

Nová volební reforma ve Spojeném království – „AV plus“

(v souvislostech s evolucí volebního práva a volebního systému)

MICHAL KLÍMA

Bývá zvykem považovat prostě většinový systém používaný při volbách do Dolní sněmovny britského parlamentu za něco, co tu vždy bylo, je a bude. Vždyť současný volební mechanismus založený na malých teritoriálních volebních jednotkách má svůj původ již ve 13. století. Poslanci tehdy reprezentovali určité územně definované společenství, nikoliv však strany nebo zájmové skupiny. Tento zavedený způsob teritoriální reprezentace se stal tradicí a díky tomu nabyl ústavní legitimacy.

Ovšem to, co se jeví zdánlivě jako neměnné, prošlo naopak mnoha změnami a bouřlivými diskusemi. Politickou realitu Spojeného království nelze zcela izolovat od vývoje na evropském kontinentu. I zde se v období rozšiřování všeobecného volebního práva a s přechodem k masové demokracii vyskytly návrhy i experimenty na zavedení proporčních prvků do volebního mechanismu.

Dnešní podoba prostě většinového systému se více než 100 let (1832 – 1948) formovala prostřednictvím dílčích změn. Nejvýraznější změny se týkaly postupného zavádění všeobecného a rovného volebního práva, zajištění principu tajnosti, postupného přechodu ke standardizaci jednomandátových volebních obvodů (rušení dvou- a vícemandátových území) a ke standardizaci celkové volební administrativy.

Rozšiřování volebního práva, zahrnující principy rovnosti a tajnosti, se dělo v těsné souvislosti s proměnou základních prvků většinového systému. To, že převážil většinový systém a konkrétně varianta prosté většiny, bylo výsledkem souhrnu historických faktorů, v nichž nezanedbatelnou úlohu sehrál i faktor nahodilosti. Volební právo se zavádělo doslova krok za krokem, na základě reformních zákonů. Volební právo postupně získávaly střední a nižší vrstvy (1832, 1867, 1884), ženy (1918, 1928) a mladí lidé od 18 let (1969). Ačkoliv jednomandátové obvody byly zavedeny již v roce 1707, teprve od roku 1885 se stávají standardní volební jednotkou, přičemž poslední vícemandátový obvod byl zrušen až v roce 1948. Teprve uzákonění tajného hlasování (Ballot Act, 1872) a protikorupční zákon (Corrupt and Illegal Practices Act, 1883) učinily přítrž praktikám nepatřičného zasahování do výkonu volebního práva ze strany zaměstnavatelů a majetných. V roce 1918 byl přijat princip přibližné rovnocennosti počtu voličů v teritoriální jednotce a v roce 1944 vznikly čtyři stálé komise (Boundary Commissions) s cílem zajistit pravidelnou revizi volebních obvodů.¹ Takové anomálie jako pluralitní hlasování a univerzitní volební obvody byly zrušeny v roce 1948.

Dá se tedy konstatovat, že od voleb v roce 1950 se definitivně začala uplatňovat standardní praxe prostě většinového systému v jednomandátových obvodech se zhruba stejným počtem voličů.² I když se zjednodušený exkurs do vývoje volebního práva a formování jednotlivých

prvků prostě většinového systému může jevit jako bezrozporný či zákonitý proces, realita byla zcela odlišná. Volební právo se sice postupně rozšiřovalo, ale jako výsledek mnohdy velmi ostrého až násilného politického boje. Zvláště boj za volební právo dělnictva a žen byl doprovázen stávkami, demonstracemi a represemi ze strany policie a armády.³

Jistým předělem v evoluci britského volebního systému se stal rok 1884. Volební reforma tehdy vedla ke standardizaci jednomandátových obvodů. V této chvíli se zdálo, jakoby se prostě většinový mechanismus definitivně ustavil. Pravdou ovšem zůstává, že diskuse kolem reformy volebního systému v podstatě nikdy neustala. V celém období formování moderní stranické demokracie počínaje rokem 1832 lze vydělit období, kdy debata a pokusy reformovat volební systém kulminovaly.

1. První dějství – standardizace prostě většinového systému v jednomandátových obvodech (1832 – 1885)

Na počátku 19. století měla volební právo jen velmi úzká vrstva obyvatel – především aristokracie. Ze 16miliónové populace jen 400 000 občanů disponovalo právem volit. Poslanci Dolní sněmovny (dále jen sněmovna) byli voleni ve dvou typech volebních obvodů. Již od roku 1430 každé *hrabství* (*county*) volilo do sněmovny dva zástupce, kteří zde spolurozhodovali o státních financích a zdanění obyvatelstva. Druhý typ volebních obvodů představovaly *městské volební okrsky* (*boroughs*), respektive města, kterým byly poskytnuty královské výsady včetně práva na zastoupení ve sněmovně. Městské volební okrsky se vzájemně podstatně lišily co do rozsahu poskytnutého volebního práva, i co do počtu voličů. Některá města měla již dávno za sebou éru středověkého rozkvětu a prakticky zanikla. Přesto si hrstka obyvatel udržela právo na zastoupení ve sněmovně.⁴ Takovým volebním okrskům se říkalo „*prohnilé volební bašty*“ (*rotten boroughs*). Jejich držiteli bylo 70 víceméně aristokratických rodin – opora téměř 30leté vlády Toryů (do roku 1830). Byly i takové městské volební okrsky, kde velcí pozemkoví vlastníci vykonávali efektivní kontrolu nad volbami prostřednictvím nátlaku na voliče a jejich korupcí (negramotnost a ekonomická závislost v podmínkách nerespektování principu tajného hlasování). Pro takové volební obvody se vžil pojem „*okresek pod kontrolou*“ (*pocket borough*). Na druhé straně nová průmyslová centra neměla žádné zastoupení.

Není proto divu, že liberální strana, známá jako strana Whigů, po svém návratu do vlády v roce 1830 navrhla volební reformu. Toto hnutí za reformu bylo v letech 1830 – 1832 hnutím středních vrstev. Obyvatelé velkých měst – obchodníci, bankéři a rentiéři – se nemohli smířit s tím, že jsou zbaveni volebního práva, zatímco v některých venkovských městech byl každý majitel malého domu plnohodnotným občanem.

První volební reforma z roku 1832 (Representation of the People Act) se vyznačovala značnou umírněností. Rozšíření volebního práva se dotklo jen malé části středních vrstev – drobných měšťanů a nájemců statků na venkově (z původních asi 500 000 nárůst na pouhých 700 000 voličů). Tovární dělníci stejně jako dělníci zemědělství zůstali bez zastoupení. Ve skutečnosti šlo o přerozdělení mandátů ve prospěch středních vrstev na úkor aristokracie. Volební bašty s méně než 2 000 obyvatel byly zrušeny; města s 2 000 až 4 000 obyvateli ztrácela jednoho ze dvou parlamentních zástupců; 144 takto uvolněných křesel bylo rozděleno mezi významnější města. Londýn získal 10 křesel, města Liverpool, Manchester, Birmingham a Newcastle

obdržela po 2 poslancích.⁵ Whigové neusilovali o masovou demokracii, ale o ovládnutí parlamentu ze strany středních vrstev.

Pokud jde o velikost volebního obvodu z hlediska přidělovaných mandátů, lze konstatovat, že před rokem 1832 většina poslanců byla volena ve dvoumandátových obvodech. V letech 1832 – 1867 existovalo i nemálo třimandátových obvodů. Tento stav víceméně trval i po volební reformě v roce 1867. Princip rovného zastoupení se tak nerealizoval cestou vytváření podobně rozsáhlých volebních obvodů, ale přidělením jiného počtu mandátů.

I když podstata **volební reformy z roku 1867** spočívala v zásadním rozšíření volebního práva (tentokrát již i na dělnictvo) a ve zvýšení zastoupení oblastí s větší hustotou obyvatelstva, pro účel této stati je určující, že se zde objevil první vážný pokus zavést některé prvky poměrného zastoupení. To stojí za zaznamenání i přesto, že se poměrný prvek prosazoval jen velmi bojácně. V souvislosti s touto reformou se zvažovala možnost zavedení především těchto tří volebních mechanismů:

- limitované hlasování (limited vote);
- kumulované hlasování (cumulative vote);
- systém jediného přenosného hlasu (single transferable vote systém – STV).

Všechny tyto volební systémy mají jedno společné: mají v sobě zabudovaný v té či oné míře prvek poměrného zastoupení. Návrhy vyjadřovaly obavu vyšších a středních vrstev z poklesu svého zastoupení v podmínkách rozšiřování volebního práva i na dělnictvo. Realizovaná idea poměrného zastoupení tak měla zajistit reprezentaci menšinových stran ve velkých městech: konzervativcům v Birminghamu a v Manchesteru, liberálům v Liverpoolu.⁶

Pouze jediná z těchto tří volebních metod – a to ještě v omezeném měřítku – se skutečně realizovala. Na základě reformy z roku 1867 se začalo používat *limitované hlasování*, avšak pouze v těch vícemandátových obvodech, kde se rozdělovaly více než dva mandáty: tj. ve 13 třimandátových a v 1 čtyřmandátovém obvodě. Oproti tzv. *blokovému hlasování* (*block vote*), kdy volič ve vícemandátovém obvodě disponuje tolika hlasy, kolik je mandátů, přičemž každý hlas může být určen jen jednomu kandidátovi,⁷ je limitované hlasování jeho modifikací díky redukcí počtu hlasů. Volič má vždy o jeden hlas méně než kolik je mandátů. Tato metoda vychází z předpokladu, že převážně straníční voliči přidělí své hlasy dvěma nejoblíbenějším kandidátům téže strany a na třetího se nedostane. Větší šanci získat aspoň třetí mandát tak dostává nejlepší kandidát z menšinové strany. Lakeman díky této vlastnosti zařadil tuto volební metodu mezi polopoměrné systémy.

Na rozdíl od limitovaného hlasování nebyla přijata *metoda kumulovaného hlasování*.⁸ Jedná se o jiný způsob modifikace blokového hlasování ve vícemandátovém obvodě. To, co je stejné, je počet hlasů, kterých má každý volič tolik, kolik se rozděluje mandátů. To, co je odlišné, je možnost voliče přidělit jednomu kandidátovi více hlasů. Menšinová strana by potom mohla požádat své příznivce, aby všechny své hlasy odevzdali pouze jednomu kandidátovi. Větší koncentrace hlasů by tudíž mohla zajistit aspoň minimální zastoupení menší straně.

Konečně i posledně zmíněný *systém jediného přenosného hlasu* (*single transferable vote* – dále jen STV) představoval mnohem sofistikovanější metodu, jak poskytnout voliči větší svobodu při hlasování a přitom dosáhnout poměrnějšího zastoupení stran. Ve své původní verzi Thomas Hare navrhoval vytvořit jediný celostátní volební obvod. Preferenční způsob hlasování by znamenal, že každý volič by mohl na svůj hlasovací lístek vepsat libovolný počet jmen.

Za poslance by se prohlásili jen ti, kteří dosáhli početní kvóty hlasů (počet hlasů děleno počet kandidátů, odtud Hareova kvóta). Na parlamentní půdě podporoval Hareův návrh John Stuart Mill. I když v samotné Británii nebyl návrh nikdy přijat, přesto byl experimentálně, avšak v modifikované podobě, zaveden v bývalých koloniích – v Irsku a na Maltě. Nevolilo se tam ovšem v měřítku jednoho celostátního obvodu, ale v mnoha relativně malých vícemandátových teritoriálních jednotkách. STV je proto považován za britskou verzi poměrného zastoupení.⁹

Diskuse ze 60. let 19. století o přijetí limitovaného hlasování, kumulovaného hlasování či STV dokládá proměnu politického prostředí; především však obavu majetnějších vrstev, že podstatné rozšiřování volebního práva povede k vážnému snížení jejich politické váhy ve smyslu poklesu jejich parlamentního zastoupení. Zdá se, že *vážná diskuse na téma zavedení prvků poměrného zastoupení se v Británii začala dříve než v jiných evropských státech*. (Poměrný systém byl poprvé zaveden v Belgii v roce 1899.)

* * *

Podobně jako v roce 1867 také **třetí volební reforma z let 1884 – 1885** byla z hlediska uplatnění principu poměrného zastoupení neúspěšná. Došlo dokonce k ještě větší konsolidaci prostě většinového systému založeného na jednomandátových obvodech.

Volební reforma však zahrnovala dva komponenty – další rozšíření volebního práva a redistribuci volebních obvodů. Nejdříve v roce 1884 bylo na základě přijatého zákona (*Franchise Act*) dáno právo hlasovat nejen továrním dělníkům, ale již i dělníkům zemědělským. Poprvé většina mužské populace – 5 ze 7 miliónů voličů – měla právo volit. Volební právo ještě nedostali ti muži, kteří bydleli v rodině (synové) nebo v domě svého pána (služebníci).¹⁰ Právním hlasovat tak sice disponovalo 67% mužské populace, ale reálně se vztahovalo pouze na 30% dospělého obyvatelstva. Tato disproporce je vysvětlitelná tím, že ženy byly zcela vyloučeny z volebního procesu. Heslo „one man, one vote“ se sice stále více dařilo naplňovat, ale jen ve smyslu doslovného překladu. I přesto však lze konstatovat, že za jedno půlstoletí učinila Británie velký krok kupředu na cestě od stavovského uspořádání s dominantní úlohou aristokracie k demokracii.

Poté, kdy se voličská základna téměř zdvojnásobila, bylo potřeba uskutečnit přerozdělení hranic volebních obvodů a rozhodnout o počtu mandátů v nich. S rozšiřováním voličstva se také významně posilovala role stran v politice. Politické strany rozvíjely svou členskou základnu, začaly se organizačně hierarchizovat. Stále větší úlohu vykazovaly nejen při výběru kandidátů. Utužování stranické disciplíny vedlo k omezení nezávislosti individuálních poslanců ve sněmovně.¹¹ Strany posilovaly svůj vliv ve sněmovně i v kabinetu. Jak slábla nezávislost sněmovny, vzrůstala úloha výkonné moci. Byly to politické strany, které diktovaly monarchovi, koho má jmenovat ministerským předsedou. Premiér zas měl v podmínkách dostatečného volebního vítězství vlastní strany větší šanci vládnout svým kabinetem po celé funkční období. Vedlejším produktem demokracie volebního práva tak bylo zvýšení úlohy výkonné moci.

Byl to také kompromis dvou stran – liberálů a konzervativců, co rozhodlo o přerozdělení hranic volebních obvodů a počtu mandátů v nich na základě volebního zákona z roku 1885 (Redistribution of Seats Act). Na jedné straně liberální kabinet měl zájem na rozšíření volebního práva na venkov a na zrušení, respektive převedení některých malých městských volebních okrsků do rámce hrabství. Na straně druhé se konzervativci obávali, že ve velkých městech budou příliš dominovat liberálové (získají všechny mandáty), a proto navrhovali přechod k jedno-

mandátovým obvodům. Zároveň obě strany začínaly více pěstovat stranickou disciplínu, která by mohla být oslabována vnitrostranickým bojem mezi vlastními kandidáty ve vícemandátových obvodech. Výsledkem mezistranického vyjednávání dvou nejsilnějších stran bylo zrušení téměř všech vícemandátových obvodů. Jednomandátový obvod se stal standardní volební jednotkou s výjimkou 27 obvodů. V britském volebním systému tak nadlouho z vítězů jednokolový prostě většinový princip.

S rušením vícemandátových obvodů se také upustilo od používání tzv. limitovaného hlasování. Tato volební metoda, zajišťující aspoň v malé míře poměrný princip, měla krátké trvání (1867 – 85). Experiment s limitovaným hlasováním se totiž stal nepopulárním.¹² S tím souviselo i odmítnutí dalších reformních návrhů ve směru posílení poměrných prvků:

- STV,
- dvoukolové volby v jednomandátových obvodech.

V roce 1864 vznikla „Společnost za poměrné zastoupení“ („Proportional Representation Society“), která lobovala v parlamentu na obranu proporčního principu. Tato společnost prosazovala zvláště STV, avšak nedoceňovala význam obrany dvoumandátových obvodů a limitovaného hlasování. Současně návrh na STV stál v protikladu k návrhu na dvoukolové volby v jednomandátových obvodech. Také tato nejednotnost reformátorů vedla ke konsolidaci a standardizaci jednokolového prostě většinového systému v jednomandátových obvodech.¹³ Obě největší strany z této změny profitovaly. Až do první světové války to byly právě ony, které se víceméně střídaly ve vládě.

2. Druhé dějství – poslední reformní pokusy v rámci zavádění všeobecného hlasovacího práva (1905 – 1918)

Pokusy o zavedení volební reformy kulminovaly v období prvních dvou dekád 20. století. Bezprostředně to souviselo se závěrečnou fází rozšiřování volebního práva především po 1. světové válce. Jestliže dřívější nevydařené pokusy (1867, 1885) zavést aspoň částečně prvky poměrného zastoupení ještě předcházely vývoji na evropském kontinentě, pak nové návrhy v tomto ohledu byly zcela v souladu s podobným vývojem v dalších evropských státech. Počínaje Belgií (1899), Finskem (1906) a Švédskem (1907) prakticky všechny demokratické země západní Evropy přistoupily na systém poměrného zastoupení. V kruzích liberálů a sociálních demokratů převládal v té době názor, že přechod k systému poměrného zastoupení završuje nelehkou cestu k plné demokracii (mj. k všeobecnému volebnímu právu).

Převzetí poměrného principu však nemuselo být nutně jednorázovým aktem, ale mohlo se realizovat za přispění jakéhosi mezikroku. Jako dvoukolový se nabízel absolutně většinový systém.

Názorům liberálů a sociálních demokratů rezonoval i přístup konzervativců, kteří se strachovali, že je nová vlna voličů (především dělnictvo) zcela pohltí. Právě tyto obavy stály za podporou systému poměrného zastoupení ze strany mnoha evropských konzervativních stran. *Proč se Británii vyhnul systém poměrného zastoupení? Jaké to byly vnitřní síly, které zde zvrátily tento evropský trend?*

Před analýzou volební reformy z roku 1918 je vhodné se krátce zmínit o jednom **experimentu z let 1908 – 1910**. Tehdy liberální vláda byla mnohem přístupnější názorům Společnosti

za poměrné zastoupení. Souviselo to s procesem vzniku a růstu Labouristické strany, v jehož důsledku docházelo k destabilizaci dvoustranického systému. Strana založená teprve v roce 1900 na kongresu dělnických odborů obsadila v roce 1901 jen 2 poslanecká křesla, zatímco o pět let později již rovných 50. V tomto kontextu se také Konzervativní strana stále více obávala, že bude výrazně postižena masovým antikonzervativním hlasováním.¹⁴ Po dvou letech vyjednávání nakonec Královská komise pro volební reformy (Royal Commission on Electoral Systems) prohlásila, že dosavadní volební systém zklamal naděje svých tvůrců (z roku 1885) a navrhla dva způsoby změn:

- alternativní hlasování (Alternative Vote – AV) jako variantu absolutně většinového mechanismu – s využitím preferenčního hlasování¹⁵;
- a opět STV jako variantu poměrného systému.

Oba tyto návrhy se však brzo staly obětí velkých konstitučních krizí. Nejdříve musel liberální kabinet čelit krizi, která se rozpoutala mezi Dolní sněmovnou a Sněmovnou lordů, a krátce nato krizi související s poskytnutím větší autonomie Irsku.¹⁶

* * *

Samotná **volební reforma z roku 1918** se začala připravovat již za války. V roce 1916 se původní mezistranické fórum (již z roku 1885) formálně ustanovilo do podoby konference o volební reformě (Speaker's Conference on Electoral Reform – „Speaker“ je předsedou sněmovny). Konference dospěla k jednomyslnému závěru: odmítla prostě většinový princip a navrhla dvojí úpravu (stejně varianty jako v roce 1910):

- alternativní hlasování (AV) ve většině volebních obvodů,
- STV ve znovuobnovených třech a vícemandátových městských obvodech (jedna třetina všech obvodů).

Je zřejmé, že tyto změny měly ochránit zájmy dvou stále ještě dominujících stran: konzervativců na venkově – požadavek absolutní většiny; liberálů ve městech – princip poměrného zastoupení. Zvažované změny byly pochopitelnou reakcí obou vládnoucích stran na plánované dokončení rozšiřování volebního práva, které v první etapě předpokládalo zdvojnásobení počtu voličů.

Návrh získal legislativní podobu a v letech 1917 – 1918 byl podroben sérii hlasování v obou komorách britského parlamentu. Nakonec byl v silně oktrojované podobě přijat v lednu 1918 jako další reformní zákon o zastoupení lidu (Representation of the People Act). Každá ze sněmoven totiž souhlasila jen s jednou částí návrhu na změnu volebního mechanismu. Dolní sněmovna většinou 8 hlasů vyslovila souhlas s AV, ale odmítla doporučení STV. Sněmovna lordů zase vetovala AV, ale prosazovala STV ve městech. Dva reformní proudy se tak vzájemně vyrušily a prakticky veškeré úsilí vynaložené na přípravu změny volebního systému přišlo díky této nejednotnosti vniveč. Jediné, co z toho vzešlo, lze označit za „*pitoreskní anomálii*“: *došlo k přijetí STV jen pro několik tzv. univerzitních poslaneckých křesel*.¹⁷

Význam reformního zákona z roku 1918 tak nespočíval ve změně samotného volebního mechanismu, ale v tom, že téměř dokončil přechod k všeobecnému volebnímu právu. Volební zákon zrušil majetkový cenzus. Volební právo se vztahovalo na všechny muže a poprvé i na ženy. Ve válečném období se také takto symbolizovala národní jednota.

Jeden významný rozdíl tu přece jen přetrvával: muži disponovali právem volit již od 21 let, zatímco pro ženy byl stanoven limit 30 let. Důvodem zde byla obava z radikálního volebního chování mladých žen (období socialistických revolucí v Evropě). Do jisté míry se tyto obavy ukázaly být oprávněné. Poté, kdy v roce 1928 nabyly ženy volební právo také od věku 21 let (Equal Franchise Act), následovaly volby roku 1929, které znamenaly zlom. Labouristé se poprvé v britské historii stali stranou s největším zastoupením ve sněmovně.

Celkem vzato, volební zákon z roku 1918 znamenal obrovské navýšení počtu voličů – z 30% na 74% dospělého obyvatelstva nad 21 let (8 miliónů nových voličů – z toho 6 miliónů žen). Tabulka 1 ukazuje, jak se postupně od roku 1832 volební právo rozšiřovalo, aby se zcela naplnilo v roce 1928. (Volební právo od 18 let bylo uzákoněno v roce 1969 – Representation of the People Act).¹⁸

Tabulka 1: Jednotlivé etapy rozšiřování volebního práva

1832	20% mužů; změna z korporativní na individuální bázi zastoupení
1867	33% mužů; volební právo i pro dělnictvo
1884	67% mužů neboli 30% všeho dospělého obyvatelstva
1918	74% všeho dospělého obyvatelstva nad 21 let
1928	100%; rovné volební právo pro muže i ženy nad 21 let
1969	volební právo od věku 18 let

Jestliže přechod k všeobecnému volebnímu právu byl dovršen v roce 1928, pak zajištění rovného principu bylo dosaženo až v roce 1948, kdy došlo ke zrušení pluralitního hlasování. Absolventi univerzit a podnikatelé pozbyli možnosti disponovat více hlasy. Teprve tehdy se dostalo již zmíněnému demokratickému požadavku „one man, one vote“ naplnění jeho skutečného smyslu.

Gradualita, s jakou se volební právo v Británii rozšiřovalo, představuje důležitý fenomén tamní politické historie. Tvoří velmi významnou *součást britské politické kultury*. Převažující gradualita působila jako profylaxe proti revolučním aktivitám širšího dosahu. Gradualita umožnila také časný vznik stran středních vrstev, které na sebe postupně nabalovaly voliče z nižších vrstev.¹⁹ Také proto přetrvával systém dvou původně dominantních stran tak nebyvale dlouho a masová dělnická strana vznikla tak nebyvale pozdě. A to vše v té či oné míře ovlivnilo nezdár mnoha návrhů a experimentů s volební reformou do roku 1918.

Dvě nejsilnější strany elitních vrstev tudíž nebyly vystaveny takovému tlaku lidu. Jejich vlažný zájem o volební reformu byl proto pochopitelný. Svědčí o tom samotné parlamentní hlasování o změnách volebního zákona v roce 1918. Tehdy poslanci obou stran dostali úplnou volnost rozhodování. Absence stranické disciplíny přímo souvisela s tím, že ani jedna z těchto stran nepředložila jednoznačné stanovisko, které by bylo zakotveno ve stranickém programu. Liberální strana toho potom hořce litovala. Když v roce 1922 prohlásila princip poměrného zastoupení za cíl své politiky, bylo již pozdě. Byla to Labouristická strana, která se na úkor liberálů stala součástí dvoustranického systému. Od okamžiku, kdy labouristé okusili volební přebendy prostě většinového systému, stali se jeho věrnými vyznavači.

Nakonec první poválečné volby v prosinci 1918 (právě měsíc po podepsání příměří) proběhly podle „starého“ volebního scénáře. Stalo se tak navzdory nesouhlasu mezistranické konference

a obou komor britského parlamentu; navzdory všeobecnému evropskému trendu přechodu k systému poměrného zastoupení. Jaký souběh událostí a jevů zapůsobil na tento v Evropě unikátní vývoj? O některých příčinách již byla zmínka, o některých dalších bude vhodné se ještě zmínit. Celkově je však možné uvést následující výčet souběžně působících a vzájemně se ovlivňujících faktorů, které způsobily „stop stav“ z hlediska evoluce volebního systému:

- gradualita rozšiřování volebního práva a vývoje stranického systému;
- opožděný vznik masové dělnické strany (1900) a opožděný nárůst její volební síly (teprve 1918 – 1924);
- specifická nerevoluční politická kultura nejen dělnictva: úcta k vládnoucí elitě, ke společenskému pořádku a hierarchii, k tradici;
- menší obava britských elitních stran z vítězství masové socialistické strany;
- větší obava z narušení stranické disciplíny ze strany navrhovaného preferenčního hlasování (AV i STV);
- Británie nejen součástí Evropy, ale i anglicky mluvícího světa, který lpěl převážně na prostě většinovém volebním mechanismu (USA, Kanada, Nový Zéland);²⁰
- prvek nahodilosti.

Z výše uvedených, převážně vnitřních příčin vyplývá, že *typická turbulence stranického systému vznikající v důsledku nesouladu mezi poměrem hlasů a mandátů nastala v Británii oproti ostatním evropským státům opožděně; tedy nikoliv ještě před válkou, ale až v období 1918 – 1924*. V roce 1918 labouristé zaznamenali první větší vzestup z hlediska hlasů: nárůst hlasů na 20% (2 milióny) oproti 6% (371 000) v předchozích volbách v roce 1910. Nebylo jim to ale nic platné, neboť je prostě většinový mechanismus nadměrně penalizoval v podobě zisku pouhých 5% mandátů. I když z hlediska počtu mandátů zůstávali stále ještě okrajovou stranou, volební rok 1918 se stal předzvěstí jejich skutečného průlomu. Hned v příštích volbách v roce 1922 se labouristé umístili poprvé na druhém místě za konzervativci, co do počtu hlasů i mandátů. Předstihli liberály sice ještě s minimálním náskokem, ale v roce 1924 je definitivně odsunuli na vedlejší kolej. Vzájemný poměr získaných mandátů vyzněl tentokrát přesvědčivě v jejich prospěch (33% oproti 18%).

Počínaje rokem 1924 nastala meziválečná éra vícestranické politiky a koaličních vlád, která byla charakteristická dominantním postavením konzervativců, upevňováním pozic labouristů na druhém místě a trvalým poklesem liberálů.²¹ Z výčtu příčin setrvání na prostě většinovém systému je třeba podtrhnout ten fakt, že britští volební reformátoři na rozdíl od svých evropských kolegů nikdy nenavrhovali poměrný systém založený na stranické listině. Zvažovali pouze variantu STV, která však svou preferenční povahou hrozila oslabit stranickou disciplínu. Podobně tomu bylo i u AV, ale na většinové bázi.

Konečně také posledně avizovaný faktor nahodilosti sehrál jistě svou nezanedbatelnou úlohu. Například v Dolní sněmovně se při několikerém hlasování o STV tvořila proměnlivá opoziční většina v rozmezí 8 – 110 hlasů v závislosti na konkrétní formulaci návrhu. Pokud by se příznivci STV i AV byli schopni v obou komorách parlamentu dohodnout na kompromisu, sestavili by potřebnou většinu nutnou k jakémkoliv volební reformě.

3. Intermezzo – AV (1929 – 1931)

V roce 1918 se prostě většinovému systému podařilo přečkat pravděpodobně nejslibnější se vyvíjející – z důvodů vnitřních i vnějších podmínek – ofenzivu volebních reformátorů. V nastávajícím období převládl zájem na status quo. Karty byly dopředu jednoznačně rozdány: konzervativci a labouristé zde prakticky ovládli parlamentní a tedy vládní scénu. Obě strany sklízely bohaté plody prostě většinového mechanismu, určené jen pro ty největší. V opačné situaci se nacházeli liberálové, kteří však z titulu své pozice jako třetí strany ztráceli schopnost ovlivňovat zásadní politická rozhodnutí.

Pouze momentální výkyv v mocenské rovnováze mohl poskytnout Liberální straně šanci pozměnit parametry politické soutěže. Tak se také v letech 1929 – 1931 stalo. Vítězství labouristů ve volbách v roce 1929 nebylo dostatečné k získání parlamentní většiny. K sestavení svého v pořadí teprve druhého kabinetu potřebovali spojence. Nabízela se podmíněčná podpora liberálů: za vložení koaličního potenciálu požadovali volební reformu.

Labouristé nabídku přijali, aby ještě v témže roce zformovali menšinovou vládu. Liberálové upřednostňovali poměrný mechanismus – STV, ale spokojili by se i s absolutně většinovým AV. Naopak pro labouristy bylo STV zcela nepřijatelné, zatímco AV možné.

Dosažený kompromis znamenal, že méně ambiciózní projekt v podobě AV byl předložen k hlasování. Volební reforma byla za podpory labouristů a liberálů schválena v Dolní sněmovně, avšak odmítnuta ve Sněmovně lordů. Jestliže by kabinet vytrval ve svém úsilí, nový volební systém by byl patrně schválen. V roce 1931 však padla v Británii vláda, v důsledku hospodářské krize a vnitřních rozporů vládní strany.²² Další nadějný pokus o volební reformu ztroskotal. Trvalo více než 40 let, než se naskytlá nová příležitost.

4. Třetí dějství – plané reformní úsilí 70. let

V prvních dvou desetiletích poválečného období (1945 – 1970) se upevnil dvoustranický systém. Došlo k rozkvětu tzv. westminsterského modelu demokracie. Podstatou takového ústavního uspořádání se stala soutěž dvou rovnocenných dominantních stran, vyúsťující v praxi silných, odpovědných a stabilních vlád. Zpravidla první strana získala pohodlnou parlamentní většinu (s výjimkou let 1950 a 1964) a sestavovala jednostranický kabinet, zatímco druhá strana zase plnila úlohu odpovědné a kritizující opozice, připravující se k návratu do vlády. Relativně pravidelné střídání stranických vlád – 6 let u moci labouristé (1945 – 1951), pak třináctileté vládnutí konzervativců (1951 – 1964), následované šestiletým návratem labouristů (1964 – 1970) – zajišťovalo skutečně jak odpovědnou vládu, tak i odpovědnou opozici.

Dvoustranické uspořádání bylo tentokrát již podloženo i téměř poměrným ziskem mandátů. V letech 1945 – 1970 volilo obě strany dohromady v průměru 92% voličů a odměnou jim byl zisk přibližně 98% mandátů. Taková široká podpora občanů westminsterský model vládnutí plně legitimizovala. Obě strany přitom dominovaly na centrální i lokální vládní úrovni.

Je zřejmé, že poválečná konstelace politických poměrů byla macešská nejenom k jakémkoliv volební reformě, ale i k ústavním změnám vůbec. Prostě většinový systém byl neprůstřelný z důvodů již popsaného profitu dvou největších stran a s ohledem na jejich přísnou stranickou disciplínu. Ovšem neměnnost volebního systému spočívala i na specifické povaze sociálního

podloží těchto stran. Jejich parlamentní síla (počet mandátů) byla do značné míry odrazem odlišné, teritoriálně koncentrované voličské podpory. Konzervativní strana se těšila větší důvěře na prosperujícím jihu, zatímco v severní Anglii a ve Skotsku převažoval vliv labouristů. Regionální převaha první či druhé strany souvisela s výskytem sociálně ekonomických diferencí, respektive s třídní povahou hlasování. Avšak žádný sociální, a tedy ani třídní rozpor nenabyl v Británii extrémních forem v důsledku existence umírněné politické kultury. Proto také prostě většinový volební systém, a tudíž ani dvoustranické uspořádání, nebylo vnímáno jako hrozba demokracii. Konzervativní i Labouristická strana praktikovaly dostředivě vedenou politickou soutěž. Vítězství jedné na úkor druhé nebylo možné bez podpory umírněného středového voliče. Obě strany tak v té či oné míře prosazovaly společné hodnoty: tržní ekonomiku a sociální síť zabezpečení. Dočasná monopolní vláda jedné strany neznamenal hrozbu druhé straně či společnosti. Důvěra ve střídání politické moci a v uplatňování spíše středové politiky byly konstantami britské politiky.

M. Steed uvádí: „... působnost jakéhokoliv volebního systému odráží delikátní rovnováhu jeho nepochybných mechanických účinků, jeho problematických psychologických účinků, povahu stranického konfliktu a historii evoluce stranického a volebního systému.“ Dále pak uvádí, podobně jako ostatní britští politologové, že v roce 1974 došlo k závažnému narušení této rovnováhy.²³

Co se to vlastně ve volbách v únoru 1974 událo, co změnilo některé základní parametry westminsterského modelu vlády? Nebo jinak, které kvalitativní změny zásadním způsobem narušily dosud stabilní politickou rovnováhu a tím zpochybnily klady prostě většinového volebního systému? Kvalitativní změny se jednoznačně projeví v následujících jevech:

- problémy s vytvořením jednostranické vlády;
- změny ve fungování stranického systému; oslabení pozice dvou dominantních stran;
- transparentní nespravedlivost v důsledku růstu disproporčního účinku volebního systému; problém legitimacy demokracie.

Uvedené kvalitativní změny, narušující dosavadní stabilní řád britské politiky, představovaly novum především svou *akumulací v čase*. Až dosud se tyto jednotlivé jevy v té či oné míře prosazovaly, ale jaksi osamoceně, a proto nevyvolávaly dostatečný tlak ve směru realizace ústavní respektive volební reformy.

Pro názornost je užitečné *kvalitativní změny kvantifikovat*. Následující volební údaje a některé dílčí jevy jsou konkrétní ilustrací těchto změn na politické scéně:

1. Labouristická menšinová vláda jako výsledek prvních voleb v roce 1974 měla trvání jen několik měsíců (únor až říjen).
2. Dvoje volby v jednom roce (1974).
3. Jedna strana zvítězila co do počtu mandátů, zatímco druhá co do počtu hlasů – labouristé za 37,2% hlasů 47,4% míst, konzervativci za 37,9% hlasů 46,8% míst (podobná záměna nastala již v roce 1951, ale v neprospěch labouristů).
4. Markantní pokles podílu hlasů dvou určujících stran z 90% v roce 1970 na 75% v únoru 1974 dokumentoval současně
5. skutečnost, že se disproporční účinek volebního systému podstatně zvýšil, neboť obě tyto strany si zachovaly obrovskou převahu ve sněmovně čítající 94% míst.
6. Vysoká míra disproporcionality nejvíce postihla středovou stranu – liberály. Ačkoliv více než zdvojnásobila počet hlasů, za svých 19,3% utřžila pouhá 2% míst (14 mandátů).

7. Nástup národnostně orientovaných stran v zemských regionech – Skotská národní strana ve skotských obvodech 22% hlasů a 7 poslanců (tzn. o 6 více), velšská Plaid Cymru ve Walesu 14% hlasů a 2 poslanecká křesla.²⁴

Z výše uvedených údajů je zřejmý dosud nevidaný rozsah disproporcionality, který se víceméně zachoval až do současnosti. Liberální strana jako volebně třetí strana získávala v průměru kolem 20% hlasů, ale jen 5% mandátů. Naopak se zvýšil profit vítězné čili vládní strany, který se zvýšil na nadměrných více než 12% (z hlediska poměru hlasů a mandátů). Není potom divu, že většina vlád, počínaje 70. léty, se opírala o podporu menší, než je jedna třetina všech voličů.

Důležitým důvodem k nespokojenosti se jevila potřeba uspořádat dvojí volby v roce 1974, což bylo něco zcela netypického, vnímaného jako projev nestability. Ihned po říjnových volbách nebylo sice třeba znovu zformovat netradiční menšinovou vládu, jako tomu bylo po únorových volbách, nicméně labouristický kabinet disponoval velmi těsnou parlamentní většinou, kterou brzo ztratil. Následovala opět menšinová vláda labouristů, opírající se o pakt s liberály.

V 70. letech vzrostla kritika volebního mechanismu nejen v souvislostech se zvýšenou nestabilitou vlády zahrnující i snížení její legitimacy, ale i v souvislostech paralelně probíhajících procesů: krize v Severním Irsku, devoluce a debaty kolem prvních voleb do Evropského parlamentu. Ve snaze řešit vyhrocený konflikt v Severním Irsku se nabízelo proporcčnější STV. Devoluční snahy čili pokusy o posílení decentralizace Skotska a Walesu byly doprovázeny návrhy na zavedení STV společně s AV pro řídké osídlené skotské oblasti. Vstup Británie do Evropského hospodářského společenství (EHS) vyvolával nutnost diskutovat o volebních pravidlech pro první volby do Evropského parlamentu v roce 1979.

Souběh volební a celkové politické nestability, regionální konflikty a devoluční snahy spolu s důsledky vstupu do EHS zapříčinily, že se téma volební reformy dostalo do popředí politické agendy. Rozvinula se celostátní debata, která generovala kritiku vůči dosavadnímu volebnímu mechanismu, a zároveň i alternativní nabídku:

- modifikaci německého modelu – systém dodatečných míst (Additional Member System – dále AMS);²⁵
- opět STV.

Diskuse vyústily v sestavení několika komisí. V roce 1976 vznikla Komise pro volební reformu (Commission on Electoral Reform), které předsedal člen horní komory, konzervativce lord Blake. Komise, která nereprezentovala stranická uskupení a byla financována ze zdrojů průmyslníků, nakonec navrhla k přijetí upravenou verzi německého volebního systému AMS. Tento původně vyvážený smíšený systém (50% poslanců voleno v jednomandátových obvodech na základě prostě většinového mechanismu, 50% poslanců podle principu poměrného zastoupení za základě kandidátních listin) měl být vychýlen 75 : 25 ve prospěch většinového prvku.

Prakticky ve stejném čase jiná, tentokrát již mezistranická komise – Výbor pro volební reformu (Committee for Electoral Reform) – předložila návrh na zavedení STV. S touto variantou systému poměrného zastoupení přišla také konzervativní skupina politiků, když lord Hailsham vyjádřil znepokojení nad tím, že se Británie stále více přibližuje volební diktatuře („elected dictatorship“).²⁶ Ještě v roce 1975 Konzervativní strana na své konferenci zvažovala možnost provedení volební reformy. Jakmile však Konzervativní strana pod vedením Margaret Thatcherové zvítězila ve volbách v roce 1979 a pak ve volbách následujících, její zápal v tomto směru zcela

ustal. Také nejvyšší vedení Labouristické strany dlouhou dobu nejevilo zájem o volební reformu. Z převažujícího nezájmu obou nevlivnějších stran vyplynulo, že reformní úsilí 70. let nepřineslo žádné plody.

5. Čtvrté dějství – šance na reformu pod sponzorstvím New Labour

Nabízí se otázka, proč část politické elity – přesněji řečeno významná část Labouristické strany, opět v 90. letech oživila téma volební reformy. I když některé trendy započaté volbami v roce 1974 přetrvávaly (zvýšená disproporcionalita postihující zvláště třetí, Liberálně demokratickou stranu), přesto nedošlo k žádnému dalšímu zlomu, k žádnému volebnímu zemětřesení (aspoň ne do roku 1997). Naopak, *od roku 1979 se začala osmnáctiletá éra vlády jedné strany. Konzervativci svým čtyřnásobným vítězstvím* (1979, 1983, 1987, 1992) vykázali labouristy takřka do věčné role opoziční strany. Vždyť ani třicátníci si již prakticky nepamatovali na dobu, kdy vládla jiná strana než Toryové. Nastalo období poklesu významu dvoustranictví v podmínkách převažujícího vlivu (predominance) Konzervativní strany.²⁷

Není divu, že labouristé hledali cesty ven z opozičního kouta, do kterého byli vehnáni. Jednou z cest byla nakonec reforma vlastní strany, která kulminovala po nástupu charismatického lídra Tonyho Blaira v roce 1994 a která byla završena přerodem tradičně levicové strany sociálně demokratického typu v tzv. „New Labour“, orientovanou více na střední vrstvy. Vnitrostranická reforma by nebyla dokonána a středový volič by nebyl získán bez provedení náležité inventury v ideologickém vybavení a bez následné programové renovace. Labouristická strana musela odložit starou ideologickou výstroj a odít se do sametu novátorské vize – tzv. třetí cesty.²⁸

Novátorská vize labouristů našla své zajištění v institucionální rovině. Jedná se o soubor bezprecedentních konstitučních změn, které za posledních 300 let nemají obdoby. Významnou součástí balíku konstitučních změn (devoluce – nový skotský parlament a velšské shromáždění; reforma Sněmovny lordů; nové uspořádání v Severním Irsku) se staly projekty reformy volebních systémů a ustanovení nových souborů volebních pravidel. Bylo stanoveno reformovat nejen volební systém pro Dolní sněmovnu, ale i pro Evropský parlament.

Realizace ústavních změn počítala se souhlasem většiny občanů prostřednictvím referend. I z tohoto faktu vyplývá, že reformy si kladly za cíl aktivizovat občany ve věcech veřejných, neboli **zavést více konsenzuální prvky do dosud silně většinového modelu demokracie**. Labouristé také zdůvodňovali svou myšlenkovou ofenzívu potřebou modernizovat Británii na prahu nového tisíciletí a vést se tak adaptovat na výzvy nastupující globalizační éry.

Je zřejmé, že tato vize a návrhy ústavních změn jsou bezprostředně spjata i s dlouhodobými pragmatickými zájmy Labouristické strany: zajistit si co nejdelší pobyt v Downing Street 10. *Jestliže se konzervativci drželi „nekonečně dlouho“ na výsluní široké popularity a politické moci díky své politice rozsáhlé privatizace veřejného majetku, pak o totéž, ale jinými, totiž ústavně institucionálními reformami, usiluje po vítězných volbách v roce 1997 nová labouristická elita. Konzervativní éra má být vystřídána labouristy režírovanou tichou revolucí, prosazující se skrz sekvenci postupných ústavních změn.*

Další z cest, jak se vymotat z bludného kruhu „opozičního přištipkaření“ 80. a první poloviny 90. let, našli labouristé v navázání dlouhodobého strategického partnerství s liberály, kteří „odjakživa“ (od roku 1922) usilovali o volební reformu čili o návrat do vlády. Vyvrcholením

těchto námluv „bratří v nouzi“ se jeví podepsání společného konkordátu před volbami v roce 1997 a následná těsná spolupráce obou stran v prvním období labouristické vlády.

* * *

Dříve než se bude blíže analyzovat konkrétní evoluce názorů labouristů na volební reformu a jejich společný postup s liberály, je vhodné se ještě pozastavit u širších souvislostí. V širším kontextu lze totiž položit *britský projekt do jedné řady s již realizovanými volebními reformami v jiných vyspělých demokraciích v první polovině 90. let: Nový Zéland (listopad 1993), Itálie (prosinec 1993) a Japonsko (březen 1994)*. Zásadní volební reformy se zde měly stát nástrojem překonání odcizení politické moci. Akumulace chronické občanské nespokojenosti v těchto zemích nebyla jen výrazem nesouhlasu vůči konkrétním politikům a jejich konkrétní politice, ale také souvisela s výhradami vůči ústavním základům politického systému. Krize legitimacy měla být překonána vyšší kvalitou demokracie. Jinými slovy, změna volebních pravidel měla zajistit vyšší účast občanů na společenských záležitostech. Stojí za pozornost, že britský návrh, podobně jako v případě Nového Zélandu, Itálie a Japonska,²⁹ počítá s *variantou smíšeného volebního systému*.

* * *

Jak se vlastně v 90. letech vyvíjel příklon labouristů k uznání potřeby uskutečnit volební reformu? Co všechno předcházelo momentu, kdy si labouristé osvojili téma volební reformy do té míry, že je zakomponovali jako součást své oficiální politiky?

Především, jednalo se o proces, který nebyl přímočarý, prost vnitrostranických rozporů. Naopak spory provázely reformní iniciativu od samého počátku. Skutečný začátek lze datovat k roku 1987, kdy Labouristická strana zakusila již třetí porážku za sebou. Tehdy již bylo zřejmé, že jestli má mít tato strana ještě někdy schopnost dosáhnout volebního vítězství, bude se muset vzdát některých svých nepopulárních či zastaralých ideologických a programových východisek: odklon od politiky jednostranného jaderného odzbrojení a odmítnutí principu veřejného vlastnictví v průmyslu. V souvislosti s tím modernizátoři v Labouristické straně – poslanec Robin Cook, ale částečně i tehdejší předseda Neill Kinnock – prosadili vytvoření pracovní skupiny pro volební reformu.

Skupina pod vedením předního politického teoretika, profesora Raymonda Planta, vydala v letech 1990 – 1993 celkem tři zprávy. Všechny tzv. Plantovy zprávy odrážely proměnlivé názorové ekvilibrium v Labouristické straně. První dvě zprávy ještě nepředstavovaly žádnou alternativu k prostě většinovému systému, používanému ve volbách do sněmovny. Ve třetí zprávě se již nabídka, i když ve velmi umírněné podobě, objevila.³⁰

Třetí a poslední Plantova zpráva následovala po v pořadí již čtvrté volební porážce v roce 1992 (volba nového předsedy Johna Smithe). Výsledná nabídka byla kompromisem dosaženým po sérii mnoha hlasování. Pracovní skupina ve skutečně těsném hlasování (9 proti 7) doporučila přijetí většinového „*dodatečného hlasování*“ (*Supplementary Vote – SV*), když zamítla více poměrný AMS.³¹

Uměle sestavený systém dodatečného hlasování (dále jen SV) představuje ve skutečnosti zjednodušenou variantu alternativního hlasování (AV). Podle navrhovaného SV by se volby konaly stále v jednomandátových obvodech, ale volič by disponoval dvěma preferenčními hlasy.

První a druhou preferenci by označil kandidáty na hlasovacím lístku. Jestliže by nikdo po sčítání prvních preferencí nezískal nad 50% hlasů, do dalšího kola sčítání (skrutinia) by postoupili jen dva nejméně úspěšnější kandidáti. Hlasy určené pro propadlé kandidáty by se přerozdělily podle druhých preferencí ve prospěch dvou zbývajících. Zvolen by byl samozřejmě ten, kdo by obdržel více hlasů.

Je nabitelní, že se jedná o minimalistickou verzi volební reformy. Většinový systém zůstává, ale vítěz, který „všechno bere“, potřebuje přece jen širší podporu, než v případě prostě většinového mechanismu. Naznačuje to i fakt, že volební alternativa nespada z nebe, ale vycházela z vlastních stranických zájmů. Labouristé předpokládali, že voličský potenciál, který až dosud ležel ladem, využijí pomocí mobilizace taktického hlasování (ve smyslu rezervoáru druhých preferencí).

V důsledku návrhu volební reformy se v Labouristické straně zformovala dvě proti sobě stojící křídla tradicionalistů a modernizátorů. Obava z vnitrostranického rozkolu dovedla konferenci labouristů v září 1993 k rozhodnutí nepřijmout SV, ale předložit spornou záležitost ke stranickému referendu. Šlo o v řadě další kompromis, jimž se opět odkládalo konečné rozhodnutí na neurčito. Zároveň však dveře pro zamýšlenou volební reformu zůstávaly pootevřené.

Náhlá smrt Johna Smithe v roce 1994 měla za následek zvolení mladého, dynamického politika Tonyho Blaira do čela Labouristické strany. Tím se zvýšily šance modernizátorů. Ve straně silily hlasy požadující volební reformu, ale i další ústavní změny, jež by navodily podmínky pro více konsenzuálnější způsob řízení země.

Za účelem prosazení těchto svých cílů navázali labouristé plodnou spolupráci s liberálními demokraty. Spolupráce založená na výměně názorů získala vyšší formální úroveň při koordinaci stanovisek v rámci Skotského ústavního konventu, především pak vytvořením Společného poradního výboru (Joint Consultative Committee). Ten měl za úkol zvažovat návrhy ústavních změn, včetně volební reformy. Ve své zprávě publikované v předvečer voleb v roce 1997 výbor zcela jednoznačně podpořil myšlenku volební reformy. Vyjádřil společné stanovisko uspořádat k tomuto tématu celostátní referendum v prvním funkčním období nového parlamentu. Zároveň obě strany souhlasily, aby byla v referendu položena pouze jedna otázka, nabízející výběr pouze mezi dvěma možnostmi: buď ponechat prostě většinový systém, nebo upřednostnit změnu ve formě jediné, ale stále ještě nekonkretizované alternativy.

6. Děj vrcholí – Jenkinsova zpráva (říjen 1998) a „AV plus“

Konkrétní náhrada za tradiční, prostě většinový mechanismus, měla být nalezena po volbách, na základě pokračující spolupráce labouristů a liberálů. Tak se také stalo. Ve volbách v roce 1997 zvítězila podle očekávání Labouristická strana, čímž ukončila osmnáctiletý monopol konzervativců na vládnutí.

To, co na volebních výsledcích překvapilo, byl rozsah vítězství. Labouristé se dostali k moci na základě drtivého vítězství, které nemělo v britské volební historii obdoby. Za 43,3% hlasů obdrželi rekordních 419 mandátů, neboli téměř dvě třetiny poslaneckých křesel. Ale i partnerská Liberálně demokratická strana zaznamenala rekordní zisk poslaneckých křesel v počtu 46. Úspěch obou partnerských stran byl umožněn i díky taktickému hlasování, jehož prostřednictvím se vzájemně podpořily.³²

Společný postup labouristů a liberálů slavil úspěch. Obě strany dostaly zelenou k uskutečnění svých záměrů reformovat volební systém. (Výhra labouristů bez dosažení parlamentní většiny

by pravděpodobně dala silnější impuls pro dosažení dohody o volební reformě.) Především vítězní labouristé dostali široký mandát k naplnění svých slibů, daných v předvolebním manifestu. Za tímto účelem byla v prosinci 1997 ustanovena *Nezávislá komise pro volební systém (Independent Commission on the Voting System)*, pro kterou se vžil název Jenkinsova komise (podle jména jejího předsedy lorda Roye Jenkinse).³³

Ačkoliv měla komise relativně volnou ruku ve výběru alternativního volebního systému, mohla se pohybovat jen v **prostoru vymezeném čtyřmi relativně široce zadanými kritérii:**

- ponechání těsné vazby mezi poslancem a jeho teritoriálním volebním obvodem;
- garantování stabilní vlády;
- požadavek na zajištění širší proporcionality (broad proporcionality);
- rozšíření výběru pro voliče.

První dvě kritéria představují vlastnosti používaného prostě většinového systému, a nikoliv náhodou se kryjí s požadavky vládnoucích labouristů. Třetí kritérium odpovídá představám liberálů pozměnit volební pravidla směrem k posílení poměrných prvků. Čtvrté kritérium vyhovuje nejen věcně třetím liberálům, ale i labouristům, kteří ochutnali plody taktického hlasování.

Kritéria ve svém celku vyjadřovala existující napětí mezi „pro většinovými“ labouristy a „pro poměrnými“ liberály. Ze zadání vyplývá, že za optimální řešení by byl považován takový mechanismus, který by skloubil výhody obou tradičních systémů. Zadání volební reformy si tak nekladlo za cíl provést radikální, ale umírněnou reformu. Předpokladem bylo najít přijatelný kompromis. Z tohoto úhlu pohledu je pochopitelné, proč byly ze seznamu alternativ vyřazeny jak většinový systém, tak i listinná podoba systému poměrného zastoupení (stranické kandidátky). Na druhé straně nemůže překvapovat, že byl výběr zužen na dvě možnosti:

- STV;
- smíšený volební systém.

Jak již bylo uvedeno, STV se považuje za britský systém poměrného zastoupení. Volební obvody jsou mnohem menší co do počtu mandátů, než bývá zvykem v poměrném mechanismu. Tím se dosahuje kompromisních hodnot z hlediska proporcionality, a zároveň se udržuje větší odpovědnost poslanců vůči svým obvodům (zásluha personifikované kandidátky).

STV však nakonec byla jako alternativa zamítnuta. Určující zde samozřejmě byly výhrady labouristů. Pro ty, jako zástupce toho času bezkonkurenčně nejsilnější strany, by zavedení STV s největší pravděpodobností vyústilo ve ztráty značného rozsahu. Jejich silně nadměrné zisky poslaneckých křesel jsou totiž dány optimální koncentrací voličské podpory v malých jednomandátových obvodech. Organizování voleb ve větších celcích by tuto výhodu labouristů podstatně rozměnilo.

Není tak pochyb o tom, že by STV svou povahou založenou na vicemandátových obvodech vnesla cizorodý prvek do fungování britského politického systému. Komise vytkla systému STV mimo jiné takové nedostatky, jako příliš rozlehlé volební obvody, nepřehledně dlouhé hlasovací lístky a nadměrně komplikovaný proces sčítání hlasů.³⁴

Jenkinsově komisi tak nezbyvalo nic jiného, než si zvolit jednu z forem smíšeného volebního systému. Právě smíšený mechanismus mohl nejlépe vyhovět zadaným kritériím. Je to dáno flexibilní povahou takového volebního uspořádání. Již z názvu vyplývá, že smíšený systém je maximálně ohebný, uspokojující prakticky jakoukoliv zadanou poptávku. Smíšený soubor

pravidel se dá v podstatě jakkoliv namíchat z prvků většinového a poměrného systému. Žádný jiný volební systém nevyhovuje volebním inženýrům lépe než právě tento.

V rozhodování Jenkinsovy komise hrála při volbě smíšeného systému svou úlohu nejen flexibilní povaha tohoto mechanismu, ale i další dva faktory: jeho relativně čerstvé přijetí v některých moderních demokraciích (nikoliv náhodou vedla cesta komise právě na Nový Zéland, do Itálie, ale i do Německa) a doslova čerstvý boom uvnitř Británie samotné.

Jenkinsova zpráva je pochopitelná právě v souvislostech vzdušné vlny smíšeného systému, která se přelila přes britské ostrovy. Nejdříve, po dlouhých přípravných jednáních zvláště labouristů a liberálů v první polovině 90. let (zejména ve Skotském ústavním konventu) byl v letech 1997 – 1998 legislativně uznán proces devoluce zahrnující přijetí smíšených volebních systémů jak pro nový skotský parlament, tak i pro nové velšské shromáždění (tabulka 2).³⁵ Dále pak byl v únoru 1998 smíšený princip vztažen i na volby do londýnského shromáždění. A konečně i při rozhodování Jenkinsovy komise padla volba na tento tvar volebního systému.

Tabulka 2: Hlavní rysy britského systému AMS v letech 1997-98

	Velikost shrom.	Poměr většinových a místních mandátů %	Počet jednomandátových obvodů	Počet vícemand. obvodů	Velikost vícemand. obvodů **
skotský parlament	129	57:43	pravidlo prosté většiny v 73 Westminsterkých obvodech	8 Euro-obvodů*	7
velšské shromáždění	60	67:33	pravidlo prosté většiny ve 40 Westminsterkých obvodech	5 Euro-obvodů	4
londýnské shromáždění	25	57:43	pravidlo prosté většiny ve 14 londýnských obvodech	Velký Londýn	11
systém Jenkinsovy komise	659	83:17	alternativní hlasování v 543 Westminsterkých obvodech	80 hrabství, městských částí, Euro-obvodů ve Skotsku a Walesu	1 nebo 2

* Euro-obvody jsou vícemandátové obvody vytýčené pro volby do Evropského parlamentu

** Velikost vícemandátových obvodů je dána průměrným počtem mandátů jim přiděleným

Jak konkrétně vypadá navržená varianta smíšeného systému pro volby do Dolní sněmovny? Čím se vyznačuje? Co je mu společné, neboli čím se liší ve srovnání s ostatními, již zavedenými smíšenými soubory volebních pravidel?

Po desetiměsíčním obtížném vyjednávání došla pětičlenná komise ke kýženému kompromisu, když koncem října roku 1998 publikovala devadesátistránkovou oficiální zprávu. Konečný verdikt³⁶ zněl: **korektivní forma smíšeného systému, ovšem s poměrným prvkem umenšeným v míře dosud nikde nepraktikované. Jedná se o podstatně upravenou verzi německého smíšeného systému dodatečných míst (AMS), tedy toho modelu, od kterého se odvozuji volební reformy i v dalších zemích moderní demokracie v 90. letech.** Z tohoto důvodu je proto více než užitečné hodnotit kvalitu britského vydání AMS na pozadí jeho německého vzoru.

Předně, smíšený systém má již svým založením svou většinovou a poměrnou složku. Jedna část poslanců se volí v jednomandátových, zatímco druhá ve vícemandátových obvodech. Klasická podoba německého modelu se vyznačuje tím, že poměr mezi většinovým a poměrným principem je 50:50, přičemž druhá polovina mandátů má korigovat disproporcionalitu vzniklou v důsledku fungování většinového prvku. Odtud i pojem „korektivní forma“ smíšeného systému, respektive systém „dodatečných (additional) míst“ – AMS. (V případě, že rezervoár poměrně přidělovaných mandátů neplní funkci korekce, ale existuje nezávisle na většinové složce, jde o formu navrstvení neboli paralelní smíšený systém – viz Japonsko).³⁷

Britská varianta korektivní formy smíšeného systému se liší od německého vzoru v několika významných ohledech:

1. většinový systém zastoupen variantou AV (oproti prostě většinovému mechanismu v Německu);
2. poměrný princip uplatňován v nebývale malých volebních obvodech v rozsahu 1 až 2 mandátů (oproti relativně velkým volebním teritoriím, ustanoveným na zemské úrovni v Německu s průměrnými 20 až 21 mandáty);
3. nadměrné zastoupení většinové složky (poměr většinové a poměrné složky přibližně 83 : 17).

Nebo ještě jinak, návrhu volební reformy pro volby do Dolní sněmovny lze lépe porozumět, jestliže se zkoumá v širších souvislostech „britské verze AMS“, která je již zavedena ve Skotsku, Walesu (i pro volby do londýnského shromáždění). Co má tento návrh společného především s volebními systémy, poprvé použitými v roce 1999 při volbách do skotského parlamentu a velšského shromáždění? Sdílí s nimi následující rysy (tabulka 2):

1. volba všech „většinových poslanců“ v jednomandátových obvodech (na rozdíl od prostě většinového principu, uplatňovaného ve Skotsku a Walesu, pro Dolní sněmovnu navrhována varianta AV);
2. volba „dodatečných poměrných poslanců“ v malých volebních obvodech (nejmenší v případě Dolní sněmovny);
3. nadměrné zastoupení většinové složky (progresivní nárůst počínaje Skotskem s 57%, přes Wales s 67%, konče Westminsterem s přibližně 83%).³⁸;
4. d'Hondtova metoda jako nejpravděpodobnější zvolená metoda pro přidělování poměrných mandátů do Dolní sněmovny – stejně jako v případě skotských, velšských, ale i evropských voleb, pořádaných v roce 1999. (Jenkinsova zpráva blíže neurčuje tento technický detail, nicméně simulace výsledků voleb se odvíjely v daném duchu.)

Na rozdíl od skotské a velšské varianty AMS se tedy návrh pro Dolní sněmovnu vyznačuje také odlišnými charakteristikami, především u většinové složky: v jednomandátových obvodech využití mechanismu AV (nikoliv prostě většinového); zvýšená disproporcionalita, způsobená vyšším rozsahem většinového prvku (cca 83%).

Dosud se kvality volební reformy pro Dolní sněmovnu zkoumaly v souvislostech jejich poměrování s obecným modelem korektivní formy smíšeného systému a vzhledem k širšímu rozsahu „britského AMS“. Nyní bude užitečné posoudit projekt volebního inženýrství s ohledem na stávající prostě většinový systém.

Zdánlivě nejjednodušší změnu reprezentuje **nahrazení prostě většinového principu absolutně většinovým ve formě mechanismu AV**.³⁹ Konkrétně by to znamenalo, že by *jednomandátové obvody v rozsahu 80 až 85% mandátů stále převažovaly coby teritoriální jednotka*. Nicméně by muselo dojít *k významné redistribuci hranic těchto teritorií tak, aby ze současných 659 zůstalo 530 až 560 volebních obvodů*. I když by pak poslanci reprezentovali o něco *širší teritoria, jejich těsná vazba na voliče by zůstala zachována*. AV by svou preferenční povahou také nabízela *lepší uspokojení kritéria většího výběru*. Pokud by totiž nikdo z kandidátů nedostal nad 50% hlasů hned na základě prvních preferencí, převáděly by se postupně hlasy nejméně úspěšných kandidátů podle druhých či případně dalších preferencí tak dlouho, než by jistý kandidát získal absolutně většinovou podporu. Tím by se také omezil často kritizovanýjev masového propadávání hlasů a relativně nízká voličská podpora zvoleného poslance.

Z hlediska poměrného zastoupení by však nasazení AV při přepočítání výsledků posledních voleb z roku 1997 ještě více prohloubilo disproporční efekt (tabulka 3).⁴⁰ Vítězní labouristé by obdrželi ještě více mandátů (místo původních 419 již 436), zatímco konzervativci ještě méně (místo původních 165 jen 103).

Tabulka 3: Výsledky voleb z roku 1997 podle odlišných volebních systémů

	Prostá většina	Alternat. hlasování – AV	Jediné přenosné hlasování – STV		AMS		Systém stranické listiny
			malé obvody	větší obvody	75%	50%	
Konzervativci	165	103	193	195	196	207	208
Labouristé	419	436	340	317	326	303	300
Lib. dem.	46	91	89	110	104	113	113
Ostatní*	29	29	35	37	33	38	38

* Pod pojmem „ostatní“ se zahrnuje 18 mandátů přidělených Severnímu Irsku.

S cílem alespoň částečně kompenzovat tyto významné disproporční nesrovnalosti většinové složky se navrhuje vytvořit **rezervoár 15 až 20% mandátů, který by byl rozdělen mezi strany podle poměrného principu**. Právě od přítomnosti velmi malé složky poměrných korektivních mandátů se mimo jiné odvozují názvy dané tomuto navrhovanému volebnímu systému pro Dolní komoru: „AV plus“, „AV s doplňkem“ („AV Top-up“), „limitovaný AMS“ („Limited AMS“). Pro dané účely se zde bude používat pojem „AV plus“.

Podle systému poměrného zastoupení by se měla volit pouhá pětina či šestina poslanců v 80 jednomandátových až dvoumandátových volebních oblastech. To by napomohlo k obno-

vení zastoupení tradičních britských lokalit. Venkovská hrabství a městské části (65 v Anglii, 8 ve Skotsku, 5 ve Walesu, 2 v Severním Irsku). Každá z těchto volebních oblastí by měla zastřešovat, respektive zahrnovat 8 až 12 většinových jednomandátových obvodů.

V těchto jakýchkoli doplňujících volebních oblastech by strany předkládaly nezvykle krátkou a otevřenou stranickou kandidátku. Tím se nabízí otázka: v čem by měla spočívat rozšířená volba voličů a jak by vůbec měl vypadat hlasovací lístek? Pro názornost bude nejhodnější začít s popisem hlasovacího lístku. Ten by sestával ze dvou částí (obrazec 1).⁴¹

Obrazec 1: Ukázka hlasovacího lístku se dvěma hlasy

HLAS V JEDNOMANDÁTOVÉM OBVODU		DRUHÝ HLAS	
Tento hlas pomůže určit, kdo je poslanec za obvod Westbury. Seřadte kandidáty podle preferencí (1 pro vašeho preferovaného kandidáta, pak 2, 3 atd.). Přidělte tolik preferencí, kolik si přejete.		Tento hlas pomůže určit celkový počet mandátů pro každou stranu v hrabství Purfordshire. Můžete hlasovat buď pro jednu stranu, nebo, jestliže si to přejete, pro jednoho z kandidátů na listině. Hlas pro jednoho z kandidátů na listině bude také považován za hlas pro danou stranu.	
seřadte kandidáty podle preferencí (1, 2, 3 atd.)		BUĎ vepište X u strany vašeho výběru	NEBO vepište X u kandidáta vašeho výběru
Stephen Colins konzervativec		<input type="checkbox"/> Konzervativní	<input type="checkbox"/> Giles Anderson <input type="checkbox"/> John Coleman <input type="checkbox"/> Julia Smith
Candice Crosby liberální demokrat		<input type="checkbox"/> Labouristická	<input type="checkbox"/> Helen Baxter <input type="checkbox"/> Tom Franklin <input type="checkbox"/> Donna Jones
Dennis Graham Člen Strany referenda		<input type="checkbox"/> Liberálně demokratická	<input type="checkbox"/> Carol Newton <input type="checkbox"/> Fazal Hussain <input type="checkbox"/> Julian Morison
Stephanie Mills Člen Strany přir. práva*		<input type="checkbox"/> Strana přirozeného práva	<input type="checkbox"/> Paul Delaney <input type="checkbox"/> Nasim Shah
Amina Mir Nezávislý		<input type="checkbox"/> Strana referenda	<input type="checkbox"/> Antony Barber <input type="checkbox"/> Denise Docherty
Diane Morgan Labourista			
Martin Newman Člen Strany zelených			
Peter Quine nezávislý			
Robert Russel Člen Strany nezávislosti**			

* Natural Law Party

** UK Independence Party

V levé části by byl umístěn soupis individuálních kandidátů navržených v prostě většinovém jednomandátovém obvodu; v pravé části pak stranická kandidátka v zastřešující volební oblasti. Volič, který by stejně jako v případě Německa disponoval **dvěma hlasy, by tak svůj „první hlas“ přidělil kandidátům ve svém bezprostředním volebním obvodu (levá část), zatímco by druhý, jakýsi „prémiový“ hlas věnoval straně v rámci širší lokality.** První hlas by se navíc mohl rozprostřít zásluhou preferenčního způsobu volby AV mezi více kandidátů (nikoliv už jen jedno označení X, ale vepsání čísel značící pořadí).

Také v případě druhého hlasu by voliči nabídnut širší výběr. Mohl by sám zvolit, zda chce jen potvrdit stranickou kandidátku (u jména strany vepsání X), nebo zda si mezi jejími kandidáty vybere. Díky dvěma hlasům tak vzniknou dvě, odlišným způsobem zvolené skupiny poslanců. Navrhovatelé počítají s tím, že všichni poslanci získají stejně významný status, neboť by i ti „dodatečně poměrní“ reprezentovali historicky vzniklou místní oblast. Je skutečně obdivuhodné, jak volební inženýrství může vyjít vstříc britské tradici personifikované volby. *Nejen že má volič dva hlasy, ale oběma je navíc zajištěn ještě další výběr.* (Výtka vůči příliš komplikovanému postupu je mírněna tím, že projekt počítá s veřejně financovanou informační kampaní a zároveň se upozorňuje, že vyplňování hlasovacího lístku není o nic složitější než vyplňování tiketu státní loterie.)

Stejně zdařile se – alespoň v teoretické rovině – daří naplňovat ještě další záměry: udržet těsnější vazbu poslance na relativně malé volební teritorium. Jak je to však s kritérii zajištění „širší proporcionality“ a stabilní vlády? Obě kritéria jsou ve skutečnosti dvě veličiny, vzájemně těsně provázané a jedna druhou podmiňující. Zcela vědomě se vytyčuje požadavek zabezpečit dostatečnou čili širokou proporcionalitu; zcela vědomě se rezignuje na dosažení zcela poměrného výsledku. A to všechno ve jménu zachování tendence formování jednostranických vlád. Navrhovaný systém AV plus, konkrétně pak převaha většinové složky v poměru 80 až 85% : 15 až 20%, je bezprostředním produktem takového uvažování.

Z tabulky 4 (viz str. 23) je patrné, v jaké míře se Jenkinsova volební alternativa odchyluje od poměrných hodnot.⁴²

„AV plus“ dosahuje zcela zřetelně středních disproporčních odchylek – přibližně 13%. Na jednom z pólů se nachází současný prostě většinový mechanismus (21%), respektive AV bez dodatečných poměrných míst (23,5%). Na opačném pólu se pohybují systémy, jejichž poměrná složka se blíží polovině všech přidělených mandátů. Logicky vzato, každé snižování poměrné složky vede k postupnému poklesu celkové proporcionality výsledků. Není však bez zajímavosti, že ještě při čtvrtinové přítomnosti rezervoáru dodatečných míst lze konečný výsledek stále ještě považovat za víceméně poměrný. Jinak řečeno, *s růstem podílu jednomandátových obvodů nad 75% exponenciálně vzrůstá disproporcionalita.* Jenkinsových 80 – 85% je proto záměrně kompromisním řešením. Volební reforma má ctizádat opravovat jen ty nejkřiklavější disproporční anomálie, nikoliv však příliš rozředit nadměrné mandátové zisky vítězné strany, a tím tak podkopat její schopnost zformovat kabinet na jednostranické bázi.

Pokud jde o požadavek zajistit stabilitu výkonné moci, je třeba připomenout, že představa stability se u značné části britské veřejnosti kryje s představou existence jednostranické vlády, která dostává mandát na celé funkční období za účelem umožnění realizace vítězného volebního programu. Pravděpodobnost, že se tak stane, je v podmínkách prostě většinového systému velmi vysoká (vítězná strana získává v průměru více než 12% nadměrných mandátů, což jí umožňuje získat umělou parlamentní většinu). Pravděpodobnost, že se tak stane v situaci zave-

dení „AV plus“, se poněkud snižuje, ale obecně zůstává vysoká. Předpokládá se, že *zisk kolem 42% hlasů by měl postačovat k získání parlamentní většiny.* Pokud by se vzaly v úvahu výsledky posledních pěti voleb, pouze v roce 1992 by žádná strana neobdržela více než 50% mandátů. Protože ani druhá (labouristé) a třetí strana v pořadí (liberálové) tehdy nedisponovaly dostatečným potenciálem, nutným k sestavení společné vlády, volby se asi musely opakovat. Taková situace však nastala již v roce 1974, v rámci fungování prostě většinového systému.

Tabulka 4: Kolik mandátů by získaly strany podle odlišných variant „AV plus“ (nebo „SV plus“) na základě výsledků voleb z roku 1997

	Kon.	Lab.	Lib. dem.	SNP/PC	Ostatní	Celkem mandátů	Dispropor. odchylka
50% místní : 50% dodatečné mandáty	206	296	118	21	0	641	4,7
57% místní : 43% dodatečné mandáty	206	294	120	21	0	641	4,6
67% místní : 33% dodatečné mandáty	196	311	115	19	0	641	5,6
75% místní : 25% dodatečné mandáty	179	338	106	17	1	641	8,7
83% místní : 17% dodatečné mandáty	163	371	93	13	1	641	13,3
90% místní : 10% dodatečné mandáty	143	396	90	11	1	641	17,2
100% AV (nebo SV)	110	436	84	10	1	641	23,5
Existující systém prostě většiny	165	419	46	10	1	641	21
Jenkinsovo schéma	167	367	92	14	1	641	12,9

Autoři projektu volební reformy upozorňují, že **stabilní jednostranická vláda není něco, co lze v britské tradici označit za svaté.** Upozorňují, že za posledních 150 let celé 43 roky vládly koaliční kabinetové a dalších 34 let se kabinetové neobešly bez tiché podpory jiné strany, konečně 9 let že působily velmi křehké většinové vlády. A tak pouze během zbylých 64 let se dařilo naplňovat zamýšlený ideál prostě většinového principu: sestavit jednostranický kabinet, disponující nezpochybnitelnou většinou v Dolní sněmovně. Navíc, *období koaličních, menšinových či velmi těsně většinových vlád nelze spojovat s rozhodovací imobilitou.* Naopak, v jejich průběhu byla přijímána závažná rozhodnutí. I když koaliční tvar vlády není cílem reformátorů, přesto se jasně upozorňuje, že *podmínkou efektivní činnosti není zformování většinového kabinetu za každou cenu.*⁴³

Jaké jsou vyhlídky, že volební reforma bude skutečně realizována a že nezůstane jen na papíře, jako se stalo v případě většiny předchozích pokusů? Je zřejmé, že volební reforma na své cestě ke konečnému uznání musí překonat nejednu obtížnou překážku. Proces realizace má své fáze: *nejdříve parlament musí schválit konání referenda; následuje informační veřejná kampaň a samotné referendum; v případě většinového souhlasu občanů parlament přijme nový volební systém v legislativní formě.*

Kde se nacházejí nejužší místa z hlediska průchodnosti volební reformy? Největší úskalí představuje parlamentní úroveň rozhodování, respektive vůle vládnoucích labouristů změnit ta volební pravidla, která jim vynesla nevidanou žně poslaneckých mandátů. Není proto divu, že od samého počátku po zveřejnění Jenkinsovy zprávy se v Labouristické straně zformovala silná protireformní lobby, čítající více než 100 jejích poslanců, a podporovaná významnými členy kabinetu.

Po dubnových regionálních volbách do skotského parlamentu a velšského shromáždění v roce 1999 (labouristé zvítězili, ale nezískali většinu; ve Skotsku vytvořena koalice s liberály, ve Walesu menšinová vláda), a především pak po porážce při volbách do Evropského parlamentu v červnu téhož roku, přijali labouristé rozhodnutí pozastavit proces schvalování volební reformy. Konkrétně se usnesli na závěru upustit od zamýšleného pořádání referenda v současném prvním funkčním období svého vládnutí.

Zdá se, že se potvrzuje pravidlo, že dokud vládnoucí strana profituje na existujícím volebním systému, nemá zájem na změně jeho základních parametrů. Realizace přijetí volební alternativy je tak přímo závislá na tom, jak se budou vyvíjet volební preference labouristů. Pokud budou stále tak vysoké jako dosud (do léta 1999), kdy se pohybují kolem 50%, lze volební reformu jen těžko očekávat. A když, pak jen ve velmi oktrojované verzi (například přechod na AV bez poměrné složky). Šance se naskytne asi jen tehdy, pokud labouristům klesnou preference do té míry, že jejich další volební vítězství bude zpochybněno. Pak může těsně před volbami nastoupit další fáze těsnějšího spojenectví s liberály, zahrnující mezi ústavními změnami i volební reformu.

Ve střednědobém horizontu přichází v úvahu **několik scénářů, týkajících se pravděpodobnosti zavedení volební reformy:**

1. *Šance na realizaci Jenkinsova návrhu „AV plus“ budou stoupat* úměrně s tím, jak bude pokles preferencí snižovat povolební vyhlídky labouristů na vytvoření jednostranického kabinetu, a jak se na regionální (Skotsko, Wales) či nadstátní úrovni (Evropský parlament) bude prosazovat poměrný prvek se všemi svými doprovodnými jevy (vícestranickost, koalicičnictví).
2. *Volební reforma se zavede, ale v limitované podobě* – například jen AV bez poměrné složky.
3. *Dlouhodobě se zafixuje současný stav*, kdy vedle sebe *koexistují různé typy* volebních systémů. Za primární budou považovány volby do Dolní sněmovny britského parlamentu, které se stále budou pořádat na základě prostě většinového mechanismu. Volby mající z celostátního hlediska menší význam se budou konat v režii odlišných volebních systémů.
4. *Dojde ke zvrtnému procesu*, kdy konzervativci zvítězí ve volbách a vrátí vše do původního stavu: všechny volby budou probíhat podle jediného, prostě většinového principu.⁴⁴ Je relativně malá pravděpodobnost, že se tak stane, neboť Konzervativní strana stále ještě prochází vnitřní krizí a obdobím hledání nové identity. Navíc, byli to právě oslabení konzervativci, kteří z poměrné složky regionálních a evropských voleb podstatně profitovali.

8. Závěr

Je to změna poměru sil na politické scéně, často doprovázená institucionální nestabilitou, co otevírá širší prostor pro diskusi, případně i pro realizaci změn ústavy i volebního systému.

Výchozím spouštěčem pokusů o volební reformu, ale i legislativním realizátorem těchto projektů, jsou politické elity čili politické strany. (Itálie na počátku 90. let představovala spíše výjimku, neboť lidové hnutí za volební reformu bylo zaměřeno na oslabení moci zavedených stran. Nicméně i zde, po lidových referendech, stejně rozhodly o konkrétní podobě volební reformy etablované strany.)

I když se ve Spojeném království vliv hnutí jednotlivých složek lidu a stranické elity vzájemně prolínal, nelze jejich působení v tomto směru zcela oddělit. Přibližně do období plného zavedení všeobecného volebního práva a standardizace volební administrativy se vedle vlivu politických stran prosadil i vliv lidových vrstev: chartistické hnutí, ženské hnutí tzv. sufražetek. Po první světové válce však s ohledem na možnost prosadit volební reformu začínal převažovat význam politických stran. Po roce 1945 je pak toto téma zcela v režii politických elit. Vztah občanů k volebním změnám byl převážně neutrální a pasivní.

Prostě většinový systém, který se ve Spojeném království postupně zformoval v letech 1885 – 1950, se stal významným faktorem, který přispěl k zakonzervování dualistního stranického uspořádání. Zároveň však platí i opačný vztah: dvoustranictví vedlo k petrifikaci této varianty většinového systému. Dvě dominantní strany a prostě většinový mechanismus se navzájem posilovaly a upevňovaly, a proto i potřebovaly. Jestliže tedy jednou již k přijetí prostě většinových pravidel dojde, nemůže k jejich změně dojít bez toho, aniž by dvoustranictví nebylo narušeno v samé své podstatě. Takové narušení dualistické povahy politického systému se ve Spojeném království projevovalo v nejrůznějších situačních polohách:

- výrazný pokles podílu hlasů dvou stran, a z toho plynoucí snížení legitimity nejen jednostranické vlády, ale i celého mocenského uspořádání;
- neschopnost jedné strany vytvořit kabinet na bázi jedné strany, čímž se uvádí do politického systému cizorodý prvek vládní nestability, a nabízí se šance třetím stranám;
- jedna ze dvou nejsilnějších stran ztrácí svou pozici.

Jedná se o zdánlivě různé jevy, ale ve skutečnosti jsou to jen variace na jediné téma: jedné ze dvou nejsilnějších stran přestává prostě většinový systém vyhovovat, dvoustranictví je výrazně zpochybněno.

V jednotlivých vlnách pokusů o volební reformu ve Spojeném království se jako zcela určující ukazují politické faktory – změna mocenské rovnováhy a klíčová úloha stranické elity. Ovšem politická elita se vždy pohybovala v určitém rámci evolučně vzniklých vztahů. Straničtí reformátoři v mnohém respektovali politické poměry, které nesly a stále nesou pečeť tradic a zvyků (teritoriální zastoupení; personifikovaná volba; viz též čtyři kritéria posledního projektu volební reformy).

Není proto náhoda, že dějiny pokusů o změnu volebních pravidel ve Spojeném království nezaznamenaly vlivné radikální reformní návrhy. Většina návrhů zachovávala jednomandátové obvody (AV, SV, dvoukolový systém), přičemž usilovala o větší podporu, čili legitimitu pro vítězného poslance a vládnoucí kabinet. Celým obdobím se také jako nit vine série návrhů zavést STV jako volební systém s polopoměrným efektem, při zachování dalších důležitých

charakteristik dosavadního volebního uspořádání. Po druhé světové válce, po zavedení korektivního smíšeného systému v Německu, se předkládaly projekty s disproporčním uzpůsobením AMS. Nejednalo se tedy o žádné radikální změny typu přechodu od většinového ke zcela poměrnému systému (nikdy nebyla navrhována listinná kandidátka stran). Největší šanci na realizaci měly návrhy zahrnující jen dílčí změny.

Jestliže bylo zadání politické a vycházelo se z rámce historicky daných vztahů, pak zde také zbýval prostor pro volební inženýry, specialisty – politology, se zaměřením na volební problematiku. Praktickou ukázkou toho je i práce Jenkinsovy komise, která se při výběru konkrétní varianty opírala o modelové analýzy představitelů akademické obce. Účast odborníků (ale i laiků) na hledání neoptimálnější varianty byla nebývale široká.

Konečně také faktor nahodilosti sehrál v určité konstelaci politických sil svou úlohu. Bylo to dobře vidět na reformních pokusech z let 1917 – 1918, 1929 – 1931.

* * *

Spojené království, se svým prostě většinovým systémem a dualistickým stranickým uspořádáním, představuje výjimku mezi evropskými státy. To, že tento **prostě většinový mechanismus v určitém historickém období převážil a udržel se navzdory několika vlnám reformních pokusů, svědčí o unikátním propojení více faktorů:**

- *politických poměrů* (specifické načasování kvalitativních proměn, mocenská rovnováha, úloha elit a lidových vrstev);
- *kontinuity politicko-historického vývoje* (respektování tradic a zvyků);
- *volebního inženýrství specialistů;*
- *nahodilosti.*

V hierarchii těchto silokřivek byly určující politické zájmy nejsilnějších, především pak vládnoucích stran. Úspěch poslední z řady zmiňovaných reform je proto přímo závislý na postoji vládnoucích labouristů. V současnosti jsou labouristé ve svých postojích silně nejednotní v tom, kdy a zda vůbec naplnit svůj předvolební slib. Osud volební reformy je tak víceméně spjat s dalším vývojem jejich volebních preferencí. Navíc, po případném zdolání této překážky, bude třeba většinového souhlasu občanů v referendu. I když překážky na cestě ke schválení volební reformy jsou nezanedbatelné, prostor k jejímu prosazení zůstává nadále otevřený. Praviděpodobnost se v jisté míře zvyšuje s tím, jak se zavádějí radikální ústavní změny, které nemají období v posledních několika staletích (decentralizace, reforma Sněmovny lordů).

Poznámky:

1. V roce 1944 vznikly čtyři stálé komise (Boundary Commissions) pro Anglii, Skotsko, Wales a Severní Irsko na základě zákona o přerozdělení mandátů (Redistribution of Seats Act). Ten stanovil provádět revizi hranic volebních obvodů každých 3 až 7 let. V roce 1958 však bylo rozhodnuto o prodloužení této doby na každých 10 až 15 let. Zákon z roku 1944 také doporučoval, aby počty voličů ve volebních obvodech respektovaly maximálně 25% odchylku od celostátního průměru. Blíže viz Punnett, R. M.: *British Government and Politics*, Gower, England 1987, s. 43 – 45.
2. Zachovaly se však jisté nerovnosti ve prospěch Skotska a Walesu.

3. O chartistickém hnutí a hnutí sufražetek (1897 – 1914) viz Kingdom, J.: *Government and Politics in Britain*, Polity Press, Cambridge 1991, s. 163 – 167.
4. Absurdita je zřejmá z toho, že právo zvolit si svého zástupce do sněmovny si ponechal například Dunwick, který se sesul do moře, nebo Old Sarum, kde již nebylo žádné obyvatelstvo. Blíže viz Kingdom, J., c. d., s. 162.
5. Maurois, A.: *Dějiny Anglie*, Lidové noviny, Praha 1993, s. 378. Maurois se také zmiňuje o tom, že ve městech dostal hlasovací právo každý obyvatel domu, jehož roční pronájem činil 10 liber, a držitel pozemků, neplatící nájemné, jehož pozemky vynášely 50 liber ročně. Z toho vyplývá, že volební právo bylo rozšířeno jen na tu část středních vrstev, jejichž vlastnictví dosahovalo hodnoty aspoň 10 liber.
6. Steed, M., *The Evolution of the British Electoral System*, in Finer, S. E.: *Adversary Politics and Electoral Reform*, London 1975, s. 39.
7. *Blokové hlasování je variantou prostě většinového mechanismu, praktikovanou ve vícemandátových obvodech*. Vede zpravidla k ještě větším disproporčním výsledkům, neboť přívrženci té největší strany hlasují často blokově – například ve třemandátovém obvodu obdrží každý ze tří stranických kandidátů po 1 hlasu. Úloha osobnosti kandidáta v podmínkách převažujícího vlivu stran je minimalizována. Více Lakeman, E.: *How Democracies Vote*, Faber and Faber, London 1970, s. 35 – 39.
8. Tamtéž, s. 85 – 88.
9. Podrobněji tamtéž, s. 105 – 140, anebo Klíma, M.: *Volby a politické strany v moderních demokraciích*, Radex, Praha 1998, s. 240 – 245.
10. Maurois, A., c. d., s. 406.
11. „V bývalém aristokratickém systému se mohl každý větší šlechtic ve svém volebním obvodu (nebo ten, komu jej přenechal) považovat za politicky nezranitelného; jak bude hlasovat v parlamentu, záleželo jen na jeho vlastní vůli, protože ministerský předseda neměl nad ním žádnou moc.“ Korupce nepřicházela v úvahu, neboť se jednalo o zámožné občany. V demokratickém prostředí si však žádný poslanec nemohl být jist tím, že ho širší voličstvo opět zvolí. Proto se možnost rozpuštění sněmovny stávala významným nástrojem politické moci v rukou ministerského předsedy.“ Viz tamtéž, s. 406 – 407.
12. Experiment s omezeným hlasováním se neosvědčil především ze dvou důvodů. Za prvé to vedlo k problémům v situaci, kdy bylo třeba ve vícemandátovém obvodu uspořádat doplňovací volby (zvolit jen 1 poslance). Za druhé, tam, kde jedna strana v daném volebním obvodu měla příliš velkou většinu – například liberálové ve velkých městech – uchýlovala se k nepopulárnímu, tzv. ekonomickému hlasování. Instruovala své voliče, jak mají v jednotlivých místech volebního obvodu volit (například – které dva kandidáty ze tří), aby všichni dostali přibližně stejně a byli svorně zvoleni.
13. Podrobněji Steed, M., c. d., s. 40 – 42.
14. I když se čerstvě vzniklá Labouristická strana profitovala jako alternativa vůči dvěma elitním etablovaným stranám, přesto ve volbách v roce 1906 zvolila pragmatický přístup. Tajně se dohodla s liberály, že ve vybraných volebních obvodech jedna či druhá strana nepostaví svého vlastního kandidáta, resp. podpoří neoficiálně společného kandidáta s cílem porazit konzervativce. Labouristé tak poprvé získali významnější zastoupení ve sněmovně: 29 přímých labouristických poslanců a 24 zvolených na společné kandidátce labouristů a liberálů. Viz Kingdom, J., c. d., s. 200.
15. Podrobnější pojednání o alternativním hlasování jako jedné z forem většinového systému v knize Klíma, M.: *Volby a politické strany v moderních demokraciích*, Radex, Praha 1998.
16. Liberální kabinet narážel při schvalování svých návrhů na stálý nesouhlas, resp. veto Sněmovny lordů, kde dominovali příznivci opozičních konzervativců. V letech 1909 – 1911 se rozpoutal mezi oběma sněmovnami britského parlamentu – tzn. mezi liberály a konzervativci – ostrý konflikt o rozsah pravomocí. Nakonec Sněmovna lordů kapitulovala, když byla pod nátlakem nucena si v roce 1911 odhlasovat významná omezení týkající se práva veta. – Co se týče problému Irsko, liberálové v roce 1912 sice konečně odhlasovali zákon „Home Rule“ (přiznávající Irsku autonomii a právo na vlastní parlament v Dublinu), ale narazili na rozhořčený odpor ulsterských protestantů, který v roce 1914 hrozil přerůst v občanskou válku. Tento konflikt dočasně ustoupil potřebě jednotného postupu v období první světové války. Blíže Maurois, A., c. d., s. 412 – 23.

17. Bogdanor, V.: *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 1981, s. 129. První univerzitní zastoupení se datuje k roku 1301. Po roce 1918 vysílaly univerzity 12 poslanců do Dolní sněmovny. Teprve zákon z roku 1948 (Representation of the People Act) zrušil tzv. pluralitní hlasování, a tím i univerzitní zastoupení.
18. Zdroje dat viz Punnet, R. M., c. d., s. 43, a Kingdom, J., c. d., s. 167.
19. Ve volbách do sněmovny v roce 1885 bylo 11 představitelů odborů zvoleno na kandidátce liberálů. Až do konce 19. století si dělnictvo vystačilo s výběrem mezi kandidáty dvou elitních stran. To má samozřejmě své hlubší kořeny v britské politické kultuře, která v sobě mj. zahrnovala úctu vůči vzdělané elitě, smysl pro společenský pořádek, tradici a hierarchii. Blíže viz Kingdom, J., c. d., s. 172 – 74, 198 – 201.
20. V Austrálii byl přijat absolutně většinový systém ve formě preferenčního AV. Výjimku představují bývalé britské kolonie Irsko a Malta, kde byl zaveden tzv. britský systém poměrného zastoupení – STV.
21. Norris, P. – Evans, G., *The 1997 Election*, Contemporary Political Studies 1998, s. 949.
22. Tématem se více zabývá Butler, D.: *The British Electoral System since 1918*. Oxford: Oxford University Press 1963.
23. Steed, M., c. d., s. 53.
24. Norris, P. – Evans, G., c. d., s. 948, 951.
25. Podrobněji o AMS viz Klíma, M.: *Smišený volební systém*, Politologický časopis č. 3, 1998, s. 213 – 230.
26. Hailsham, Lord: *Elective Dictatorship*, London: BBC 1976.
27. Norris, P. – Evans, G., c. d., s. 952.
28. Labouristé, reprezentující se jako modernizovaná sociální demokracie, nabídli projekt modernizace celé země, resp. „Novou politiku pro nové století.“ Svou vitalitu čerpá ze *sjednocení dvou myšlenkových proudů levého středu – demokratického socialismu a sociálního liberalismu*. Třetí cesta jako projekt radikálního středu se zásadním způsobem rozchází se starou levicí, zaujatou státní kontrolou, vysokými daněmi a zájmy výrobců. Sociální spravedlnost spojuje s významem jednotlivce v tržní ekonomice a ve společnosti vůbec. Odmítá tradiční protiklad státu a trhu. Blíže viz článek Tonyho Blaira v *The Independent* z 21. 9. 1998 nebo také Buštíková, L.: „Blairova třetí cesta“, *Nová přítomnost*, č. 10, 1998, s. 23.
29. O smíšeném volebním systému v těchto zemích Klíma M. ve svém článku v *Politologickém časopise*, č. 3, 1998.
30. První Plantova zpráva z roku 1990 zvažovala alternativní volební systémy, ale zdržela se konkrétního doporučení. Druhá zpráva, publikovaná o rok později, navrhovala smíšený systém dodatečných míst (AMS) jako optimální mechanismus pro volby do skotského parlamentu. Labouristická strana pak přijala toto stanovisko za svou výchozí pozici při jednáních Skotského ústavního konventu (Scottish Constitutional Convention). Ohledně volební reformy pro Dolní sněmovnu britského parlamentu se labouristé stále zdráhali přijmout konkrétní rozhodnutí. Ve svém předvolebním manifestu u příležitosti voleb roku 1992 se omezili pouze na vyjádření ochoty posílit Plantův výbor.
31. *The Guardian*, 1 October 1993.
32. Analýza volebních výsledků a jejich příčin je podána v článku Klíma, M.: „Britské volby – extrémní vychýlení těžiště volebního systému“, *Politologická revue*, č. 2, 1999, s. 71 – 86.
33. Komise čítala pouze 5 členů: lord Jenkins of Hillhead, lord Alexander of Weedon, baronka Gould of Potternewton, Sir John Chilcot a David Lipsey (politický editor *The Economist*). Jmenování známého liberálního demokrata lorda Jenkinse na předsedu komise vyjadřovalo záměr T. Blaira pokračovat ve spolupráci mezi oběma stranami.
34. Jenkins, R.: *The Report of the Commission on the Voting System*, Vol. 1, London: HMSO 1998, s. 29.
35. Dunleavy, P. – Margetts, H., *Mixed Electoral Systems in Britain and the Jenkins Commission on Electoral Reform*, *British Journal of Politics and International Relations*, č. 1, 1999, s. 16.
36. Komise také velmi vážně zvažovala, m.j. z popudu svého předsedy, specifickou variantu smíšeného systému: většinové AV zavést ve venkovských oblastech, poměrnější STV ve větších městech. Návrh se velmi podobal reformnímu projektu z roku 1917. I tentokrát se labouristům nezamlouvala pře-

vším složka STV, která by mohla přispět k rozmělnění jejich tradičně silné podpory ve velkých městech. Svou úlohu při vetování návrhu sehrál také argument označující STV za něco nepříroze- něho v britském prostředí.

37. Klíma, M. (1999): „Smišený volební systém“, *Politologický časopis*, č. 3, 1998, s. 222.
38. Dosud největší nepoměr mezi většinovou a poměrnou složkou 75:25 ve prospěch té první se prakti- kuje v Itálii. Ale stejný poměr byl již navrhován v samotné Británii Hansardovou komisí v roce 1976.
39. Kromě AV byla zvažována i varianta „dodatečného hlasování“ (SV) a dvoukolový systém absolutní většiny. SV se svými pouhými dvěma preferenčními hlasy nevyhovovalo v podmínkách vícemě- ně třístranického systému ve Skotsku a Walesu. Dvoukolový absolutně většinový mechanismus byl zase shledán příliš komplikovaným, z důvodu nutnosti organizovat volby nadvakrát (první a druhé kolo).
40. Curtice, J. – Steed, M., *The Results Analysed*, in Butler, D. – Kvanagh, D.: *The British General Elections of 1997*, Macmillan Press, London 1997, s. 319.
41. Na jakém základě získává mandát první skupina poslanců, volená většinovým způsobem, je zřejmé. K přidělení 1 až 2 mandátů v každém z 80 volebních oblastí bude pravděpodobně zapotřebí použít d'Hondtova metodu. Provedlo by se to konkrétně tak, že by se nejdříve sečetly všechny druhé hlasy v dané zastřešující oblasti lokálně. Tento celkový součet by se u každé strany zvlášť vydělil počtem kandidátů (plus 1), který se jí již podařilo v této oblasti získat, na základě vítězství v prostě většino- vých jednomandátových obvodech. (K již získaným mandátům by se přičetlo o jeden mandát navíc, aby nemohlo dojít k situaci, že je ve jmenovateli nula). Strana, která by vykazovala nejvyšší průměr hlasů na mandát, by získala první poměrný mandát přidělovaný v zastřešující volební oblasti. Jestliže by se jednalo o dvoumandátovou oblast, i druhý mandát by se přikazoval na základě stejné metody.
42. Údaje z tabulky 4 odpovídají zjištěním výzkumu z roku 1997. Tehdy se na vzorku 8 500 občanů, v měřítku 18 britských regionů, uskutečnila detailní simulace hlasování na volebních lístcích, umož- ňujících volbu podle preferenčního AV. Výzkum se konal ve dvakrát větších obvodech, než je tomu dosud. Blíže Dunleavy, P. – Margetts, H., c. d., s. 21 – 30.
43. *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, London 1998, s. 13 – 14.
44. Dunleavy, P. – Margetts, H., *From Majoritarian to Pluralist Democracy?*, *Electoral Reform in Britain since 1997*, referát na konferenci v Atlantě, USA, 2. září 1999.

Summary:

New Electoral Reform in the United Kingdom – „AV Plus“ (in Connection with the Evolution of Electoral Law and Electoral System)

In the field of electoral systems Britain has long held out as a bastion of stability, as the country seen at least likely to undergo fundamental electoral reform. But it would be entirely wrong to paint a picture of Britain as a country which has never considered electoral reform. A review of the historical debate reveals a series of failed initiatives to reform electoral system, suggesting that the matter has never been entirely put to rest.

The current situation dating from the election of the new Labour government in 1997, pro- vides that the electoral reform issue is again on the top of political agenda. The Independent Commission on the Voting System (the Jenkins Commission) produced the report in October 1998. Its central recommendation is that the best alternative for Britain to first-past-the post system is a two-vote mixed system which can be described as either „limited AMS“ or „AV Top-up“ or „AV Plus“.

Prospects for a reform are uncertain since different viewpoints are held within the ruling Labour Party and since public opinion remains ambivalent.