovať medzi *inžinierstvom ústavným* a *volebným*. Je medzi nimi veľa spoločného, ale aj mnoho

odlišností. „Ústavní inženýrství je spojeno s projektováním vývoje státněmocenských vztahů a vztahů státu vůči jedinci, zejména pak s otázkami formy vlády (parlamentní demokracie či prezidentská republika), kdežto volební inženýrství se zabývá otázkami volebních vztahů a jejich fungování, což není totéž“ (Filip, 2004, s. 199). Ďalej dodáva, že najväčší rozdiel je v možnosti ich úpravy, pretože zmena zákona je podstatne jednoduchší proces ako zmena ústavná. Michal Kubát považuje volebné inžinierstvo za časť ústavného inžinierstva, ktoré nie je jej jedinou časťou, ale zrejme najúčinnejšou (<http://ustavni2.juristic.cz/75801/-clanek/ustava2.html>).

Prikláňame sa k názoru Michala Kubáta, pretože oddeliť volebné inžinierstvo od ústavného, je v mnohých prípadoch náročné a závisí od toho, akým spôsobom a v akom rozsahu je v ústave tej ktorej krajiny obsiahnutá problematika zákonodarných orgánov i príslušných volieb.

Odlišné a podľa nášho názoru najpresnejšie je nazeranie na problematiku volebného inžinierstva u Pippy Norris, ktorá tvrdí, že „(v)olebné inžinierstvo – zmenou formálnych volebných pravidiel – má schopnosť generovať významné zmeny v strategickom správaní politikov, politických strán a občanov“ (Norris, 2004, s. 8). A následne definuje inštitúcie ovplyvňujúce volebné pravidlá a teda klasifikuje volebné inžinierstvo na:

1. Ústavné.
2. Záonné.
3. Procedurálne.

Rozdiel je predovšetkým v nazeraní na ústavné inžinierstvo volebného systému ako na súčasť volebného inžinierstva a teda užšie chápanie tohto pojmu. Medzi ústavné inštitúcie môžeme zaradiť základnú – najširšie koncipovanú klasifikáciu volebných pravidiel. V tejto kategórii je definovaný volebný systém z hľadiska výkonu exekutívnej a legislatívnej moci. Inými slovami, či ide o systém prezidentský alebo parlamentný. Akú má mať podobu parlament (jednokomorový alebo dvojkomorový) a tiež, či je štátna moc v rukách vlády, alebo je rozptýlená prostredníctvom federálneho usporiadania.

Pri *zákonných* inštitúciách si všimame vymedzenie základných aspektov volebného systému prostredníctvom volebného zákona. Takýmito vlastnosťami volebného systému sú

štruktúra hlasovania, spôsob vyjadrenia svojej voľby voličmi, volebný prah, volebná formula a tiež veľkosť a počet volebných obvodov. Procedurálne inštitúcie sa týkajú podrobných volebných pravidiel, k tým radíme kódexy správania, oficiálne pokyny k voľbám, v ktorých sú riešené praktické a technické otázky organizácie volieb, spôsoby kontroly volieb, spôsob financovania volieb i volebnej kampane a obmedzenia pre médiá.

Vo všeobecnosti môžeme volebné inžinierstvo definovať ako proces zmeny, reformy alebo úpravy volebného systému a ten je uskutočňovaný s dopredu stanoveným cieľom, pomocou jasne definovaných nástrojov (ústavných, zákonných a inštitucionálnych) a aktérov, podľa dopredu nastavených pravidiel, ktorých aplikovanie v praxi má za následok zmenené výstupy volebného systému. Nie každá zmena volebného systému je však volebným inžinierstvom, pretože v niektorých prípadoch ide iba o formálne úpravy a pri tých zmena nevyvoláva zmenu výsledkov. Preto je potrebné ďalej zdefinovať, kedy ide o volebné inžinierstvo (rozumej reformu volebného systému), a kedy nie a následne rozdeliť zmeny volebnej legislatívy do kategórií podľa realizovaných zmien, ich závažnosti a charaktere ich účinkov.

Podľa Ladislava Orosza sa zmeny volebných zákonov rozdeľujú do troch kvalitatívne rozdielnych kategórií:

- a) volebné reformy,
- b) malé reformy,
- c) marginálne zmeny (Orosz, 2015).

Odvolávajú sa pritom na českú politologickú literatúru (Šedo, 2011). S takýmto rozdelením je možné súhlasiť, avšak podľa nás je vhodnejšie rozdeliť zmeny volebných zákonov do štyroch kategórií, pričom v troch prípadoch budeme hovoriť o volebnom inžinierstve, a v jednom prípade nie:

a) Komplexné reformy, kde dôjde k celkovej zmene volebného systému.

b) Volebné reformy, pri ktorých sa volebný systém nezmení, avšak sa zmenia jedna alebo viac základných premenných (počet a veľkosť volebných obvodov, volebná formula, volebné kvórum, veľkosť volebného zhromaždenia, charakter a mechanizmus hlasovania, počet skrutíní, výška prirodzeného volebného prahu), takáto zmena následne vyvolá zmenu správania aktérov volebného procesu.

c) Malé zmeny (legislatívno-technické a organizačné), pri ktorých ide o zmeny, nemajúce vplyv na charakter volebného systému, ale môžu mať vplyv na správanie niektorých aktérov volebného procesu. Ide napríklad o zmeny regulácie volebnej kampane, jej financovania a kontrolu, spôsob kreovania volebnej komisie, jej činnosť, kompetencie a podobne. V konečnom dôsledku ide iba o zmeny, a nie o reformu, napriek tomu sú podľa nášho názoru stále výsledkom volebného inžinierstva.

d) Marginálne zmeny (administratívne), ktoré môžeme pokojne označiť aj ako „nepodstatné“. Pôjde o zmeny volebnej legislatívy a tie sú iba dôsledkom zmien iných zákonov alebo okolností, kedy zákonodarca nemal v úmysle zmeniť volebné pravidlá a teda v tomto prípade nie je možné hovoriť o volebnom inžinierstve v pravom slova zmysle. Napríklad to môžeme pozorovať pri zmene názvu inštitúcií zabezpečujúcich volebný proces. V prípade Slovenskej republiky išlo o takéto zmeny napríklad po vyhlásení samostatnosti a zmene názvu najvyššieho zákonodarného orgánu SR.

Pri hodnotení zmien volebných pravidiel a používaní terminológie v nasledujúcich častiach štúdie budeme používať nami uvedené rozdelenie.

Výber vhodného volebného systému je najdôležitejším nástrojom pre zaistenie demokratického charakteru inštitúcií v dlhodobom časovom horizonte a má zásadný vplyv na podobu politickej súťaže (Reilly, Reynolds, 1999, s. 6). Pretože „pokiaľ niekto chce zmeniť charakter konkrétnej demokracie, volebný systém je najvhodnejším a najefektívnejším nástrojom na jej realizáciu“ (Lijphart, 1994). Týka sa to nielen zavedených demokracií, ale predovšetkým transformujúcich sa krajín a práve na troch demokratizačných vlnách, ktoré ako prvý predstavil Samuel P. Huntington (1991), je založená aj práca Bena Reillyho a Alberta Reynoldsa (1999). Táto analýza je zameraná na podobnosti a rozdiely pri výbere konkrétnych volebných systémov a realizácii ich zavedenia počas jednotlivých období. Konceptiu doplnil Daniel Farrell (2001) o štvrtú vlnu volebného inžinierstva (Charvát, 2013, s. 18).

### Prvá vlna volebných reforiem

V prvej demokratizačnej vlne, ktorú Samuel P. Huntington vymedzil od roku 1828 do roku

1926, charakterizuje predovšetkým rozširovanie volebného práva. V demokratizujúcich krajinách, akými vtedy boli USA, Veľká Británia, Kanada, Austrália, Nový Zéland a taktiež niektoré menšie európske štáty, sa začali vytvárať a inštitucionálne zakotvovať princípy pluralitnej politickej súťaže. „Proces prijímania nových volebných systémů byl tedy v rámci první vlny volebních reforem postupný a evolučního charakteru“ (Charvát, 2013, s. 22). Podľa Daniela Farrella je možné rozlíšiť dva druhy volebných systémov zavádzaných predovšetkým podľa homogenity spoločnosti. Kým v anglo-amerických krajinách bol preferovaný väčšinový volebný systém, v heterogénnejšej časti kontinentálnej Európy bol uprednostňovaný pomerný volebný systém (Farrell, 2001).

### Druhá vlna volebných reforiem

Do druhej demokratizačnej vlny radí Samuel P. Huntington obdobie po druhej svetovej vojne a znovu nastoľovanie alebo tiež zavádzanie demokratických režimov v štátoch ako Japonsko, Nemecko, Rakúsko či Taliansko. Volebné systémy boli v tomto prípade zavádzané predovšetkým vnútením zo strany víťazných demokratických mocností a boli účelovo navrhované tak, aby eliminovali prípadné extrémistické strany. Druhá demokratizačná vlna je tiež spätá s dekolonizáciou afrických a ázijských štátov v päťdesiatych rokoch 20. storočia, kedy o výbere volebného systému ani nemôžeme hovoriť, keďže boli volebné systémy zdedené po materských krajinách. Toto však predstavuje najmenej vhodný spôsob prijatia volebného systému, pretože nezodpovedá sociálnym, ekonomickým a kultúrnym požiadavkám konkrétnej krajiny, pretože tá sa v konečnom dôsledku výrazne líši od koloniálnej veľmoci (Reilly, Reynolds, 1999, Farrell, 2001).

### Tretia vlna volebných reforiem

Tretiu demokratizačnú vlnu datujeme od zvrhnutia Salazarovho režimu v Portugalsku v roku 1974. Postupne prebehli demokratizačné procesy v krajinách Latinskej Ameriky a Južnej Ameriky. Do tretej vlny demokratizácie radíme tiež transformácie bývalých socialistických krajín strednej i východnej Európy. Charakteristické pre prijímanie volebných systémov je lepšia informovanosť aktérov

o možnostiach a alternatívach nastavenia volebných pravidiel, ako aj vyjednávanie medzi konkurenčnými politickými elitami a prijímanie kompromisných riešení.

### Štvrtá vlna volebných reforiem

Najčastejšími dôvodmi zmien volebných systémov v demokratických krajinách sú systémové nedostatky a zlyhania. Na jednej strane to boli prejavy občianskej nespokojnosti s korupčným správaním politikov, ako napríklad v Japonsku (1994), tiež v Taliansku (1993), kde bola navyše vysoká fragmentácia stranického systému, ktorá bola príčinou vládnej nestability v krajine. Rovnaké dôvody viedli k reforme volebného systému v Izraeli. Ďalším dôvodom k reforme volebných systémov bola vysoká disproporcia volebných výstupov a existencia tzv. falošných väčšín, ako napríklad na Malte (1987) a Novom Zélande (1993). Identickým dôvodom bola tiež diskusia o prípadnej zmene volebného systému vo Veľkej Británii v deväťdesiatych rokoch 20. storočia (Charvát, 2013, s. 24). Špecifickým prvkom bolo, že v niektorých prípadoch politické elity umožnili vyjadriť sa občanom v referende a tým priamo ovplyvňovať proces volebnej reformy (Norris, 1995, Farrell, 2001).

### Účel, dôvod (predpoklady) a ciele volebného inžinierstva v praxi

Michal Klíma (2001) uvádza päť všeobecných politologických premís, ktoré je potrebné zohľadniť pri výbere konkrétneho volebného systému alebo pri jeho reforme či úprave:

„1. Neplatí, že ten či onen volebný systém je více či méně demokratický.

1. Neplatí, že socialista obhajuje volební systém poměrného zastoupení, zatímco liberál či konzervativce se vyslovuje ve prospěch většinového principu.

3. Neplatí jednoduchá přímá úměra, že pro homogenní společnost je optimální pouze většinový volební systém.

4. Neplatí, že prostě většinový systém, který víceméně produkuje jednostrannické vlády, automaticky vede k celkově vyšší výkonnosti ekonomiky.

5. Žádný volební systém není ideální“ (Klíma, 2001).

Uvedené premisy sú základnými východiskami (mali by byť) každého, kto má ambície prostredníctvom volebného inžinierstva reformovať, alebo akokoľvek meniť volebnú legislatívu. Neexistuje univerzálny návod, ako navrhnúť volebné pravidlá, ktoré by boli „ideálne“, pretože „(k)ždý soubor volebních pravidel má své výhody i nevýhody“ (Klíma, 2001, s. 94).

Úlohou volebného inžinierstva bude teda hľadanie najvhodnejšieho nastavenia volebných pravidiel. Michal Klíma upozorňuje na rozlíšenie pojmov „optimálny“ a „ideálny“ volebný systém (Klíma, 2001, s. 94). Keďže „ideálny“ volebný systém neexistuje, predmetom záujmu volebného inžinierstva bude skúmanie a hľadanie „optimálneho“ volebného systému. Úspešné fungovanie konkrétneho volebného systému v konkrétnom štáte v konkrétnej dobe je podmienené niekoľkými faktormi, napríklad vyspelosťou politickej kultúry, stupňom homogenity spoločnosti (národnou, náboženskou, sociálno-ekonomickou), flexibilitou medzi väčšinou a menšinou. Líšiť sa teda budú aj ciele volebného inžinierstva a môžu sa v jednotlivých prípadoch diferencovať. Dôležité je určiť priority, ktoré budú na budúci alebo reformovaný volebný systém kladené, keďže od toho sa budú odvíjať aj nástroje volebného designu. Ciele volebného inžinierstva:

- zaistenie reprezentácie vo všetkých formách (geografická, ideologická, straníckopolitická, deskriptívna);
- dostupnosť a zmyslupnosť volieb;
- zmiernenie konfliktu;
- podpora stabilných a efektívnych vlád;
- zabezpečenie zodpovedných vlád;
- zabezpečenie zodpovedných zástupcov v parlamente;
- podpora fungovania politických strán;
- podpora parlamentnej opozície a jej kontrolnej funkcie;
- podpora udržateľnosti volebného procesu
- reflektovanie „medzinárodných štandardov“ (Reynolds, Reilly, Ellis, (2005, 9 – 14).

Dôkladnou a komplexnou analýzou všetkých faktorov, ovplyvňujúcich nastavenie volebných pravidiel, je možné zabezpečiť optimálne volebné pravidlá. V príručke designu volebného systému IDEA (Reynolds, Reilly, Ellis, 2005) sa uvádza, že pre správne nastavenie volebného systému by mali volební inžinieri odpovedať na „kontrolný zoznam otázok“:

- 1) Je systém jasný a zrozumiteľný?
- 2) Je zohľadnený kontext?
- 3) Je systém prispôsobený dobe?
- 4) Sú presne definované mechanizmy pre budúcu reformu?
- 5) Vyhol sa systém podceňovaniu voličov?
- 6) Je systém maximálne inkluzívny?
- 7) Bol proces návrhu/zmeny systému vnímaný ako legitímny?
- 8) Budú volebné výsledky vnímané ako legitímne?
- 9) Zohľadňuje systém neobvyklé náhody?
- 10) Je systém finančne a administratívne udržateľný?
- 11) Budú sa cítiť voliči vplyvní?
- 12) Je systémom podporovaná súťaž medzi politickými stranami?
- 13) Zapadá systém do celkového ústavného rámca?
- 14) Zmierňuje systém konflikty, alebo ich zhoršuje? (Reynolds, Reilly, Ellis, (2005, s. 164).

Štěpán Pecháček a Petr Kolář uvádzajú vo svojej práci štyri metódy „volebného inžinierstva“, „které ovlivňuje jak politický systém, tak stranický systém“ (Pecháček, Kolář, 2008, s. 3). Ďalej upozorňujú, že sa tieto „metódy“ vzťahujú iba na pomerný volebný systém (Tabuľka 1).

**Tabuľka 1:** Metódy volebného inžinierstva a ich predpokladaný efekt zmien podľa Štěpána Pecháčka a Petra Koláře.

Metóda	Predpokladaný efekt
Zvýšenie/zníženie volebného kvóra pre vstup do parlamentu	Zvýšenie volebného kvóra vedie k zníženiu indexu fragmentácie a naopak zníženie volebného kvóra vedie k väčšej fragmentácii parlamentného stranického zastúpenia, sem patrí aj obmedzenie možnosti vytvárať volebné koalície.
Zväčšenie/zmenšenie volebných obvodov	Pri vymedzení volebného obvodu na celé územie štátu sa zvyšuje proporionalita, naopak pri zmenšení volebného obvodu na dvojmandátový sa dá hovoriť o väčšinovom volebnom systéme.
Zvýšenie/zníženie počtu volených zástupcov	Zmena počtu volených zástupcov.
Zmena systému prepočtu volebných výsledkov	Zmena stranického zastúpenia v zákonodarnom zbore.

Zdroj: Pecháček a Kolář (2008, s. 3), upravené a doplnené autorom.

### Typológia volebných reforiem a ich aktéri

Výskum reforiem volebných systémov prešiel od začiatku 21. storočia výraznou zmenou, keď dovtedy prevládajúce analýzy tzv. veľkých jedno prípadových štúdií a ich dôsledkov nahrádza komprehenzívny prístup, ktorý si za cieľ kladie nájsť koncepciu volebných reforiem, podľa nej by bolo možné klasifikovať reformy volebných systémov. Ako uvádza Jakub Charvát, dôsledkom tohto stavu je okrem iného aj nejednotnosť v prístupe k štúdiu volebných reforiem a absencia všeobecne akceptovanej teórie volebných reforiem.

Ďalej píše, že existujú minimálne dve významné koncepcie volebných reforiem, tie síce vzájomne súťažajú, avšak sa nevylučujú (Charvát, 2013, s. 25). Prvý, racionalistický prístup reprezentujú predovšetkým William Riker (1984), Kathleen Bawnová (1993), Kenneth Benoit (2004, 2007), Carles Boix (1999), Josep M. Colomer (2004, 2005). Podľa racionalistického prístupu je väčšina politických inštitúcií defi-

novaná ako výsledok spoločenskej voľby – *social choice theory* (Bawn, 1993, s. 965). Zameriava sa na vysvetlenie konkrétnej voľby aktérov rozhodujúcich a prijímajúcich rozhodnutia počas reformného procesu.

Podľa Alana Renwicka ide o politikmi kontrolovanú voľbu volebného systému motivovanú maximalizáciou ich moci (*the power – maximalization perspective*) (Renwick, 2010, s. 7). Existencia „racionálne kompetentných aktérov, ktorí preferujú inštituce a pravidla umožňujúci maximalizovať vlastní zisky“ (Charvát, 2013, s. 26) je základným predpokladom racionalistického prístupu pri skúmaní volebných reforiem.

Podľa Richarda Katza je pre pochopenie racionalistickej teórie dôležité zodpovedať otázku, kto bude mať prospech z realizácie volebnej reformy (Katz, 2007, s. 308). Motivácia aktérov (v tomto prípade predovšetkým politikov a politických strán) v maximalizácii svojich budúcich volebných ziskov ich vedie k porov-

návaniu jednotlivých alternatív a výberu najvýhodnejšej z ich pohľadu.

Josep M. Colomer zhrnul logiku racionalistického prístupu k skúmaniu volebných reforiem na tzv. „micro – mega“ pravidle, podľa ktorého „veľkí preferujú malé a malí preferujú veľké“ (Colomer, 2004, s. 3). Tvrdí, že veľké politické subjekty preferujú malé volebné zhromaždenia, malé volebné obvody i malé volebné kvóty za účelom vylúčenia ostatných aktérov z politickej súťaže alebo aspoň ich oslabenia. Naopak malé politické subjekty budú z logických dôvodov, aby sa nestali absolútnymi porazenými, preferovať veľké volebné zhromaždenia, veľké volebné obvody a vysoké volebné kvóty (Colomer, 2005, s. 3).

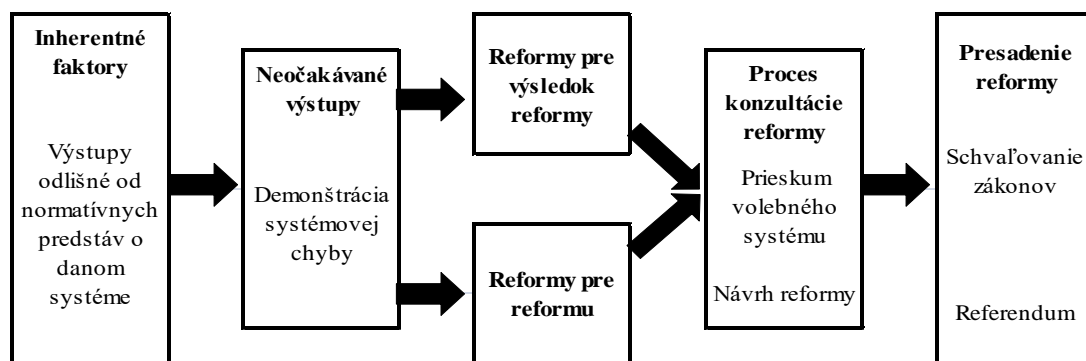
Príkladom takéhoto správania na Slovensku pred voľbami do NR SR v roku 1998 bola snaha vtedy najsilnejšieho vládneho politického subjektu HZDS presvedčiť menších koalíčných partnerov SNS a ZRS na zmenu pomerného volebného systému na systém väčšinový. Keďže takáto zmena mohla byť pre uvedené subjekty likvidačná, reforma nebola úspešná.

Monique Leyenaar a Reuven Y. Hazan uvádzajú, že racionalistický prístup je dôležitý pri skúmaní volebných reforiem, avšak základným nedostatkom je jeho orientácia iba na politické subjekty. Dokáže zhodnotiť príčiny vzniku volebnej reformy, na druhej strane ale nedokáže

popísať samotný reformný proces a dôvody, prečo sa v niektorých prípadoch reformy napriek naplneným predpokladom neuskutočnili (Leyenaar, Hazan, 2011, s. 449).

Druhý prístup je možné označiť ako behavioralistický (Jakub Charvát uvádza, že ide o štrukturalistický, prípadne štrukturalne – inštitucionalistický prístup (2013, s. 28). Podľa nášho názoru takéto pomenovanie nevystihuje presne význam slova „behavioralist“ (angl.), prípadne inštitucionalistický, o ktorom môžeme hovoriť v prípade, keď existujúci volebný systém produkuje zvrátené výsledky (*perverse effects*) (Leyenaar, Hazan, 2011, s. 443). Konceptiu behavioralistického prístupu k volebným reforám, založenú na inherentných a kontingentných faktoroch (podmienkach) volebných reforiem predstavuje Matthew S. Shugart vo svojej práci *Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems* z roku 2008. Inherentné faktory je možné charakterizovať aj ako dysfunkčné a teda také, ktoré prinášajú neočakávané výstupy volebného systému. Ako príklad je možné uviesť, že očakávanými dôsledkami väčšinového systému *first past the post* by malo byť vytvorenie akcieschopnej jednofarebnej vlády a vytvorenie opozície, z veľkej väčšiny koncentrovanej do jednej strany.

Schéma 1: Proces vzniku volebnej reformy



Zdroj: M. S. SHUGART, 2008, 18.

Pokiaľ volebný systém neprináša tomu zodpovedajúce výsledky, stupňuje sa tlak na jeho reformu. Inherentné faktory sú nutnou, nie však jedinou podmienkou k uskutočneniu volebnej reformy (Chytilek, Šedo, Lebeda, Čaloud, 2009, s. 104 – 105). Ďalšou podmien-

kou sú kontingentné faktory, ktorých existencia je podmienená aktérmi motivovanými k reforme. Na základe motivácie aktérov potom Matthew S. Shugart rozlišuje „reformu pre reformu“, kde aktéri nepožadujú nutne zmenu volebného systému, ale tlak na realizáciu re-

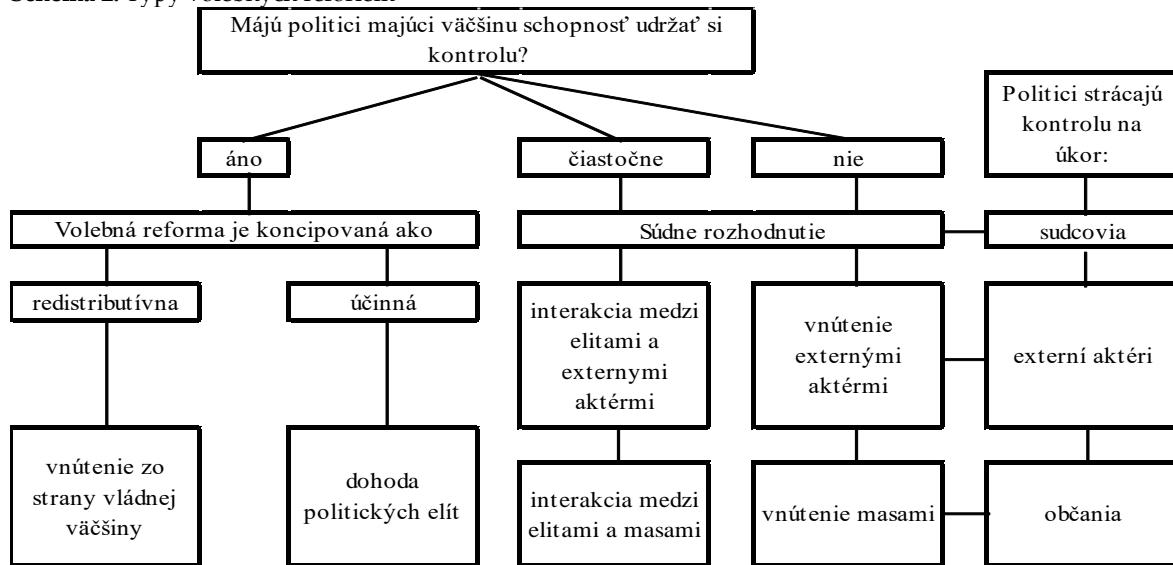


formy je taký silný, že je politicky výhodnejšie reformu uskutočniť. Druhým prípadom je „reforma pre výsledok reformy“, kde aktéri veria, že realizácia reformy bude pre nich výhodná a zaručí im úspech. Proces vzniku volebnej reformy podľa Mathewa S. Shugarta je znázornený v schéme 1. Pre úspech volebnej reformy je z vyššie uvedeného zrejmé, že inherentné a kontingenčné faktory by mali pôsobiť interaktívne.

O prepracovanejšie chápanie procesu volebnej reformy sa pokúsil Alan Renwick vo

svojej práci *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy* z roku 2010. Existujú dve potenciálne možnosti ako reformovať volebný systém. V prvom prípade sa to deje, keď vládni politici, ktorí majú dostatočnú moc, chcú reformu aktuálneho volebného systému. Druhou možnosťou je, keď politici strácajú kontrolu nad procesom rozhodovania o reforme volebného systému, alebo ju stratili úplne. Tieto dve cesty ďalej diferencuje, ako je to znázornené v schéme 2 (Renwick, 2010, s. 10).

Schéma 2: Typy volebných reforiem



Zdroj: A. RENWICK 2010, 11.

V prvom prípade, kedy si politici udržia schopnosť kontrolovať reformný proces, volebná reforma môže byť koncipovaná ako redistributívna (*redistributive*) alebo účinná (*efficient*). V prípade, že je politickými aktérmi volebnej reformy nazerané na volebný systém ako na redistributívnu inštitúciu, to je takú, ktorej cieľom je maximalizácia vlastnej politickej moci zvýšením získaných mandátov vo voľbách, pôjde o volebnú reformu ako vnútenú zo strany vládnej väčšiny (*elite majority imposition*). Alan Renwick do tejto kategórie, podľa neho „nejčastejším prípadom volebných reforiem prosazených „shora“ v prípade ustavených demokracií“, radí volebné reformy, tie sa uskutočnili vo Francúzsku v roku 1985 a 1986 a v Taliansku v roku 2005.

V prípade Francúzska z roku 1985 išlo o presadenie volebnej reformy prezidentom Françoisom Mitterrandom, kedy pri voľbách

do Národného zhromaždenia bol dvojkolový väčšinový systém nahradený pomerným volebným systémom v snahe minimalizovať volebnú porážku Socialistickej strany vo voľbách, ktoré sa mali konať v nasledujúcom roku. Po voľbách sa prvým ministrom stal Jacques Chirac opierajúci sa o stredo-pravú koalíciu v Národnom zhromaždení a v snahe maximalizácie volebného zisku do budúcnosti presadil návrat k dvojkolovému väčšinovému systému (Kunc, 2000, s. 98 – 99).

Podobne to bolo aj v prípade zmeny volebného systému v Taliansku v roku 2005. Dovtedy platil zmiešaný volebný systém tzv. *mattarellum*. Tri štvrtiny poslancov parlamentu bolo volených väčšinovým systémom v jednomandátových volebných obvodoch. Zvyšná štvrtina poslancov bola prerozdeľovaná pomerným volebným systémom so 4 % uzatváracou klauzulou. Obdobným spôsobom boli volení aj se-

nátori. Reformovať dovtedy platný volebný systém viedlo Silvia Berlusconiho a jeho stredo-pravý blok snaha zabezpečiť víťazstvo v budúcich voľbách. Pôvodným zámerom Silvia Berlusconiho bolo vytvoriť bipolárny systém, ktorý však vytvoríť prijatím väčšinového volebného systému bolo nevýhodné, keďže jeho volebná koalícia bola omnoho úspešnejšia v pomernej časti volebného systému. Riešením bolo zavedenie pomerného volebného systému so zavedením väčšinovej prémie. Nový volebný systém tzv. *proporzionellum* bol schválený zákonom č. 270 z 21. decembra 2005. Poslanecká snemovňa je zložená zo 630 poslancov, volených na 5 rokov. Z toho 617 poslancov je volených v dvadsiatich šiestich približne rovnako veľkých volebných obvodoch. Prerozdelenie poslaneckých mandátov sa uskutočňuje prostredníctvom Hareho kvóty v kombinácii s metódou najväčšieho zvyšku.

Vo Valled'Aosta je jeden mandát volený väčšinovým systémom a zvyšných 12 mandátov je vyhradených pre talianskych občanov žijúcich v zahraničí, tí sú rozdelení do štyroch regiónov – Európa, Južná Amerika, Stredná i Severná Amerika a zvyšok sveta. Dômyselným výtvorom volebného inžinierstva je stanovenie komplexu volebných prahov, ktoré musia politické strany alebo koalície prekonať, aby sa dostali do parlamentu. Samostatne kandidujúca strana musí prekonať 4 % uzatváraciu klauzulu a to aj v tom prípade, ak kandiduje v koalícii, ktorá získala menej ako 10 % hlasov. Keď koalícia prekoná 10 % hranicu, ešte vždy aspoň jedna zo strán musí prekonať 2 % uzatváraciu klauzulu na celoštátnej úrovni. Politické strany zastupujúce národnostné menšiny musia získať aspoň 20 % hlasov v regióne, ktorý zastupujú. Veľmi dôležitým prvkom celého volebného systému je zavedenie väčšinovej prémie, tú získa víťazná strana. Víťaz volieb získava automaticky 340 mandátov zo 617, čo predstavuje 55 % všetkých mandátov. Zvyšných 277 mandátov je prerozdelených medzi strany a koalície, ktoré prekročia volebné kvórum. V prípade, že víťazná strana alebo koalícia získa 340 mandátov a viac, väčšinová prémie nie je použitá a systém pracuje ako čistý systém pomerného zastúpenia. V prípade volebného systému do Senátu existujú malé rozdiely v porovnaní s volebným systémom do Poslaneckej snemovne. Senát má 315 členov, z ktorých 309 je volených na území Talianska.

Zvyšných 6 senátorov pripadá na talianskych občanov žijúcich v zahraničí. Územie Talianska je rozdelené na 20 volebných obvodov, ale iba v osemnástich regiónoch je použitý proporčný volebný systém s väčšinovou prémie. Oproti voľbám do Poslaneckej snemovne je rozdielna aj tá skutočnosť, že rovnako ako uzatváracia klauzula, tak aj väčšinová prémie pôsobia nie na celoštátnej úrovni, ale na regionálnej úrovni. Uzavracia klauzula pre samostatne kandidujúcu stranu je 8 % a pre koalíciu 20 %, pričom strany v koalícii musia získať najmenej 3 % hlasov. Strana alebo koalícia, ktorá zvíťazí v regióne získava automaticky 55 % mandátov v regióne. Zvyšné mandáty sú alokované pomerným systémom medzi strany a koalície, splňujúce volebné kvórum prostredníctvom Hareho kvóty v kombinácii s metódou najväčšieho zvyšku. Aj tu platí zásada, že ak víťazná strana alebo koalícia získa v regióne 55 % hlasov a viac, väčšinová prémie sa nepoužije a systém funguje ako čistý systém pomerného zastúpenia. V regióne Trentino – Alto Adige je pri voľbách do Senátu použitý volebný systém z roku 1993, kedy sú senátori volení v jednomandátových volebných obvodoch väčšinovým systémom. Vo Valled'Aosta je na zvolenie jedného senátora použitý jednoduchý väčšinový systém (Čaloud, Foltýn, 2006, s. 186 – 193).

V takomto prípade politickí aktéri volebnej reformy považujú volebný systém za účinnú inštitúciu, ktorej cieľom nie je „len“ maximalizácia vlastného zisku, ale prináša všeobecný prospech. Volebná reforma je dosahovaná konsenzom medzi politickými elitami (*elite settlement*), pričom takýto typ volebnej reformy je podľa Alana Renwicka „typický pro realitu prijímání volebních systémů v podmínkách demokratizujících se zemí(ch)“ (Charvát, 2013, s. 29).

Druhou cestou „je situace, kdy politici ztrácejí kontrolu nad procesem rozhodování“ (Charvát, 2013, s. 29). Tu prichádza do úvahy niekoľko možností, „v čí prospěch a v jaké míře (zda částečně, nebo zcela) ztrácejí politici kontrolu reformního procesu“ (Charvát, 2013, s. 29). Interakcia medzi politickými elitami a ostatnými aktérmi reformy politického systému je znázornená v pravej časti schémy 2. Za najčastejší prípad tohto typu reformy pokladá Alan Renwick interakciu medzi politickými elitami a masami (*elite-masinteraction*), v ňom politici strácajú kontrolu nad reformným procesom

v prospech občanov. V tomto prípade je teda možné hovoriť o reforme „zdola“. Ako príklad uvádza reformy, ktoré prebehli v Taliansku v roku 1993, na Novom Zélande v roku 1993 a v Japonsku v roku 1994 (Renwick, 2010, s. 13 – 17).

Koniec „prvej republiky“ je charakterizovaný predovšetkým nefunkčným politickým systémom často označovaným ako klasický príklad „partokracie“, alebo *zablokovanej demokracie*, stav za ktorý niesol čiastočne zodpovednosť pomerný volebný systém pre voľby do oboch komôr parlamentu. Napriek tomu, že sa vlády striedali veľmi často,<sup>1</sup> prakticky vládli iba tie isté politické strany<sup>2</sup>, len v rôznych koalíčných kombináciách. So zvyšnými nedemokratickými – antisystémovými politickými stranami<sup>3</sup> nikto nechcel uzatvárať koalíčné dohody. Spoločne s finančnou krízou zo začiatku deväťdesiatych rokov, rozmachom korupcie a klientelizmu rástla tiež nespokojnosť verejnosti so spôsobom vládnutia. Tlak narastal tiež zo strany nových politických formácií, predovšetkým *Liga severu* (*Lega Nord*) kritizujúca redistribúciu ekonomických zdrojov produkovaných v severných oblastiach v prospech zaostalejšieho juhu, alebo tiež hnutie *Sief* (*Rete*) operujúce na juhu Talianska a ostro vystupujúce proti mafii. Proces „čistých rúk“ (*manipulite*), známy tiež ako „*vzbura sudcov*“, prispel k skráteniu agónie talianskeho politického systému. Taliani si sériou referend presadili nový volebný systém.

V prípade Nového Zélandu z roku 1993 išlo o reformu, ktorá bola dvoma najsilnejšími politickými stranami<sup>4</sup> dlhú dobu ignorovaná. Volebný systém relatívnej väčšiny bol do tej doby používaný pre voľbu poslancov do novozélandského parlamentu. Predstavuje štandardný

westminsterský model volebného systému využívaný v krajinách Commonwealthu, ktorý v tomto prípade uprednostňoval veľké strany a produkoval dvojstranícky model, kde si dve najsilnejšie strany rozdeľujú takmer všetky poslanecké mandáty. Dôvera v parlament klesla z 33 % v roku 1975 na menej ako 10 % v roku 1988, napriek tomu mali strany striedajúce sa pri moci tendenciu vyhýbať sa prípadnej reforme volebného systému (Miller, Catt, 1993, s. 31). V roku 1985 bola zriadená komisia (*Royal Commission on the electoral system*), ktorej úlohou bolo nájsť najvhodnejší volebný systém pre Nový Zéland. Komisia odporučila zmiešaný volebný systém (*Mixed – Member – Proportional*) a radila odporúčanie výberu potvrdiť záväzným referendum. Ako Národná strana, tak aj Labouristická strana napriek sľubom v predvolebných kampaniach ignorovali hlasy volajúce po zmene a referendum nevyhlásili. Až v roku 1992 vyjadrili voliči podporu reforme a vybrali najpreferovanejší volebný systém pre budúce voľby z viacerých alternatív. Zmena volebného systému na zmiešaný bola následne potvrdená v záväznom referende v roku 1993.

Politický systém Japonska bol od roku 1957, kedy došlo k zlúčeniu Liberálnej strany s Demokratickou stranou charakteristický s jednou pre dominantnou stranou. Liberálnodemokratická strana Japonska (*Liberal Democratic Party of Japan – LDP*) až do roku 1976 vytvárala jednostranícke kabinety a následne až do roku 1993 sa jej darilo zostavovať buď menšinové vlády alebo koalíčné kabinety, pričom nestratili svoje dominantné postavenie na politickej scéne. Systém jedného neprenosného hlasu mal podporovať stredne veľké strany napriek tomu vďaka dobrej taktike pri voľbách, ktoré prebiehali v malých volebných obvodoch, dokázala LDP dosiahnuť veľké volebné zisky. Následné prepojenie LDP a štátnej správy vytváralo dojem, že v Japonsku vládne tzv. „železný triumvirát“ zložený z LDP, byrokracie a obchodu (Kubát, 2009, s. 54 – 63). V roku 1993 vyhrala LDP voľby, ale nedokázala sama vládnuť. Anti-LDP koalícia zložila vládu, počas jej krátkeho trvania boli zintenzívnené snahy o volebnú reformu. Ďalšiu vládu zostavilo LDP, ale v rámci širšej koalície. Vplyvom malých strán a vnútorných rozporov LDP došlo k zhode na zmene volebného systému jedného neprenosného hlasu na systém zmiešaný, kedy

<sup>1</sup> Priemerná dĺžka funkčného obdobia vlády počas prvej republiky bola iba necelých 12 mesiacov, pričom dĺžka volebného obdobia bola viac ako 50 mesiacov.

<sup>2</sup> Tzv. pentapartita – DC – Democrazia Cristiana (Kresťanská demokracia), PSI – Partito Socialista Italiano (Talianska socialistická strana), PSDI – Partitodel Socialismo Democraticoitaliano (Talianska socialistická strana), PLI – Partito LiberaleItaliano (Talianska liberálna strana), PRI – Partito Repubblicano Italiano (Talianska republikánska strana).

<sup>3</sup> Antisystémové strany: PCI – Partito Comunista Italiano (Komunistická strana talianska), MSI – Movimento Sociale Italiano (Talianske sociálne hnutie).

<sup>4</sup> N – National Party of New Zealand (Národná strana), LP – New Zealand Labour Party (Labouristická strana).

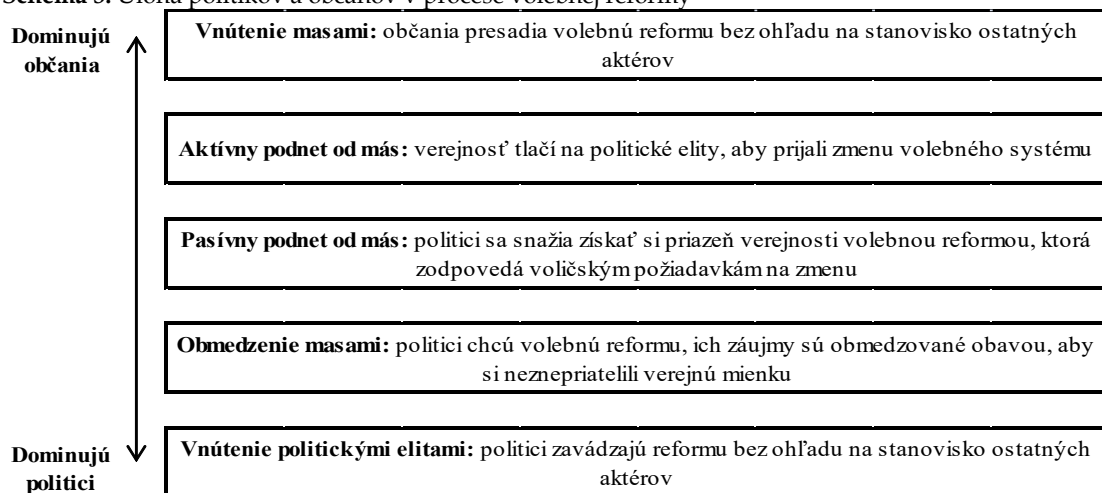
sa časť poslancov volila v jednomandátových volebných obvodoch a časť poslancov sa volila proporčne v jedenástich 6 až 30 mandátových volebných obvodoch (Kubát, 2009, s. 52 – 53).

Táto koncepcia je založená na vymedzení základných aktérov volebných reforiem, medzi ktorých radí politikov, občanov, sudcov a externých aktérov, akými sú napríklad medzinárodné organizácie alebo okupačná správa cudzej mocnosti. Zámerne nie je v schéme znázornený ešte jeden aktér volebných reforiem, ten predstavujú politológovia (*experts*), ktorých úloha je skôr poradná a nie rozhodovacia. Dôvodom je aj tá skutočnosť, že politológovia hrajú pri takmer každom prípade volebnej reformy nejakú úlohu, niekedy viac, niekedy menej. Ich úlohou je definovanie návrhov volebnej reformy a analýza názorov na možné alternatívy,

väčšinou v úzadí celého procesu (Renwick, 2010, 14).

V roku 2012 Alan Renwick vo svojej práci *Electoral Reform in Europe since 1945* rozlišuje päť základných typov volebných reforiem, ktoré zohľadňujú úlohu, akú pri nich aktéri zohrávajú. V tomto prípade ide vždy o interakciu minimálne dvoch aktérov politickej reformy. Schéma 3 znázorňuje kontinuum, v nej na jednej strane je reforma, kde dominujú politické elity (*elite imposition*) a na strane druhej reforma, kedy dominujú obyčajní občania (*mass imposition*). Druhá reforma je veľmi zriedkavá a v Európe sa po roku 1945 nenašiel nijaký príklad volebnej reformy, ktorú by bolo možné zaradiť do tejto skupiny (Charvát, 2013, s. 30).

Schéma 3: Úloha politikov a občanov v procese volebnej reformy

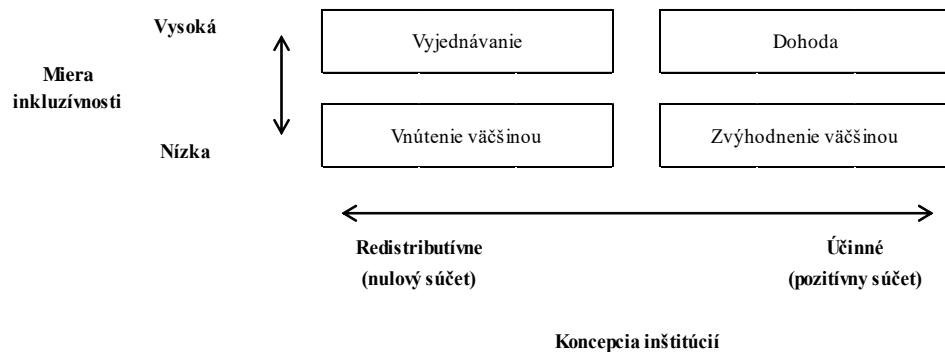


Zdroj: A. RENWICK 2012, s. 21.

Alan Renwick tvrdí, že rovnaký prístup by mohol byť aplikovaný aj na ostatných aktérov reformného procesu. Ďalej sa zameriava na prvý typ reformy, ktorým je vnútenie politickými elitami bez ohľadu na záujmy ostatných aktérov politického procesu. Práve takýmto spôsobom bolo prevedených najviac volebných reforiem v Európe po roku 1945. Reformy volebné-

ho systému delí Alan Renwick na ďalšie štyri čisté typy (Schéma 4) v závislosti od miery súhlasu s reformou medzi samotnými politikmi (miere inkluzívnosti) a v charaktere motivácie politikov pre volebnú reformu (Charvát, 2013, s. 30).

Schéma 4: Elitami vnútené typy reforiem volebného systému



Zdroj: A. RENWICK 2012, s. 23.

V prípade vnútenia vládnu väčšinou (*elite majority imposition*) a zvýhodnenia vládnej väčšiny (*elite concession*) je volebná reforma presadená za účelom vlastného zvýhodnenia bez ohľadu na názor opozície. Reforma politického systému, kedy sa politické elity dohodnú (*elite settlement*) a taktiež reforma založená na vyjednávaní politických elít (*elite bargain*) je realizovaná na základe konsenzu naprieč celým politickým spektrom. Štyri čisté prototypy volebných reforiem sa však v praxi veľmi často nevyskytujú a väčšinou je možné reformy zaradiť medzi tieto extrémny. Ako čistý príklad reformy vládou uvádza Alan Renwick už vyššie spomínaný príklad z Francúzska z roku 1985 a grécku volebnú reformu z roku 1989. Zvyšné tri typy reforiem pokladá za veľmi nepravdepodobné. Dôvodom je tá skutočnosť, že je veľmi vzácné, aby všetci politici súhlasili a podporovali rovnaké volebné pravidlá a mysleli pri tom na všeobecné dobro a neuprednostnili vlastné záujmy (Renwick, 2012, s. 23 – 24).

### Reformy volebného systému do NR SR a ich hodnotenie

V prvom rade je potrebné zadefinovať, kedy došlo k volebnému inžinierstvu a v ktorých prípadoch môžeme hovoriť o *komplexnej reforme* volebného systému, alebo *volebnej reforme*, pretože predmetom nášho záujmu budú práve tieto zmeny volebnej legislatívy pri voľbách do NR SR. Podľa nášho názoru môžeme o volebnej reforme hovoriť v prípade, ak dôjde k zmene volebných pravidiel pri aspoň jednej z premenných volebného systému (v našom prípade pomerného volebného systému). V tabuľke 2

sú uvedené základné premenné pomerného volebného systému, na základe ktorých budeme zmeny volebnej legislatívy pri voľbách do NR SR hodnotiť. Samozrejme, v prípade komplexnej reforme volebného systému, nie je potrebná analýza vyššie uvedených premenných.

Tabuľka 2: Premenné pomerného volebného systému.

Premenné pomerného volebného systému	
1.	Veľkosť volebného obvodu
2.	Použitá volebná formula (matematická formula)
3.	Výška prirodzeného volebného prahu
4.	Veľkosť voleného zhromaždenia
5.	Charakter hlasovania a mechanizmus hlasovania
6.	Uzatváracia klauzula (volebné kvórum)
7.	Počet a charakter úrovní volebných obvodov (počet skrutínií)

Zdroj: Zostavil autor.

V prípade zavedenia nového volebného zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, ktorý nahradil zákon č. 55/1971 Zb. z 8. júla 1971 o voľbách do Slovenskej národnej rady, v znení neskorších predpisov, môžeme pokojne konštatovať, že išlo o jedinú *komplexnú reformu* volebného systému pri voľbách do NR SR (SNR) v hodnotenom období. Bol zmenený väčšinový volebný systém, v ktorom sa volilo stopäťdesiat poslancov SNR v sto päťdesiatich jednomandátových volebných obvodoch. Zvolený bol ten kandidát vo volebnom obvode, ktorého sa zúčastnila nadpolovičná väčšina voličov zapísaných do zoznamov voličov, a ktorý dostal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov (§44, ods. 1). Zmenený bol teda celý volebný systém a teda jednoznačne išlo o *komplexnú reformu* volebného systému. Celkovo bol volebný zákon (volebné zákony)

upravovaný (či už novelizovaný, alebo schválený ako „nový“ zákon dvadsaťkrát. Z toho však podľa vopred zadefinovaných kritérií môžeme (okrem jedného prípadu *komplexnej reformy* volebného systému) za *volebnú reformu* pokladať iba tri prípady zmeny volebnej legislatívy. Vo zvyšných šiestnástich prípadoch išlo

buď o *malé zmeny* (legislatívno-technického a organizačného charakteru), alebo *marginálne zmeny* volebnej legislatívy vyplývajúce z konkrétne-historických okolností, prípadne iba o „kozmetické“ úpravy volebného zákona (Tabuľka 3).

**Tabuľka 3:** Prehľad zmien volebného zákona do NR SR (SNR) od roku 1989 a jej rozdelenie podľa druhu zmeny.

Číslo	Zákon/Novela	Počet premenných ktoré boli zmenené	Zmenené premenné	Komplexná reforma/volebná reforma
1.	Zákon č. 80/1990 Zb.	komplexná zmena volebného systému	komplexná zmena volebného systému	áno
2.	Novela zákonom č. 8/1992 Zb.	0	neboli	nie
3.	Novela zákonom č. 104/1992 Zb.	2	výška volebného kvóra; použitá volebná formula	áno
4.	Novela zákonom č. 518/1992 Zb.	0	neboli	nie
5.	Novela zákonom č. 157/1994 Z. z.	0	neboli	nie
6.	Novela zákonom č. 81/1995 Z. z.	0	neboli	nie
7.	Novela zákonom č. 187/1998 Z. z.	3	veľkosť volebného obvodu, výška volebného kvóra; počet skrutíní	áno
8.	Nález Ústavného súdu č. 66/1999Z. z.	0	neboli	nie
9.	Novela zákonom č. 223/1999 Z. z.	1	výška volebného kvóra	áno
10.	Novela zákonom č. 515/2003 Z. z.	0	neboli	nie
11.	Zákon č. 333/2004 Z. z.	0	neboli	nie
12.	Novela zákonom č. 464/2005 Z. z.	0	neboli	nie
13.	Novela zákonom č. 192/2007 Z. z.	0	neboli	nie
14.	Novela zákonom č. 445/2008 Z. z.	0	neboli	nie
15.	Nález Ústavného súdu č. 126/2009 Z. z.	0	neboli	nie
16.	Novela zákonom č. 58/2010 Z. z.	0	neboli	nie
17.	Novela zákonom č. 266/2010 Z. z.	0	neboli	nie
18.	Novela zákonom č. 204/2011 Z. z.	0	neboli	nie
19.	Zákon č. 180/2014 Z. z.	0	neboli	nie
	Zákon č. 181/2014 Z. z.			
20.	Novela zákona č. 180/2014 Z. z. zákonom č. 356/2015 Z. z.	0	neboli	nie

**Zdroj:** Zákony SR, doplnené a analyzované autorom.

Zaujímavý je tiež ten fakt, že napriek často sa objavujúcim diskusiám o potrebe zmeny volebného systému do NR SR sa všetky *komplexné reformy a volebné reformy* (ďalej len reformy) realizovali v období od roku 1989 do roku 1999. Z uvedeného tiež vyplýva, že všetky reformy boli vykonané vyhlásením zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národ-

nej rady, alebo jeho novelizáciami. Samotné prijatie nového volebného zákona teda ešte neznamenalo, že ide o volebnú reformu, aj keď tak tieto zmeny boli prezentované.

V tabuľke 4 uvádzame pre zjednodušenie orientácie vo vývoji volebnej legislatívy do NR SR (SNR) krátky prehľad zmien najdôležitejších premenných volebného systému.

Tabuľka 4: Vývoj volebného systému do NR SR (SNR).

Rok volieb	Typ	Mandáty	Počet obvodov/veľkosť	Klauzula	Prevod hlasov na mandáty	Počet skrutíní
1990	PR L	150	4 (13 - 50)	3	Hk; H-B LR	2
1992						
1994	PR L	150	4 (12 - 50) <sup>c</sup>	5, 7, 10 <sup>a</sup>	H-B; H-B LR	2
1998	PR L	150	1	5 <sup>b</sup>	H-B LR	1
2002 2006 2010 2012						
2016	PR L	150	1	5, 7, 10 <sup>a</sup>	H-B LR	1

Vysvetlivky: <sup>a</sup> Pre samostatne kandidujúce strany, koalície dvoch a troch strán a pre koalície štyroch a viac strán.

<sup>b</sup> V prípade koalícií pre každý subjekt zvlášť.

<sup>c</sup> Počet poslancov za volebný obvod nebol pevne stanovený; v prípade viacerých hlasovaní neboli krajné hodnoty naplnené.

PR L - listinný pomerný volebný systém, Hk - Hareova kvóta, H-B - Hagenbach-Bischoffova kvóta, LR - najväčší zvyšok (spôsob pridelenia mandátov v poslednom skrutíniu, keď neboli rozdelené všetky mandáty).

Zdroj: Šedo, 2008, s. 37, doplnené autorom.

Pokiaľ by sme chceli volebnú reformu, ktorá sa realizovala po „nežnej“ revolúcii zafinancovať podľa vyššie uvedenej typológie Alana Renwicka, výsledok by nebol jednoznačný, nakoľko v pravom slova zmysle o reformu nešlo, aj keď volebný systém platný do roku 1989 vykazoval známky štandardných demokratických prvkov. V texte zákona č. 55/1971 o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov síce stojí, že „Voľby do Slovenskej národnej rady sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním“ (§ 2), ale realita bola celkom odlišná.

Celý priebeh výberu kandidátov na kandidátku Národného frontu ako aj priebeh volieb bol pod kontrolou komunistického mašinérie. Z tohto dôvodu iba ťažko môžeme hovoriť o volebnej reforme. Podľa nášho názoru išlo o zavedenie úplne nového volebného systému. V prípade, že odhliadneme od okolností volebnej praxe pred rokom 1989, ide podľa nás o volebnú reformu, kedy politické elity majú iba čiastočnú kontrolu nad reformným procesom a teda samotná reforma bola prijímaná ako *interakcia medzi politickými elitami a externými aktérmi*, konkrétne *masami*.

Uskutočnenie demokratických volieb a základné pravidlá budúcej volebnej legislatívy boli dohodnuté počas rokovaní pri tzv. „okružlom stole“ medzi predstaviteľmi komunistického mocí a občianskymi a študentskými hnutiami (predovšetkým VPN), ktoré tlmočili požiadavky širokej verejnosti. Následne bol volebný zákon prijatý v SNR 16. marca 1990, kde mali svojich kooptovaných zástupcov už aj predsta-

vitelia občianskej verejnosti, ktorí nahradili značnú časť komunistických poslancov.

Nesúhlasíme tak s názorom Jakuba Charváta, ktorý zavedenie novej volebnej legislatívy v ČSFR v roku 1990 podľa rovnakej typológie zaradil do kategórie *dohody politických elit*.

Volebnú reformu z roku 1992 môžeme v rámci typológie zaradiť medzi *dohodu* dosiahnutú *politickými elitami* naprieč politickým spektrom, pričom so zmenami súhlasili aj menšie strany (DS), ktorým tieto zmeny najviac uškodili. Volebná reforma mala za cieľ znížiť počet strán a hnutí, ktoré budú po voľbách zastúpené v parlamente. Do parlamentu sa vďaka zvýšeniu volebného kvóra kvalifikovali štyri politické strany a jedna koalícia pozostávajúca z dvoch politických strán. Okrem efektu zníženia počtu politických strán v NR SR mala reforma aj nežiaduci následok v podobe prepadnutia až 26 % hlasov.

V prípade volebnej reformy z roku 1998 išlo o vnútenie vládnu väčšinou, a nebyť koalíčných partnerov HZDS, zmeny by boli pravdepodobne ešte výraznejšie. Napriek tomu mala reforma jednoznačný cieľ, maximalizáciu moci pomocou zvýšenia vlastných mandátových ziskov v budúcich voľbách. Následná zmena volebnej legislatívy v roku 1999 bola iba čiastočným návratom k volebným pravidlám pred „Mečiarovho zákona“, takže je opäť otázne, či môžeme naozaj hovoriť o volebnej reforme. Zmeny však boli realizované výlučne novou vládnu koalíciou a teda ak budeme uvedené zmeny hodnotiť ako reformu, pôjde opäť o *vnútenie vládnu väčšinou* (Tabuľka 5).

**Tabuľka 5:** Reformy volebnej legislatívy pri voľbách do NR SR (SNR) hodnotené podľa typológie Alana Renwicka.

Číslo	Rok zmeny	Dátum účinnosti	Typ reformného procesu
1.	1990	Zákon č. 80/1990 Zb.	Dohoda medzi politickými elitami a masami
2.	1992	Novela zákonom č. 104/1992 Zb.	Dohoda politických elít
3.	1998	Novela zákonom č. 187/1998 Z. z.	Vnútenie vládnu väčšinou
4.	1999	Novela zákonom č. 223/1999 Z. z.	Vnútenie vládnu väčšinou

**Zdroj:** Zostavil autor na základe typológie Alana Renwicka.

Hodnotenie volebného inžinierstva môžeme realizovať z rôznych pohľadov. Jedným z ďalších možností je hodnotiť volebné reformy volebnej legislatívy do volieb do NR SR (SNR) pomocou už skôr predstaveného kontrolného zoznamu otázok. Pomocou otázok môžeme identifikovať, či je potrebná reforma volebného systému a ak áno, tak v ktorých oblastiach, prípadne či reformy, ktoré už boli realizované prispeli k zlepšeniu hodnotenia volebného systému, alebo naopak ho degradujú.

Ak budeme hodnotiť realizované volebné reformy retrospektívne, podľa uvedeného zoznamu otázok, značne nám situáciu zjednodušuje volebná prax. Už niekoľkokrát sa konali voľby podľa hodnotených kritérií a teda máme k dispozícii značné množstvo odpovedí k otázkam, ktoré bez praxe by nebolo možné zodpovedať. V prípade volebného systému zavedeného v roku 1990 bola až desaťkrát odpoveď na otázky volebného inžinierstva kladná a v štyroch prípadoch boli ciele volebného inžinierstva naplnené aspoň čiastočne a teda vo-

lebný systém do NR SR (SNR) z pohľadu volebného inžinierstva môžeme celkovo hodnotiť pozitívne, najmä v kontexte absencie slobodných volieb v uplynulých štyroch desaťročiach pred rokom 1989.

Zmena volebných pravidiel v roku 1992 síce priniesla sťaženie straníckej súťaže, ale zmena bola tak nepatrná, že sa neprejavila výraznejšou elimináciou politických strán a politických hnutí. Po zmenách v roku 1998 viedli zmeny v prípade piatich otázok k čiastočnému splneniu cieľov volebného inžinierstva a v jednom prípade dokonca k negatívnemu hodnoteniu. Posledná reforma napriek tomu, že bola realizovaná iba vládnu väčšinou prinavrátila stav volebného systému k stavu pred poslednou zmenou. V kontexte spomenutého môžeme teda v dvoch prípadoch volebnú reformu z pohľadu naplnenia cieľov volebného inžinierstva hodnotiť pozitívne, v jednom prípade neutrálne a v jednom prípade negatívne (Tabuľka 6).

**Tabuľka 6:** Odpovede na kontrolný zoznam otázok volebného inžinierstva po komplexnej reforme a volebných reformách volebného systému do NR SR (SNR).

Otázky volebného inžinierstva	1990	1992	1998	1999
Je systém jasný a zrozumiteľný?	čistočne	čistočne	čistočne	čistočne
Je zohľadnený kontext?	čistočne	čistočne	čistočne	čistočne
Je systém prispôsobený dobe?	áno	áno	áno	áno
Sú presne definované mechanizmy pre budúcu reformu?	áno	áno	áno	áno
Vyhol sa systém podceňovaniu voličov?	áno	áno	áno	áno
Je systém maximálne inkluzívny?	áno	áno	čistočne	áno
Bol proces návrhu/zmeny systému vnímaný ako legitímny?	áno	áno	nie	áno
Budú volebné výsledky vnímané ako legitímne?	áno	áno	čistočne	áno
Zohľadňuje systém neobvyklé náhody?	čistočne	čistočne	čistočne	čistočne
Je systém finančne a administratívne udržateľný?	áno	áno	áno	áno
Budú sa cítiť voliči vplyvní?	čistočne	čistočne	čistočne	čistočne
Je systémom podporovaná súťaž medzi politickými stranami?	áno	áno	čistočne	áno
Zapadá systém do celkového ústavného rámca?	áno	áno	čistočne	áno
Zmierňuje systém konflikty, alebo ich zhoršuje?	áno	áno	čistočne	áno
Je systém jasný a zrozumiteľný?	pozitívne	neutrálne	negatívne	pozitívne

**Zdroj:** Reynolds, Reilly, Ellis, 2005, s. 164, doplnené autorom.



## Záver

Volebné inžinierstvo v transformujúcich sa krajinách, ale tiež v zavedených demokraciách dokáže v mnohých prípadoch pomocou zmeny volebných pravidiel napraviť systémové nedostatky volebného systému. Zároveň je ale možné volebné inžinierstvo zneužiť a cielene manipulovať volebnými pravidlami s cieľom zaistenia si budúci úspech vo voľbách. Pomerne volebný systém, uplatňovaný aj pri voľbách do NR SR a predtým v SNR je pomerne jednoduché upravovať prijatím „obyčajného“ zákona. Ponúka množstvo alternatív a kombinácií, ktorých nastavenie dokáže meniť podmienky politického zápasu o voličskú podporu vo voľbách a taktiež spôsob premietnutia tejto podpory do zisku poslaneckých mandátov pre kandidujúce strany.

V štúdiu sme sa pokúsili zdefinovať teoretické východiská hodnotenia zmien volebného systému a následne zistiť, či boli realizované reformy volebného systému pri voľbách do NR SR (SNR) od roku 1989 po súčasnosť. Definovali sme prípady, kedy môžeme zmenu volebnej legislatívy označiť ako komplexnú reformu volebného systému, alebo reformu volebného systému, kedy naopak, budeme hovoriť iba o malých zmenách volebného systému, predovšetkým legislatívno-technického a organizačného charakteru, alebo o marginálnych zmenách prevažne administratívneho charakteru.

## Literatúra:

- BAWN, K.: The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice outcome. *American Journal of Political Science*, Volume 37, No. 4 (1993), pp. 965 - 989.
- COLOMER, J.: The Strategy and History of Electoral System Choice. In: COLOMER, J. (ed.): *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2004, s. 3 - 78.
- COLOMER, J.: It's Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies*, roč. 53, č. 1 (2005), s. 1 - 21.
- ČALOUŠ, D. - FOLTÝN, T.: Electoral Engineering in Use? The Case of Italy. *Evropská volební studia*, roč. I, č. 2 (2006), s. 185 - 195.
- FARREL, D.: *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Palgrave: Basingstoke 2001.
- FILIP, J.: Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In: NOVÁK, M. - LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Aleš Čeněk: Dobrá voda u Pelhřimova, 2004. s. 197 - 230.
- HUNTINGTON, S. P.: *Střet civilizací. Boj kultur a proměna světového řádu*. Praha: Rybka Publishers 2001.
- CHARVÁT, J.: *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing 2013.
- CHYTILEK, R. - ŠEDO, J. - LEBEDA, T. - ČALOUŠ, D.: *Volební systémy*. Praha: Portál 2009.
- KATZ, R.: 2007. *Comment. Representation*, roč. 43, č. 4 (2007), s. 307 - 314.
- KLÍMA, M.: *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: RADIX 2001.
- KUBÁT, M.: Volební inženýrství v podmínkách středovýchodní Evropy: Polsko jako jedinečný případ. In: NOVÁK, M. - LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Aleš Čeněk: Dobrá voda u Pelhřimova 2004, s. 88 - 121.
- KUBÁT, M.: *Politický systém Japonska*. In: ŠANC, D. - ŽENÍŠEK, M. (eds.): *Pacifická Asie. Z politologické perspektivy*. Plzeň: Aleš Čeněk 2009, s. 42 - 64.
- KUNC, J.: *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: SLON 2000.
- LEYENAAR, M. - HAZAN, R. Y.: *Reconceptualising Electoral Reform*. *West European Politics*, roč. 34, č. 3, (2011), s. 437 - 455.
- LIJPHART, A.: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945 - 1990*. Oxford: Oxford University Press 1994.
- MILLER, R. - CATT, H.: *Season of Discontent: By-elections and the Bolger Government*. Dunmore, Palmerston North: Dunmore Press 1993.
- NORRIS, P.: *Introduction: The Politics of Electoral Reform*. *International Political Science Review*, roč. 16, č. 1 (1995), s. 3 - 8.
- NORRIS, P.: *Electoral Engineering - Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press 2004.
- OROSZ, L.: *Nové volebné zákony na Slovensku - kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca*. In: OROSZ, L. - MAJERČÁK, T.: *Aktuálne problémy volebného*

- práva - nové volebné zákony. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2015.
- PECHÁČEK, Š. - KOLÁŘ, P.: Volební systém ve vybraných zemích Evropy. Srovnávací studie 1.125. Praha: Parlamentní institut 2008.
- RENWICK, A.: The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press 2010.
- RENWICK, A.: Electoral Reform in Europe since 1945. In: HAZAN, Y. R. - LEYENAAR, M. (eds.): Understanding Electoral Reform. London: Routledge 2012.
- REYNOLDS, A. - REILLY, B. - ELLIS, A. (eds.): Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005.
- SHUGART, M. S.: Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems. In: BLAIS, A. (ed.): To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform. Oxford: Oxford University Press 2008, s. 7 - 60.
- ŠEDO, J.: Volební systémy postkomunistických zemí. Brno: CDK 2008.
- <http://ustavni2.juristic.cz/75801/clanek/ustava2.html> [cit. 2015-05-13].