



ANNALES SCIENTIA POLITICA

VOLUME 7, NUMBER 1, 2018

ANNALES SCIENTIA POLITICA

Vol. 7, No. 1, 2018

CHARVÁT, J.: On electoral engineering in Slovakia since 1989. *Annales Scientia Politica*, Vol. 7, No. 1 (2018), pp. 5 – 14.

JAKUB CHARVÁT

Department of Political Science and Humanities
Metropolitan University of Prague
Czech Republic
E-mail: jakub.charvat@mup.cz

Abstract:

The paper analyses the politics of electoral reform since 1989 in Slovakia as it follows the earlier paper of Michal Drengubiak of 2017 in order to advance some of its conclusions. After a brief theoretical introduction of the investigated issue the paper focuses on four electoral-reform processes in Slovakia, namely electoral reforms of 1990, 1992, 1998 and 1999. The main findings of the paper are that the 1990 electoral reform was an elite-dominated process, that the 1998 electoral reform is an example of a specific case regarding the Micro-mega rule of Josep Colomer, and that there may be distinguished two waves of the politics of electoral reform in Slovakia (transitional and post-transitional) which differs mainly in strategies opted by political actors to maximize their parliamentary seat shares.

Keywords:

Electoral Engineering, Micro-mega Rule, Parliamentary Elections, Politics of Electoral Reform, Slovakia.

O VOLEBNÍM INŽENÝRSTVÍ NA SLOVENSKU OD ROKU 1989

JAKUB CHARVÁT

Department of Political Science and Humanities
Metropolitan University of Prague
Czech Republic
E-mail: jakub.charvat@mup.cz

Abstract:

The paper analyses the politics of electoral reform since 1989 in Slovakia as it follows the earlier paper of Michal Drengubiak of 2017 in order to advance some of its conclusions. After a brief theoretical introduction of the investigated issue the paper focuses on four electoral-reform processes in Slovakia, namely electoral reforms of 1990, 1992, 1998 and 1999. The main findings of the paper are that the 1990 electoral reform was an elite-dominated process, that the 1998 electoral reform is an example of a specific case regarding the Micro-mega rule of Josep Colomer, and that there may be distinguished two waves of the politics of electoral reform in Slovakia (transitional and post-transitional) which differs mainly in strategies opted by political actors to maximize their parliamentary seat shares.

Keywords:

Electoral Engineering, Micro-mega Rule, Parliamentary Elections, Politics of Electoral Reform, Slovakia.

Volby a volební systémy představují jeden ze základních pilířů moderních demokratických politických systémů. Nastavení volebních pravidel totiž ovlivňuje fungování politických institucí v zemi; definuje, jak bude politický systém vypadat a jak bude vykonávána vládní

moc. Porozumění politickým důsledkům volebních systémů je tak extrémně důležité pro pochopení charakteru vlády, procesů formování koalic či celkové stability demokratických režimů. Volební systémy a jejich účinky jsou proto předmětem zájmu velkého množství odborné politologické literatury, přičemž studium volebních systémů a jejich mechanismů patří k nejvýznamnějším tématům soudobé politologické analýzy, ba nejpozději od 40. let 20. století volební systémy představují jednu z klíčových institucí v rámci politologického výzkumu procesů vládnutí.

Politika volebních reforem jako výzkumná perspektiva

Problémem nicméně zůstává, že pro správné pochopení a zejména interpretaci účinků stávajících volebních systémů je rovněž důležité znát příčiny jejich zavedení. Tato otázka však zůstávala dlouhou dobu ve studiu volebních institucí přehlížena. Jestliže jsme výše hovořili o poměrně dlouhé tradici systematického studia volebních institucí, je potřeba doplnit, že tato výzkumná tradice se zaměřuje přednostně (a mnohdy pouze) na politické důsledky volebních systémů, nikoli na jejich kořeny. V této perspektivě je na volební systémy nahlíženo převážně jako na nezávislé proměnné a hlavním cílem tohoto přístupu je jednak definovat a kategorizovat jednotlivé typy volebních sys-

témů a jednak analyzovat jejich hlavní účinky a politické důsledky pro stranické a politické systémy. Většina studií a analýz vycházejících z této výzkumné perspektivy je spíše empirického rázu a využívá primárně kvantitativních metod analýzy dat.

Nutno ovšem dodat, že převažující nezáměr o problematiku vzniku a změn existujících volebních systémů souvisel s tím, že v odborných politologických kruzích převládalo (empirickými daty podložené) přesvědčení, že volební systémy od okamžiku svého ustavení představují vysoce stabilní instituce, a to zejména v důsledku historických a kontextuálních faktorů (srov. Leyenaar, Hazan, 2011, s. 437). Většina existujících volebních systémů totiž uspokojuje – i přes mnohé své nedostatky – hlavní účel své existence, tzn. vytvoření stabilního institucionálního prostředí, o poznání lépe, než by to mohly činit nové volební systémy; a to dokonce i tehdy, pokud by byl nový volební systém inherentně výhodnější. To je do značné míry zapříčiněné tím, že uchování známých nedostatků existujících volebních systémů bylo (a je) vnímáno jako lepší řešení než případný přechod k novému nastavení volebních pravidel, protože neznáme jejich možné důsledky (srov. Taagepera, Shugart, 1989, s. 218 a 236). Volební reforma se proto podle tohoto přístupu koná víceméně pouze ve výjimečných historických situacích, tzn. prochází-li konkrétní politický systém ústavní krizí či nachází-li se na pokraji kolapsu (srov. Katz, 1980; Nohlen, 1984).

Záměr o problematiku původu a změn existujících volebních systémů se začíná v „západní“ politické vědě rozvíjet teprve v posledních dvaceti letech, od zhruba poloviny 90. let 20. století. Podnětem pro rozvoj a zintenzivnění studia problematiky výběru a změn volebních systémů se v první řadě staly volební reformy v ustavených demokraciích realizované v první polovině 90. let 20. století (na Novém Zélandu, v Japonsku, v Itálii či v Izraeli, přičemž diskuse o možnosti realizace volební reformy navíc v 90. letech 20. století probíhala i ve Spojeném království). Postupem času se navíc zájem autorů začal stále více orientovat i na problematiku volebních reforem v prostoru demokratizujících se zemí střední a východní Evropy, jakožto i dalších nově vznikajících demokracií. Tato výzkumná tradice, která představuje mladší a doposud se stále utvářejí-

cí výzkumnou perspektivu v rámci současné komparativně-politologické volební analýzy a pro niž se používá označení politika volebních reforem (*the politics of electoral reform*; viz např. Norris, 1995; Renwick, 2010), nahlíží na volební systémy jako na závislé proměnné a zaměřuje se především na popis procesů ustavování a přijímání nových volebních systémů a na vysvětlení příčin jejich změn.

Politika volebních reforem ovlivnila i dosud dominující metodologii v oblasti volebních studií, protože se pro ni jako přínosnější ukázaly být spíše kvalitativní analýzy, zatímco kvantitativní studie, které do té doby převládaly ve volebních analýzách, zůstávají spíše výjimkou. Politika volebních reforem představuje velmi komplexní proces, který je determinován a formován širokou škálou faktorů (historických, kulturních, institucionálních, kontextuálních či personálních). Reformní proces tak není možné pochopit bez předchozí analýzy mechanismů, jejichž prostřednictvím spolu na pozadí tyto faktory vzájemně působí a následně formují konkrétní výsledky. V analýzách politiky volebních reforem proto nacházíme jen minimum čísel a nejsou v podstatě zatíženy komplikovanými statistickými údaji. Metodologie je zaměřena spíše na detailní sledování procesů (*process tracing*) a primárně sestává z detailního zkoumání malého množství případů optikou vytvořeného teoretického rámce (podr. k problematice popisované v této pasáži viz Charvát a kol., 2015, s. 13 – 14 a 21 – 34; Charvát, 2016).

Přestože se politika volebních reforem, ať už v teoretické či empirické perspektivě, začíná pomalu stávat jedním z předních témat volební analýzy v „západní“ politické vědě, pročež se dostává do popředí zájmu stále většího množství autorů a publikací, v českém a slovenském prostředí se stále jedná o specifickou výzkumnou oblast, které byla, bohužel, prozatím věnována jen poměrně malá pozornost. V tomto smyslu lze velmi kladně hodnotit snahu Michala Drengubiaka, který se svou inspirační studií o volebním inženýrství ve volbách do Národní rady Slovenské republiky po roce 1989 pokouší otevřít detailněji tuto problematiku i ve slovenském prostředí (viz Drengubiak, 2017).

Cíle a struktura předkládaného textu

Drengubiak (2017) ve své studii předkládá poměrně bohaté pojednání z hlediska existujících teoretických konceptů, v němž se opírá o významné, dříve publikované studie respektovaných autorů, jako jsou Benjamin Reilly a Andrew Reynolds (1999), David Farrell (2001), Josep Colomer (2004), Matthew Søberg Shugart (2008) či Alan Renwick (2010, 2011),¹ přičemž (přiznanou) inspirací pro analytický rámec se mu stala analýza politiky volebních reforem v České republice po roce 1989 (viz Charvát, 2013). Výše zmiňované práce následně využívá pro typologizaci vybraných volebních reforem na Slovensku po roce 1989. Vychází přitom z teoretické úvahy o tom, co je možné považovat za volební inženýrství (mj. v kontrastu k šířeji pojatému pojmu ústavního inženýrství). To je pro autora podstatné proto, aby z výčtu všech novelizací zákona o volbách do Slovenské národní rady, respektive od roku 1993 Národní rady Slovenské republiky (viz Drengubiak, 2017, s. 58, tab. 3) vybral pouze případy volebního inženýrství, které jsou pro něho posléze relevantní z hlediska analýzy volebně-reformních na Slovensku.

Jestliže Drengubiak věnuje ve své práci značný prostor (zhruba dvě třetiny textu) představení existujících teoretických konceptů (viz Drengubiak, 2017, s. 47 - 57), je trochu škoda, že v následné analýze slovenského případu se autor omezil „jen“ na typologizaci vybraných volebně-reformních procesů s využitím Renwickova (2012) modelu, již ale nevěnuje pozornost srovnání určitých specifík politiky volebních reforem na Slovensku s existujícími teoretickými koncepty. Zde máme na mysli zejména Colomerovo „micro-mega“ pravidlo jako respektované racionalistické vysvětlení pro volbu strategií politických aktérů při výběru optimálních volebních systémů (viz Colomer, 2004, s. 3), které je do jisté míry v kontrastu s realitou Mečiarovy volební reformy z roku 1998, konkrétně se zavedením jediného celostátního volebního obvodu pro volby do Národní rady Slovenské republiky namísto do té doby existujících čtyř volebních

obvodů (podr. Charvát a kol., 2015, s. 113 - 118). Přesto nelze považovat Mečiarovu (uskutečněnou) preferenci jediného celostátního volebního obvodu za iracionální strategický krok, spíše naopak. Tento případ tak může představovat jednu z dalších specifických situací - vedle těch, na které již dříve upozornil Renwick (2010, s. 55) -, v nichž se političtí aktéři mohou chovat racionálně, jakkoli nejednají v souladu s logikou Colomerem postulovaného „micro-mega“ pravidla (podr. níže).

Zmínka o Drengubiakově nedávno publikovaném článku samozřejmě není náhodná. Předkládaná analýza si totiž klade za cíl navázat na některé dřívější Drengubiakovy závěry a dále je rozvést či s nimi polemizovat. Ambicí předkládaného textu tak není podrobněji představit jednotlivé volebně-reformní procesy a jejich okolnosti a průběh, protože to v rámci vymezeného prostoru ani není možné a protože se jim detailně věnují například vybrané kapitoly v nedávno vydané publikaci *Pokoušení vládnoucích: politika volebních reforem ve střední Evropě* (viz Charvát a kol., 2015, s. 63 - 80 a 113 - 123). Připomenuty tak budou pouze ty klíčové faktory, jichž bude třeba pro zvolenou argumentaci, v ostatních případech si článek vystačí s odkazy na příslušné kapitoly.

Výklad se přitom omezí, v souladu s Drengubiakovými závěry (viz Drengubiak, 2017, s. 60, tab. 5), na čtyři realizované volební reformy, které lze s odkazem na Norrisové definici, že volební inženýrství má schopnost způsobovat změněné strategické chování aktérů volebního procesu (Norris, 2004, s. 8), považovat právě za projevy volebního inženýrství. Jedná se o volební reformy z let 1990, 1992, 1998 a 1999. Zatímco volební reformu z roku 1990 lze považovat za volební reformu velkou (*major*) ve smyslu Katzovy terminologie (viz Katz, 2005)², protože došlo ke změně volební

¹ Zde si nemohu neodpustit výtku, že v křestních jménech některých z výše jmenovaných autorů bohužel Drengubiak chybí: o Andrew Reynoldsovi píše jako o Albertovi, Davidu Farrellovi přisuzuje křestní jméno Daniel.

² Richard S. Katz rozlišuje velké (*major*) a malé (*minor*) volební reformy. Důsledkem velkých volebních reforem je nahrazení základní volební formule (např. většinová volební technika je nahrazena volebním systémem poměrného zastoupení, a *vice versa*). Pokud naopak zůstává zachována základní volební formule a mění se jen některé základní parametry volebního systému (např. velikost volebních obvodů, nastavení volební klauzule, metoda přepočtu voličských hlasů na poslanecké mandáty apod.), pak Katz označuje takovou změnu volební legislativy jako malou volební reformu (Katz, 2005, s. 58 - 59). Dodejme však s odkazem na

formule z většinového na volební systém poměrného zastoupení, volební reformy z let 1992, 1998 a 1999 v tomto smyslu představují příklad volební reformy malé, když došlo „pouze“ ke změně některých dílčích parametrů v rámci existujícího listinného poměrného volebního systému. Přesto se i v případě všech tří malých volebních reforem ve smyslu Katzovy terminologie jedná o významné změny volební legislativy, které ovlivnily volební chování jak politiků a kandidujících politických stran, tak i samotných voličů. Všechny tyto čtyři změny volebních zákonů jsou tak relevantní z pohledu politiky volebních reforem a k pochopení jejich důsledků potřebujeme znát i kontext a okolnosti jejich zavedení.

Výše definovaným cílům odpovídá i struktura předkládaného textu. Následující pasáž se bude věnovat polemice ohledně charakteru volebně-reformního procesu z roku 1990, v jehož hodnocení se autor předkládaného článku rozchází s Drengubiakovými závěry. Cílem této pasáže ovšem není vnutit svůj vlastní závěr na úkor Drengubiakova hodnocení, ale „pouze“ podložit vlastní dřívější hodnocení konkrétními argumenty, které k formulaci tohoto závěru vedly, a tím přispět k diskusi na toto téma. Další část textu se zaměří na diskusi specifík Mečiarovy volební reformy z roku 1998 optikou „micro-mega“ pravidla s ambicí o doplnění původního Colomerova postulátu o specifickou situaci, kdy se iniciátor volební reformy chová na první pohled v rozporu s logikou tohoto pravidla, přesto se jedná o racionální a strategický postup s cílem maximalizovat vlastní mandátové zisky. Následuje zamyšlení nad proměnami politiky volebních reforem na Slovensku od roku 1989, do určité míry ve

středoevropském srovnání, v jejichž důsledku lze uvažovat o dvou fázích volebního inženýrství. Chování relevantních aktérů politiky volebních reforem, v obou případech politických elit, se přitom v jednotlivých fázích liší s ohledem na zamýšlené cíle volebních reforem.

O roli veřejnosti na volební reformu 1990

Ačkoli se s Michalem Drengubiakem shodneme v naprosté většině případů na hodnocení vybraných reformních procesů pro volby do Slovenské národní rady a později Národní rady Slovenské republiky a jejich typologizaci s využitím Renwickovy (2011) typologie, zůstává jeden sporný případ v podobě volební reformy z roku 1990. Drengubiak k tomu uvádí, že *„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 rokovani pri tzv. „okružlom stole“ medzi predstaviteľmi komunistickej moci 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 predstavitelia 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“* (Drengubiak, 2017, s. 59).

Právě otázka role veřejnosti v reformním procesu a na rozhodování o finální podobě volebních pravidel je přitom v této argumentační „neshodě“ klíčová. Připomínám, že pro rozlišení jednotlivých typů procesů volebních reforem je podle Renwicka důležité zodpovědět dvě základní otázky: *kdo*, tedy jaká je identita aktérů, kteří se volebně-reformního procesu účastní, a *proč*, tedy jaké jsou motivace těchto aktérů pro zavedení preferovaného volebního systému (Renwick, 2011, s. 457; srov. Leyenaar, Hazan, 2011, s. 438). Odpověď na otázku „kdo“ nám přitom vymezuje pomyslné kontinuum od volebních reforem, jejichž proces opanovali občané (v podstatě se jedná o v praxi jen velmi těžko realizovatelný ideáltyp), po změny volebních systémů, jejichž proces je ří-

studii Romana Chytilka a Jakuba Šeda (2007, s. 33), že takové rozlišení je empiricky nedostatečné a jeho heuristická kapacita je omezená, protože i v rámci jednoho volebního systému lze identifikovat volební reformy (v Katzově terminologii reformy „malé“), jejichž účinky jsou srovnatelné se změnou typu volebního systému (v Katzově terminologii s reformou „velkou“). Příkladem by mohla být česká opozičně-smluvní volební reforma z roku 2000 (podr. viz např. Charvát, 2013, s. 101 – 119; Charvát, 2015, s. 126 – 130), kterou by bylo podle Katzovy logiky možné označit jako „malou“, protože došlo ke změně pouze některých parametrů volebního systému, její důsledky by ale byly přinejmenším srovnatelné s volební reformou „velkou“ ve smyslu Katzovy terminologie.

zen zájmy politických elit (poměrně častý případ, zejména v prostoru zemí střední a východní Evropy). Někde v meziprostoru se pak nacházejí procesy, které jsou určovány nějakou formou interakce mezi politickými elitami a masami (*elite-mass interaction*), přičemž podle míry a formy této interakce lze dále rozlišit jednotlivé podtypy jako aktivní podnět od mas, pasivní podnět od mas či omezení masami (podr. Renwick, 2011).

Drengubiak přitom dochází k závěru, že československá volební reforma z roku 1990 byla výsledkem interakce politických elit s masami (bez další specifikace podtypu této interakce). Vyvozuje to ze skutečnosti, že u kulatých stolů zasedli představitelé demokratické opozice (občanských a studentských hnutí), kteří tlumočili požadavky široké veřejnosti (Drengubiak, 2017, s. 59).

Celá situace je ovšem o poznání složitější. Občanská hnutí typu Občanské fórum nebo Verejnost proti násiliu skutečně tlumočila požadavky široké veřejnosti, jak uvádí Drengubiak. Na druhou stranu je tato hnutí možné již na počátku roku 1990 řadit k politické reprezentaci, protože měla zastoupení jak ve vládě, tak postupně rozšiřovala i své zastoupení ve Federálním shromáždění a národních radách. Tato hnutí se navíc sama hlásila k nové politické reprezentaci. Například o zmiňovaných kulatých stolech, jak se zjednodušeně označují jednání mezi reformními představiteli odstupujícího režimu a umírněnými představiteli z řad demokratické opozice, se hovořilo jako o „jednání rozhodujících politických sil“. Jiným příkladem by mohl být tzv. malý zákon o politických stranách (zákon č. 15/1990 Sb.) z druhé poloviny ledna roku 1990, v němž se mj. hovoří o již existujících politických stranách a hnutích, mezi kterými jsou explicitně jmenovány i Občanské fórum a Verejnost proti násiliu. I tento krok je možné považovat za jakousi formu přihlášení se těchto hnutí k existujícím politickým elitám.

Pozastavme se rovněž nad otázkou tlumočení požadavků široké veřejnosti. Legitimním požadavkem široké veřejnosti, který tlumočili i představitelé demokratické opozice při „jednáních rozhodujících politických sil“, byly svobodné a soutěživé volby. Bez jejich konání nebylo možné uvažovat o přechodu k demokracii. Požadavky na detailnější parametry volebních systémů (volební formule, charakter hla-

sování, velikost volebních obvodů apod.), které jsou klíčové z hlediska volebně-reformních procesů, již ale masy neformulovaly. To zůstalo plně v režii rozhodujících politických sil a jejich zájmů, stejně jako celý rozhodovací proces o novém volebním systému. Lze se přitom domnívat, že stejně, jako nerozporovala přijetí listinného volebního systému poměrně zastoupení, by veřejnost přistoupila i na zachování dvoukolového většinového volebního systému z předchozího období, pokud by byla umožněna svobodná politická soutěž, a tedy výběr z více kandidátů. Masly nebyly zahrnuty do rozhodovacího procesu ani formou referenda, jako tomu bylo například na Novém Zélandu či ve Spojeném království.

Výše řečené nás tak vede k tomu, odpovědět na otázku, jaká byla identita aktérů, kteří se účastnili procesu výběru a rozhodování o volebních pravidlech pro zakladatelské volby konané v červnu roku 1990 (tzn. „kdo“), tak, že se jednalo o představitele rozhodujících politických sil, tedy politických elit. Optikou Renwickovy typologie se tedy jedná o volebně-reformní proces, ve kterém dominovaly existující politické elity, tedy tzv. vnučení politickými elitami (*elite imposition*). Zahrnutí všech dobově relevantních politických aktérů do procesu volební reformy a skutečnost, že někteří opoziční představitelé kladli poměrně velký důraz i na hodnoty (např. procedurální férovost či stranicko-politický pluralismus), pak vede k hodnocení, že se jednalo o typ dohody politických elit (*elite settlement*), ovšem s přítomností některých prvků typických pro typ vyjednávání v rámci politických elit (*elite bargain*) ve smyslu původní Renwickovy typologie (podr. Charvát, 2013, s. 61 – 76 a 84 – 87; Charvát a kol., 2015, s. 63 – 68 a 77).

O micro-mega pravidlu a Mečiarově volební reformě z roku 1998

Protože i další námi zkoumané volební reformy na Slovensku spadají do kategorie vnučení politickými elitami, má smysl se dále při analýze slovenské politiky volebních reformů zaměřit na hledání odpovědi na otázku *proč*, tedy jaké byly motivace politických aktérů zahrnutých do volebně-reformních procesů pro zavedení preferovaného volebního systému, a tedy racionalistická perspektiva. Mezi nejvýznamnější autory racionalistického přístupu ke

studiu politiky volebních reforem se přitom řadí Josep Colomer, který formuloval výchozí pravidlo racionalistického vysvětlení (tzv. micro-mega pravidlo), jež má vystihovat strategické chování jednotlivých aktérů zahrnutých do reformního procesu. Podle Colomera platí, že velké politické strany preferují při výběru volebního systému malé volební instituce (malá volební shromáždění, malé volební obvody apod.) tak, aby oslabily ostatní aktéry politické soutěže na maximálně únosnou míru či je zcela eliminovaly, a naopak malé politické strany upřednostňují velké volební instituce ve víře, že jim tyto v budoucnu umožní participaci na politickém procesu. Neboli volebně silní političtí aktéři budou podle této logiky preferovat restriktivní volební instituce, zatímco volebně slabší aktéři naopak více otevřené volební systémy (Colomer, 2004, s. 3).

Když se Alan Renwick o šest let později vrací k logice Colomerova postulátu, na jednu stranu uznává přínosnost tohoto pravidla pro pochopení strategií relevantních aktérů volebně-reformních procesů, současně ale upozorňuje, že micro-mega pravidlo nemusí platit absolutně a navrhuje jeho částečnou modifikaci ve smyslu doplnění o specifické případy. V určitých specifických situacích totiž mohou podle Renwicka i menší političtí aktéři – v rámci strategie vycházející z logiky *seat-maximizing* modelu – preferovat většinový volební systém. Děje se tak zejména tehdy, pokud má menší strana lokálně zakotvené kandidáty a/nebo lokálně zakotvenou voličskou podporu. Dalšími specifickými případy jsou situace, kdy by změna volebních pravidel vedla k posílení pozic koaličního partnera na úkor opozice, nebo doufají-li lídři menšího aktéra v rekonfiguraci stranického systému s tím, že tato změna povede k růstu prominence menšího aktéra v rámci stranicko-politické soustavy (Renwick, 2010, s. 55).

Slovenská zkušenost s volební reformou z roku 1998 nicméně ukazuje, že ani Renwickův výčet není konečný, respektive že lze uvažovat i o dalších specifických situacích, v nichž se racionální političtí aktéři nechovají tak, jak předpokládá Colomerovo pravidlo, přestože se ve svém důsledku chovají racionálně a strategicky.

Připomeňme, že účelová volební reforma z roku 1998 přinesla dvě podstatné změny v nastavení základních parametrů užívaného

volebního systému poměrného zastoupení. Těmito změnami byly jednak úprava nastavení uzavírací klauzule pro volební koalice (nahrazení dosavadní stupňovité uzavírací klauzule uzavírací klauzulí sčítací a současně zavedení vnitrokoaliční klauzule, v důsledku čehož fakticky ztrácelo pro politické strany smysl uzavírat volební koalice) a jednak snížení počtu volebních obvodů ze čtyř na jeden (podr. Charvát a kol., 2015, s. 113 – 118). Vezmeme-li v úvahu, že iniciátorem a hlavním prosazovatelem této volební reformy byla v té době na Slovensku volebně nejsilnější politická strana HZDS (vedená tehdejšími předsedou vlády Vladimírem Mečiarom), a budeme-li uvažovat v intencích Colomerova micro-mega pravidla, pak se nám musí nahrazení čtyř menších volebních obvodů (odpovídaly starému územně-správnímu uspořádání Slovenska) jediným velkým celostátním volebním obvodem jevit jako neracionální a nestrategické. Vždyť HZDS by jakožto velká politická strana měla naopak ve volbách nejvíce profitovat z většího počtu menších volebních obvodů spíše než z existence jediného velkého celostátního volebního obvodu, v němž se volí všech sto padesát poslanců. Přesto bylo zavedení jediného celostátního volebního obvodu pro HZDS výhodné.

Abychom ale pochopili smysluplnost této strategie, musíme změnit svou perspektivu. Doposud jsme totiž uvažovali především v intencích mezistranické (*inter-party*) dimenze volební soutěže, kde mezi významné zkoumané účinky patří míra proporcionality či disproporcionality volebních výsledků neboli míra inkluzivnosti (otevřenosti) či restriktivnosti (uzavřenosti) volební soutěže. Účinky volebních systémů lze nicméně zkoumat i na vnitrostranické (*intra-party*) dimenzi, jejíž výzkum se zaměřuje například na míru personalizace volebního systému. A právě otázka odlišné míry personalizace volebních pravidel před a po volební reformě z roku 1998 umožňuje vysvětlit, proč je možné vnímat strategii HZDS zavést jeden celostátní volební obvod jako racionální.

Na tomto místě připomeňme poměrně vysoký stupeň míry personalizace HZDS v osobě jejího předsedy a lídra Vladimíra Mečiara. Pro mnohé voliče to byl právě Mečiar, co bylo hlavním a mnohdy jediným reálným identifikačním rysem HZDS, a tedy i hlavním důvodem, proč tuto stranu volili. V případě existence více volebních obvodů tak existovalo poten-

ciální riziko, že nepřítomnost Mečiar na kandidátních listinách ve třech ze čtyř volebních obvodů mohla hnutí případně ubírat hlasy voličů v parlamentních volbách (Charvát a kol., 2015, s. 117).

Obecně tak lze na základě slovenské zkušenosti z volební reformy z roku 1998 konstatovat, že další specifickou situací, v níž neplatí absolutně logika micro-mega pravidla, představují případy volebně silných, ale současně silně personalizovaných politických stran, v nichž se voliči identifikují více s osobou lídra než se stranickou značkou. V takovém případě může být pro politickou stranu výhodnější prosazovat jediný celostátní volební obvod tak, aby maximalizovala své volební zisky tím, že voliči budou na celém území vyjadřovat podporu jejímu volebnímu lídrovi. Naopak více menších volebních obvodů a v důsledku toho faktická nemožnost ve většině z nich přímo podpořit konkrétní politickou osobnost může vést ke ztrátě části elektorátu ve srovnání se situací s jediným celostátním volebním obvodem.

O dvou fázích politiky volebních reforem na Slovensku od roku 1989

Analýza procesu volebních reforem v zemích střední Evropy po roce 1989 naznačila vhodnost rozlišovat přinejmenším dvě základní fáze, které se z hlediska hodnocení volebně-reformních procesů a jejich důsledku zásadním způsobem liší (Charvát a kol., 2015, s. 156). Ani Slovensko není v tomto duchu výjimkou. Zatímco první fáze politiky volebních reforem odpovídá období přechodů k demokracii a vykazuje řadu s tím souvisejících specifíků (viz např. Charvát a kol., 2015, s. 35 - 47), v pozdějším období je již možné sledovat mnohé trendy typické pro volební reformy v konsolidovaných demokraciích; v některých jiných aspektech ovšem zůstávají procesy volebních reforem v nových demokraciích i v tomto období do značné míry specifické ve srovnání se starými demokraciemi.

Bylo by ovšem nedostatečné vztahovat první období pouze k procesům hledání pravidel pro zakladatelské volby. I po zakladatelských volbách docházelo k volebně-reformním procesům, které vykazovaly podobné vlastnosti a charakteristiky, jako období předcházející zakladatelským volbám. Pro první fázi slovenské

(a obecně středoevropské) politiky volebních reforem bylo charakteristické, že se omezovala pouze na politické elity jako relevantní aktéry volebně-reformních procesů. Na úrovni politických elit však již byla jednání o volebním systému vysoce inkluzivní, když zahrnovala většinu relevantních aktérů. Specifikem první fáze byla významná pozice politiků bojujících za principy, kteří se v případech procesů volebních reforem ve starých demokraciích v Evropě v podstatě nevyskytují (Renwick, 2011, s. 461). Politické elity se tak v tomto období od sebe odlišují mimo jiné v tom, jak přistupují k volebním institucím. Vedle politických představitelů, kteří do svých preferencí ohledně nových volebních systémů projektují představy o svém budoucím postavení, se tak objevují i politici, kteří výběrem konkrétních volebních pravidel sledují určité zamýšlené hodnoty, jako např. procedurální férovost, proporcionalita či stranicko-politický pluralismus, nebo naopak antistranický sentiment a volání po potřebě silných osobností (podr. viz Charvát, 2013, s. 62 - 67; Charvát a kol., 2015, s. 63 - 66).

Přestože Renwick (2011, s. 461) předpokládá, že v procesech volebních reforem během období demokratické tranzice převládají typy dohody politických elit a souhlasu vládní většiny, v obou námi zkoumaných případech (tzn. volební reformy z let 1990 a 1992) šlo o typ dohody politických elit s prvky vyjednávání (viz tab. 1). Jakkoli se přitom mohli jednotliví relevantní aktéři shodovat na požadovaném nastavení volebního systému, jejich důvody pro tento výběr se zásadním způsobem lišily. Cílem představitelů bývalých stran Národní fronty i vlivné skupiny ústavních právníků v Občanském fóru bylo zavedení volebního systému poměrného zastoupení. Ovšem zatímco první skupina vnímala proporční systém jako nástroj, jak si zajistit co nejsilnější pozici po zakladatelských volbách, druhá skupina zdůvodňovala zavedení listinného proporčního systému nutností vytvořit příznivé podmínky pro rozvoj politického pluralismu.

Ačkoli někteří autoři zmiňují vliv externích aktérů během demokratické tranzice, jejich role nebyla ve zkoumaných případech nikterak významná. Domácí politické elity se sice nejednou inspirovaly v zahraničí, finální rozhodnutí však bylo rozhodnutím domácích politických elit. Podobně ani historická zkušenost nesehrála ve zkoumaných případech rozhodující roli.

Společným rysem reformních procesů v první fázi sice byl požadavek nahrazení předchozí volební praxe, tento požadavek se ale vyčerpal rozhodnutím zavést soutěživé volby. Na konkrétní nastavení volebních systémů však neměl tento faktor další vliv. Bylo by sice možné namítnout, že někteří relevantní političtí aktéři odkazovali na dřívější zkušenost z období soutěživých voleb, byly to nicméně nakonec vždy aktuální politická konstelace a momentální zájmy, co formovalo preference politických elit pro konkrétní volební systémy. Kromě pozitivní historické zkušenosti se objevovaly i odkazy na negativní historickou zkušenost (viz např. Havlův odpor k příliš silným stranám v důsledku komunistické, ale i prvnorepublikové zkušenosti). I tuto argumentaci lze ale považovat za spíše podpůrnou než rozhodující pro Havlovu preferenci volebního systému s nominálním způsobem hlasování.

Co se týká otázky míry personalizace hlasování, ani jeden z obou zkoumaných případů neprokázal Renwickův (2011) předpoklad, že postkomunistické země střední Evropy budou mít tendenci k vyšší míře personalizace, protože zdejší komunistické režimy byly založené na existenci „státostrany“. Na jednu stranu je sice pravda, že nový volební systém umožnil určitou míru personalizace hlasování (zavedení vázaných kandidátních listin umožňujících udělovat preferenční hlasy), z provedených analýz ale nevyplývá, že by se jednalo o záměrný a dopředu zamýšlený proces. Bylo by sice možné odkázat na Havlovu argumentaci, obhájci poměrného systému ale naopak počátku navrhovali zavedení přísně vázaných listin (voliči nemohou měnit pořadí kandidátů). Zavedení vázaných listin tak bylo ústupkem obhájcem nominálního hlasování, nikoli dopředu zamýšleným opatřením (podr. viz Charvát, 2013, s. 62 – 73).

Druhou fází politiky volebních reforem lze obecně sledovat od okamžiku, kdy se v jednotlivých politických systémech vyprofilovaly a ustálily hlavní politické strany, a kdy se víceméně ustavily alespoň základní vzorce interakcí v rámci jednotlivých stranických systémů. Zatímco první fáze politiky volebních reforem byla vynucená dobovými okolnostmi, zejména nutností vytvořit podmínky pro soutěživé volby, v druhé fázi již mají připravované změny volebních systémů převážně účelový charakter, a to zejména proto, že klesá obecná míra nejis-

toty a političtí aktéři jsou již lépe vědomi toho, jak prosadit své zájmy. V druhé fázi tak již byly inkluzivnost a proporcionalita volebních systémů a s tím související vyšší míra parlamentní fragmentace vnímány méně pozitivně než v první fázi a tyto jevy byly naopak stále více kritizovány.

Rozhodujícími aktéry procesů volebních reforem zůstávají i ve druhé fázi politické elity, zatímco ostatní aktéři nesehrávají zásadní roli v procesu rozhodování. Případná realizace volební reformy je podmíněna vhodnou politickou konstelací, kdy alespoň jeden z relevantních politických aktérů musí být přesvědčen, že mu zamýšlená volební reforma přinese nějaké výhody oproti stávajícímu stavu (nejčastěji má tato výhoda samozřejmě podobu většího parlamentního zastoupení než doposud), a současně musí mít její iniciátoři schopnost tuto změnu prosadit. Zaváděné reformy tak zvyšují politické strany, které změny iniciovaly. A to i v případě volební reformy z roku 1998, v níž se vládní HZDS snažila získat výhodu ve svůj prospěch zavedením celostátního volebního obvodu namísto čtyř regionálních obvodů a tím koncentrovat voličskou podporu kolem jediného lídra, tehdejšího předsedy vlády Mečiara. Toto opatření pak bylo doplněno zavedením aditivní sčítací klauzule pro volební koalice, dále navíc ještě posílené principem vnitrokoaliční klauzule, která v podstatě zneumožňovala menším stranám ustavovat volební aliance, v tomto případě volební koalice namířené proti HZDS (podr. viz Charvát a kol., 2015, s. 113 – 118).

Jakkoli Colomer (2004) v souvislosti s procesy volebních reforem hovoří o trendu směrem k vyšší míře proporcionality volebních systémů, Renwick (2011) tento trend připisuje pouze dvěma typům procesů, vnučení vládní většinou a vyjednávání elit, a to navíc pouze v podmínkách starých demokracií, zatímco v nových demokraciích sleduje trend směrem pryč od proporcionality. Jestliže však tento Renwickův předpoklad platí pro volební reformu z roku 1998, volební reforma z roku 1999 (podr. viz Charvát a kol., 2015, s. 119 – 122) představuje výjimku z tohoto pravidla. Žádný jednoznačný trend nelze vysledovat ani ve vztahu k míře personalizace hlasování. To ale bylo především dáno skutečností, že problematika personalizace volebních systémů, na rozdíl od otázky proporcionality, nebyla hlavním cí-

lem druhé fáze politiky volebních reforem (ani na Slovensku, ani v dalších střeoevropských zemích). Novela slovenské volební legislativy z roku 2006 nicméně může vést k předpokladu, že právě otázka míry personalizace by mohla

být náplní pomyslné třetí fáze politiky volebních reforem, která by posilovala vliv běžných voličů na konečné složení daných zastupitelských těles.

Tabulka 1: Politika volebních reforem na Slovensku od roku 1989

Volební reforma	Proces volební reformy	Míra proporcionality	Míra personalizace
Československo 1990	dohoda elit (s prvky vyjednávání)	velmi proporční	minimální
Československo 1992	dohoda elit (s prvky vyjednávání)	velmi proporční ≈	minimální ≈
Slovensko 1998	vnucení vládní většinou	spíše proporční ↘	nízká ≈
Slovensko 1999	vnucení vládní většinou	velmi proporční ↗	nízká ≈

Zdroj: Charvát a kol., 2015, s. 165, tab. 11.1.

Závěr

Předkládaný text si kladl za cíl pojednat problematiku volebního inženýrství na Slovensku po roce 1989, ovšem nikoli v celé šíři této problematiky, ale v návaznosti na dříve publikovaný text Michala Drengubiaka (2017). Hlavní ambicí předkládaného článku přitom bylo problematizovat, upřesnit a doplnit některé z Drengubiakových závěrů. V první řadě šlo o uvedení argumentů pro závěr, že volebně-reformní proces z roku 1990 byl opanován politickými elitami (zatímco Drengubiak ve svém článku dochází k závěru, že šlo o formu interakce mas a politických elit), tak, aby se k této problematice mohla rozvinout hlubší diskuse. Dále text na základě zkušenosti ze slovenské volební reformy z roku 1998 problematizoval jeden z teoretických argumentů racionalistického přístupu, tzv. micro-mega pravidlo, vysvětlující volbu strategií jednotlivých aktérů v procesu politiky volebních reforem a uvedl právě Mečiarovu volební reformu z roku 1998 jako příklad jedné ze specifických situací, kdy se političtí aktéři chovají v rozporu s logikou micro-mega pravidla, přestože stále postupují racionálně a strategicky. V neposlední řadě text vymezil dvě fáze politiky volebních reforem na Slovensku, které se vzájemně liší z hlediska volby strategií relevantních politických aktérů.

Literatúra:

COLOMER, J. M.: The Strategy and History of Electoral System Choice. In COLOMER, J. M. (ed.): Handbook of Electoral System

Choice. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2004, s. 3 – 78.

DRENGUBIAK, M.: Volebné inžinierstvo vo voľbách do NR SR. *Annales Scientia Politica*, Vol. 6, No. 2 (2017), s. 47 – 62.

FARRELL, D. M.: *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave 2001.

CHARVÁT, J.: *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada 2013.

CHARVÁT, J.: Od Duvergera k politice volebních reforem (aneb dva analytické přístupy v současném studiu volebních institucí). In: NOVÁK, M. (ed.): *Strany, volby a demokracie. Od Duvergera k Sartorimu a dále*. Praha: Sociologické nakladatelství 2016, s. 200 – 228.

CHARVÁT, J. a kol.: *Pokoušení vládnoucích: politika volebních reforem ve střední Evropě*. Praha: Metropolitan University Prague Press 2015.

CHYTILEK, R. – ŠEDO, J.: How the Tailor of Marrakesh Suit Has Been Altered: Advantage Ratio as a Tool in Post-Communist Electoral Reform Research. *Evropská volební studia*, roč. 2, č. 1 (2007), s. 30 – 62.

KATZ, R. S.: *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: The John Hopkins University Press 1980.

KATZ, R. S.: Why There Are So Many (or So Few) Electoral Reforms? In: GALLAGHER, M., MITCHELL, P. (eds.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press 2005, s. 57 – 76.

LEYENAAR, M. – HAZAN, R. Y.: Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, Vol. 34, No. 3 (2011), s. 437 – 455.

- NOHLEN, D.: Changes and Choices in Electoral Systems. In: LIJPHART, A. - GROFMAN, B. (eds.): Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives. New York: Praeger 1984, s. 217 - 224.
- NORRIS, P.: Introduction: The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review*, Vol. 16, No. 1 (1995), s. 3 - 8.
- NORRIS, P.: Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior. Cambridge: Cambridge University Press 2004.
- REILLY, B. - REYNOLDS, A.: Electoral Systems and Conflict in Divided Societies: Papers on International Conflict Resolution no. 2. Washington, D.C.: CQ Press 1999.
- 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. *West European Politics*, Vol. 34, No. 3 (2011), s. 456 - 477.
- 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. 25 - 56.
- TAAGEPERA, R. - SHUGART, M. S.: Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University Press 1989.

Studie vznikla s podporou vědecko-výzkumného záměru Metropolitní univerzity Praha jako dílčí výstup z projektu Politické vědy, kultura, média, jazyk (kód projektu 52-01), podprojekt Středoevropská politika.