
Volební systémy

Roman Chytilek, Jakub Šedo,
Tomáš Lebeda, Dalibor Čaloud



Volební systémy

Roman Chytilek, Jakub Šedo,
Tomáš Lebeda, Dalibor Čaloud

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Volební systémy / Roman Chytilík ... [et al.]. – Vyd. 4.,
v Portálu 1. – Praha : Portál, 2009 – 376 s.
ISBN 978-80-7367-548-6 (váz.)

342.8 * (437.3)

- volební systémy
- volební systémy – Česko
- studie

342 - Ústavní právo. Správní právo [16]

Lektorovali

PhDr. Michal Kubát, PhD.

doc. PhDr. Ladislav Cabada, PhD.

© Roman Chytilík, Jakub Šedo, Tomáš Lebeda, Dalibor Čaloud, 2009

© Portál, s. r. o., 2009

ISBN 978-80-7367-548-6

Obsah

ÚVOD	9
----------------	---

KAPITOLA I

VOLEBNÍ PRÁVO A KLASIFIKACE VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ.	13
---	-----------

1 Úvod	13
2 Volební právo	14
3 Klasifikace volebních systémů.	20
3.1 Většinové volební systémy	26
3.2 Semiproporční volební systémy	30
3.3 Poměrné volební systémy	33
3.4 Smíšené volební systémy	42
4. Shrnutí klasifikace.	47

KAPITOLA II

ZKOUMÁNÍ VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ	49
---	-----------

1 Zkoumání volebních systémů jako politologická disciplína	49
2 <i>Les Partis Politiques</i> Maurice Duvergera	52
3 Reflexe Duvergerových zákonů – volební systémy jako závislá nebo nezávislá proměnná?	54
4. Empirické zkoumání volebních systémů.	59
5 Pět směrů v současných volebních studiích	64

6 Závěrem	.69
----------------------------	------------

KAPITOLA III

KVANTITATIVNÍ VÝZKUM ÚČINKŮ VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ	.71
--	------------

1 Duvergerovská agenda v kvantitativním výzkumu	.71
1.1 Indexy koncentrace, fragmentace, efektivního počtu stran a rovnováhy .72	
1.2 Makroduvergerovská agenda	.75
1.3 Mikroduvergerovská agenda	.77
2 Proporcionalita.	.79
3 Výzkum volatility	.89

KAPITOLA IV

VOLEBNÍ INŽENÝRSTVÍ A VOLEBNÍ REFORMY	.95
--	------------

1 Který volební systém je nejlepší?	.95
2 Volební inženýrství v demokratizujících se zemích a rozdělených společnostech	.99
3 Volební reformy a politika volebního designu	.103
3.1 Anatomie volebních reforem	.104
3.2 Empirický výzkum volebních reforem.	.107
3.3 Volební reformy v 21. století – pátá vlna?.	.110

KAPITOLA V

VĚTŠINOVÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY	.111
--	-------------

1 Systém prvního v cíli	.111
1.1 Účinky systému prvního v cíli	.113
2 Alternativní hlasování	.125
2.1 Historie alternativního hlasování	.126
2.2 Mechanika alternativního hlasování	.127
2.3 Alternativní hlasování a jeho alternativy	.129
2.4 Účinky alternativního hlasování	.130
2.5 Účinky na stranický systém.	.133
3 Dvoukolové a vícekolové volební procedury	.141
3.1 Proměnné vícekolových procedur	.142
3.2 Historie vícekolového hlasování	.144

3.3 Užití vícekolového hlasování a diskuse o jeho efektech	147
3.4 Empirický výzkum efektů vícekolového hlasování.	151
4 Méně obvyklé většinové techniky	158
4.1 Doplnkové hlasování (supplementary vote)	158
4.2 Blokové (stranické) hlasování (block vote, party block vote)	163

KAPITOLA VI

SEMIPROPORČNÍ VOLEBNÍ SYSTÉMY.	167
---	------------

1 Bordovo hlasování	167
2 Schvalování	170
3 Neomezené hlasování.	172
4 Omezené hlasování	175
5 Jeden nepřenosný hlas (SNTV)	176
6 Kumulované hlasování	180

KAPITOLA VII

POMĚRNÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY	183
--	------------

1 Listinné poměrné volební systémy	183
1.1 Velikost obvodů	185
1.2 Volební formule	189
1.3 Uzavírací klauzule, kvorum	200
1.4 Počet úrovní volebních obvodů, počet skrutinií a jejich charakter	204
1.5 Charakteristika kandidátní listiny	209
2 Personalizované poměrné systémy	212
3 Systém jednoho přenosného hlasu	220
3.1 Základní varianty systému jednoho přenosného hlasu	223
3.2 Účinky STV	227
3.3 Hodnocení STV.	228

KAPITOLA VIII

SMÍŠENÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY	231
--	------------

1 Základní proměnné	233
2 Typologie smíšených systémů	237
3 Koexistenční systémy (coexistence)	242

4 Navrstvení (superposition)	243
5 Fúzní systémy (fusion)	246
6 Korekce (correction)	247
7 Podmíněné systémy (conditional)	250
8 Supersmíšené systémy (supermixed)	254
9 Hodnocení smíšených systémů	256

KAPITOLA IX

VÝVOJ VOLEBNÍHO SYSTÉMU V ČESKÝCH ZEMÍCH	259
1 Volby a české země před rokem 1848	259
2 Volební systémy v letech 1848–1918	261
2.1 Volební systém do Říšské rady	262
2.2 Volební systém na zemské a obecní úrovni	269
3 Volební systém v období první republiky (1918–1938)	273
3.1 Vývoj volebního systému do Národního shromáždění	274
3.2 Volební systém na ostatních úrovních	283
4 Vývoj volebního systému v letech 1938–1948	285
5 Volební systém komunistického Československa (1948–1989)	287
5.1 Volební systém v letech 1948–1954	287
5.2 Změna volebního systému v roce 1954	288
5.3 Federalizace ČSSR a související změny volebního systému	290
6 Vývoj volebního systému od roku 1989 do současnosti	292
6.1 Vývoj volebního systému do vzniku samostatné České republiky	293
6.2 Vývoj volebního systému pro volby Parlamentu ČR	301
6.3 Volební systémy na ostatních úrovních	315

PŘÍLOHA

VOLEBNÍ SYSTÉMY DO (DOLNÍCH KOMOR) PARLAMENTŮ	319
LITERATURA	353
REJSTŘÍK	367

Informace o volbách a jejich důsledcích nás provázejí na každém kroku. Už děti se dozvídají, co se stalo, když si kohouti v bajce K. J. Erbena za svého krále zvolili tchoře, přemýšlejí nad situací Alenky, která za zrcadlem neví, kam jít, a ptá se kočky, jakou cestu si tam má zvolit, či spolu s Neem v trilogii Matrix prožívají obtížnou volbu mezi červenou a modrou pilulkou. Nesnadné volby občas zažíváme ve svých životech všichni. V kolektivu jsou ještě o něco obtížnější, neboť do hry vstupuje nutnost určit způsob, jakým převést individuální preference na kolektivní rozhodnutí. A ještě obtížnějšími se staly v posledních zhruba 60 letech, poté co Duncan Black a Kenneth Arrow dokázali, že v případech, kdy kolektiv rozhoduje mezi třemi a více alternativami, žádný způsob tohoto převodu zcela nevyhovuje sadě kritérií, která považujeme za rozumná a žádoucí. Jejich teorém, vyjádřený ve formalizovaném jazyce, bývá někdy ne zcela přesně interpretován tak, že žádný volební systém není spravedlivý. Lépe je vyjádřit ho tak, že mechanismus převodu a jeho výsledek nejsou triviální. Naopak, má docela jistě smysl se vážně zamýšlet nad tím, jaké převodní mechanismy při jakých preferencích povedou k žádaným výsledkům.

Ti, kdo rozhodují o převodních pákách, o tom přemýšlejí od nepaměti. Že k dosažení určitých výsledků voleb vždy není nezbytně nutné změnit individuální preference voličů, ale stačí změnit převodní páku, si uvědomoval už papež Řehoř X., když v roce 1274 prosadil konkláve. Věděl to ministerský předseda Austrálie Alfred Deakin, který v roce 1906 napsal osobní dopis předsedovi opoziční strany, v němž mu barvitě popisoval mechaniku volebního systému, jehož pomocí se oba zbaví nepohodlného třetího soupeře. Uvědomovali si to i zástupci konzervativců

a liberálů v evropských stranických systémech, kteří v době po rozšíření volebního práva po první světové válce čelili nástupu sociálnědemokratických stran.

Politologie o těchto pákách přemýšlí intenzivněji zhruba od konce druhé světové války. Výzkum volebních systémů a jejich účinků byl dlouho nevyvinutý, již jen proto, že v období studené války existovalo poměrně málo zemí, kde se konaly demokratické volby. Volební systémy v nich navíc představovaly mimořádně stabilní institucionální komponentu a k jejich změnám, nabízejícím potenciálně zajímavé výzkumné podněty, docházelo jen výjimečně. Situace se změnila s pádem nedemokratických režimů ve střední a východní Evropě a s nutností nových politických elit volit si volební systémy pro první demokratické volby. V mnoha východoevropských zemích to nebyla volba poslední. Právě naopak – často se stávalo, že v každých volbách se převodní páka lišila, neboť od volebního systému se pokaždé očekávalo něco jiného. Politologové se často jako konzultanti politických stran zabývali povahou účinků volebního systému – přičemž věda, která má potenciál demonstrovat svou užitečnost, se rozvíjí snáze než věda, jež svůj vztah k okolí jen obtížně hledá. Podmínky pro intenzivní a extenzivní rozvoj studia volebních systémů nemohly být od devadesátých let minulého století příznivější. V některých západoevropských zemích došlo k politickým reformám, které se týkaly i volebních systémů a demokratizace, spojená s výběrem volebního systému, zasáhla i země jako Bosna-Hercegovina, Fidži, Afghánistán či Irák, procházející postkonfliktní rekonstrukcí. V důsledku rozvoje informačních technologií také radikálně poklesly náklady na shromažďování a sdílení informací. Teoretický i empirický rozsah disciplíny se výrazně zvětšil a během posledních dvou desetiletí se výzkum volebních systémů stal dospělou politologickou disciplínou.

Poprvé jsme se pokusili zlepšit orientaci českého publika na nepřehledném poli volebních systémů v roce 2004, kdy vyšlo první vydání této knihy. Ohlasy na ni nás příjemně překvapily – nejvíce z nich totiž nebylo ani jednoznačně kritických, či naopak pochvalných, ale takových, které dále rozvíjely obsah knihy. Dostávali jsme například od čtenářů k posouzení jejich vlastní návrhy nových volebních systémů a naši studenti se rozhodli, že v diplomových pracích podrobněji rozpracují některá dílčí témata knihy, jejíž výtisk byl brzy zcela rozebrán. Témata jsme dále rozpracovávali i my a výsledek jsme se rozhodli nabídnout v této publikaci. Rukopis jsme mohli nejen aktualizovat, ale i tematicky rozšířit a argumentačně prohloubit. Tým autorů navíc posílil Tomáš Lebeda, který zde prezentuje svůj výzkum v oblasti poměrných volebních systémů.

Základní filozofie knihy nicméně zůstala stejná: ukázat, že volební systémy jsou systémy dynamické. I drobné odlišnosti mezi nimi mohou dramaticky měnit

jejich výstupy a stejně tak, pokud je stejný volební systém konfrontován s drobně odlišnými vstupy (např. volebními výsledky), může je přeměnit ve velmi odlišné výstupy. Ke generalizování účinků volebních systémů tak nadále přistupujeme s jistou skepsí. Snažili jsme se, aby demonstrace základů této skepse byla i geograficky a časově co nejpestřejší. Při studiu volebních systémů totiž prakticky neexistují „nezajímavé případy“ a ani není malých zemí – například rozbor fungování volebních systémů na Nauru či v anglických lokálních volbách může být pro rozvoj politologické teorie v některých ohledech dokonce významnější než třeba studium ruského volebního systému.

I naše snaha o pestrost a větší důraz na nepravidelnosti než pravidelnosti nevyplňuje zachování pevné a snad poměrně semknuté struktury této knihy. Čtenář v ní nalezne kapitolu o klasifikaci volebních systémů, jejíž součástí je i návrh klasifikace volebních systémů s vysokým potenciálem přiřadit všechny dříve klasifikačně sporné případy k určitému typu volebního systému. Další kapitola shrnuje historii studia volebních systémů a představuje směry výzkumu, které se v jeho rámci etablovaly. Zvláštní pozornost je věnována kvantitativnímu studiu volebních systémů, zvláště problémům proporcionality a volatility. Samostatnou kapitolu si vydobylo téma volebních reforem a volebního inženýrství. V textu jsme se snažili zachytit diskuse o tom, který volební systém je nejlepší, „co, kdy a jak“ reformovat a především ukázat, jak tenká může být někdy hranice mezi politikou a politikou. Následující čtyři části představují jednotlivé typy volebních systémů (většinové, semiproporční, smíšené, poměrné). Čtenáře možná překvapí, že struktura informací v těchto kapitolách není zcela symetrická. V tomto případě nejde o opominutí autorů či o nahodilou volbu, ale o reflexi situace, kdy při studiu jednotlivých volebních systémů nabývají na významu zcela odlišné okruhy problémů. Zatímco v případě studia většinových a semiproporčních informací je to především kontext, v jehož rámci se využívají, který má rozhodující význam pro jejich účinky. V případě smíšených a poměrných volebních systémů hraje zase klíčovou roli, z jakých komponent jsou volební systémy těchto typů složeny. Dále jsme nemohli pominout přehled vývoje volebního zákonodárství v českých zemích a encyklopedickou přílohu s informacemi o mechanice volebních systémů v různých zemích světa, která je oproti prvnímu vydání dále rozšířena. Výsledkem, jak doufáme, je kniha, která usnadní orientaci v tom, jaké volební systémy kam vedou – nebo přinejmenším vést mohou.

Chceme velmi poděkovat recenzentům této knihy Ladislavu Cabadovi a Michalu Kubátovi za jejich ochotu, s jakou se ujali lektorování, a bezpočet cenných rad. Za pomoc při přípravě rukopisu, která započala vlastně hned poté, co bylo vydáno

první vydání, děkujeme (abecedně) Barboře Dudákové, Otto Eiblovi, Zbyňku Klíčovi, Janu Kyselovi, Daně Prudíkové, Matthewu Shugartovi, Maxmilánu Strmiskovi, Marku Ženíškovi. Naše srdečné poděkování rovněž patří našim spoluautorům z prvního vydání knihy, Mariánu Belkovi, Vlastimilu Havlíkovi, Petru Huškovi a Nikolu Hynkovi, kteří nám umožnili dále rozvíjet texty, na kterých se autorsky podíleli. Jsme velmi vděční i nakladatelství Portál za nabídku náš rukopis vydat v reprezentativní podobě, speciálně pak panu šéfredaktorovi Zdeňku Jančaříkovi za klid a optimismus, který nám dodával při jeho přípravě. V neposlední řadě děkujeme za trpělivost našim blízkým.

O autorech

Roman Chytilík je odborným asistentem na katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, kde působí jako garant specializace Volební studia a politický marketing. Zároveň pracuje při Institutu pro srovnávací politologický výzkum stejné fakulty.

Jakub Šedo je odborným asistentem na katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, zároveň působí v Institutu pro srovnávací politologický výzkum téže fakulty. Od roku 2006 je výkonným šéfredaktorem periodika *Evropská volební studia*.

Tomáš Lebeda je docentem politologie na Fakultě sociálních věd Karlovy univerzity, zároveň působí jako výzkumný pracovník v Sociologickém ústavu Akademie věd ČR v Praze.

Dalibor Čaloud je doktorandem na katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity.

Volební právo a klasifikace volebních systémů

1 Úvod

Volby představují jeden ze způsobů výběru osob, jež na základě volbami získaného mandátu rozhodují o dalším vývoji teritoria, na kterém se hlasování konalo (ať již se jedná o obec, region, stát atd.). V současnosti jsou nejrozšířenějším způsobem legitimace zákonodárné moci, byť v řadě zemí jsou zneužívány k potvrzování legitimacy režimu a jejich základní funkce, totiž možnost výběru reprezentantů, je silně limitovaná až nulová. Méně rozšířené jsou volby u výkonné a soudní moci, ovšem i v případech, kdy tyto složky nejsou vybírány hlasováním (občanů či volebních zástupců), jsou do jisté míry pod kontrolou volených orgánů.

V rámci pojmu volby můžeme rozlišit kategorie (1) volební právo a (2) volební systém, přičemž první definuje okruh osob oprávněných hlasovat a podmínky hlasování (tj. vymezuje, kdo je voličem a jak hlasuje) a druhý konkrétní způsob, kterým je vůle vyjádřená voliči transformována do konečné podoby voleného sboru (srov. Klíma 2003: 186–195, Říchová 2002: 131–133). Mezi těmito kategoriemi ovšem nelze vést striktní dělicí linii.

Problémy týkající se volebního práva jsou bez větších rozporů zpracovány v celé řadě odborných textů právnické i politologické provenience. Jednotlivé publikace se převážně liší šíří pojetí problematiky (odlišný okruh zemí, které jsou popisovány, podrobnosti k jednotlivým otázkám apod.). Vymezení odpovídající klasifikace volebního systému je nepochybně základní a zásadní otázkou jakékoli srovnávací studie volebních systémů a nedílnou součástí řady studií (viz např. Reynolds–Reilly–Ellis 2005: 27–29, Caramani 2000: 24–46, Lijphart 1994a: 10–56,

Taagepera 2007: 17–41, Norris 2004, Gallagher–Mitchell 2005: 5–15), které se ale bohužel liší v řadě bodů, jejich terminologie není zcela kompatibilní a často nezhledňují některé méně rozšířené volební techniky. V textech některých autorů je pak přímo patrný výrazný až nepřekonatelný nesouhlas s řazením vybraných volebních systémů jinými autory (viz např. Sartori 2001: 35–36).

S ohledem na dostatečnost, jednoznačnost a dostupnost literatury týkající se volebního práva bude klíčovou pasáží této kapitoly vymezení jednotlivých typů a subtypů volebních systémů. Otázkám volebního práva se budeme věnovat pouze stručně, kdy shrneme některé základní informace týkající se této problematiky.

2 Volební právo

Česká právní i politologická literatura disponuje celou řadou podrobných prací, které se věnují otázkám volebního práva (např. Filip–Schelle 1992, Říchová 2002: 134–144, Krejčí 1994: 27–58, Krejčí 2006: 91–104, Antoš 2008). Považujeme za vhodné, aby v úvodních pasážích práce byly zmíněny základní pojmy, které jsou s touto problematikou spojeny a které by měly usnadnit orientaci čtenáři v těch případech, kdy se se sledovanou problematikou volebních systémů protíná otázka volebního práva (především se jedná o kapitolu IX). Na druhou stranu není ambicí ani cílem našeho textu podat podrobný přehled problematiky volebního práva, jeho vývoje ve světě či odborných diskusí k tomuto tématu, proto se omezujeme na kusou základní informaci.

Volba (bez ohledu na míru svobody, kterou stavající politický režim voliči poskytuje) není samozřejmě jediným způsobem výběru zástupců. Existuje řada dalších postupů, které představují **alternativu k přímé či nepřímé volbě** (podrobněji viz např. Krejčí 2006: 40–41, Filip–Schelle 1992: 6–8):

- a) uzurpace;
- b) ustavení rodem (dědictví) – předpokládá, že výkon určité funkce přechází na potomky původního držitele (dle určitého klíče, který může být různě upravován, především v případech, kdy držitel funkce umírá bezdětný, případně bez mužského potomka); v současnosti se s ním lze setkat při obsazování funkce hlavy státu a u limitovaného počtu tradičních horních komor;
- c) ustavení z titulu zastávání jiné funkce (dosazení ex offio) – v případě zastupitelských orgánů se v této souvislosti setkáváme rovněž s termínem virilní čle-

- nové (virilisté). Předpokládá, že získání určité hodnosti (zpravidla v církevní, případně univerzitní hierarchii) automaticky znamená pro držitele této funkce obsazení křesla v zastupitelském orgánu; v současnosti se s virilisty lze setkat spíše v některých horních komorách parlamentu;
- d) ustavení jmenováním – zpravidla se jedná o situaci, kdy je určitá osoba dosazena do funkce nadřízeným orgánem, přetrvává spíše u horních komor, kde jsou vybraní členové jmenováni, nejčastěji hlavou státu;
 - e) dosazení konkurzem – od případu d) se liší tím, že místo nadřízeného orgánu rozhoduje o obsazení postu ad hoc jmenovaná komise;
 - f) ustavení aklamací – předpokládá kolektivní vyjádření souhlasu či nesouhlasu s určitým rozhodnutím (potenciálně samozřejmě i s výběrem do určité funkce);
 - g) kooptace – jedná se o případy, kdy o doplnění orgánu, v němž se uvolnil určitý počet křesel, rozhodují členové orgánu, který je doplňován;
 - h) ustavení plebiscitem – jde o případy, které již mohou být ztotožněny s volbou, neboť se jedná o případy, kdy místo výběru z více alternativ se hlasuje pro nebo proti určité alternativě. Konání plebiscitu vyžadují některé volební zákony, pokud je navržen pouze jeden kandidát – příkladem může být volba prezidenta v Rakousku, pokud by nebyli nominováni alespoň dva kandidáti;
 - i) losování – jako technika výběru osob zastávajících určitou funkci bylo rozšířeno především v antice, kdy souviselo s předpokládaným podřízením se vyšší moci (osudu). Losování je integrální součástí i dnešních volebních systémů, kdy se předpokládá jako poslední možný způsob rozhodnutí ve chvíli, kdy je na jedné straně potřebné rozhodnout mezi dvěma alternativami ve volbě, ale na straně druhé není možné nalézt kritérium, podle kterého by bylo možné jednu alternativu považovat za silnější než druhou.

Všeobecnost volebního práva

a) Všeobecné volební právo pro muže

Poprvé se s ním setkáváme při volbě zástupců třetího stavu ve Francii v roce 1789, nejdelší nepřerušenu tradici na národní úrovni má od roku 1848 Švýcarsko (Antoš 2008: 22). V průběhu 19. století se všeobecné volební právo pro muže postupně rozšiřovalo, v některých zemích ovšem přetrvávala různá omezení (rasová apod.) dlouho do 20. století (srov. např. Říchová 2002: 134–135, Caramani 2000: 53–54). V současné době je všeobecnost volebního práva zakotvena v řadě mezinárodních dokumentů vč. Všeobecné deklarace lidských práv (Antoš 2008: 22–23).

b) Všeobecné volební právo i pro ženy

Základní otázkou při boji za zrovnoprávnění výkonu volebního práva u mužů a žen bylo, zda jsou ženy vůbec považovány za občany – americká Deklarace nezávislosti i francouzská Deklarace práv člověka a občana s ženou jako občanem ještě nepočítaly (Antoš 2008: 23). Tento názor byl postupně zpochybňován a pojem občanství (a potenciálně i volební právo) začal být v jednotlivých zemích chápán jako kategorie, která zahrnuje obyvatele bez ohledu na pohlaví. Poprvé bylo volební právo pro ženy zavedeno v roce 1869 ve Wyomingu (tehdy měl status teritoria), na celostátní úrovni jej jako první zavedl Nový Zéland v roce 1893, v Evropě v roce 1906 Finsko (o boji za volební právo žen a jeho rozšiřování podrobněji viz např. Říchová 2002: 135–137, Krejčí 1994: 96–98). Řada evropských zemí umožnila ženám hlasovat po první světové válce, většina zbývajících pak krátce po druhé světové válce. V rámci rozšiřování volebního práva se lze setkat v některých zemích s úpravami, kdy hlasování bylo umožněno jen části žen splňujících přísnější kritéria, než tomu bylo paralelně u mužů. Jako poslední evropský stát, který zavedl volební právo pro ženy, bývá označováno Švýcarsko, které tak učinilo v roce 1971 (poslední polokanton – Appenzell-Innerrhoden – pak umožnil hlasovat ženám až v roce 1991). Ještě později se s volebním právem pro ženy na celostátní úrovni setkáváme v Lichtenštejnsku, a to od roku 1984 (Fürstentum Liechtenstein – Wahlsystem);

c) Omezení volebního práva

V minulosti bylo možné setkat se s různými omezeními výkonu volebního práva (cenzy). Výkon volebního práva byl vázán na vlastnictví majetku, resp. odvádění přímých daní v určité výši, prokázání gramotnosti, existovala rasová a další omezení (srov. např. Říchová 2002: 134–135, Caramani 2000: 54–55). V současné době je za slučitelné s ideou všeobecného volebního práva zachování cenzů státního občanství (který je ale prolamován např. v případě zemí Evropské unie ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách – srov. Antoš 2008: 25) a/nebo trvalého pobytu, v některých zemích jsou z hlasování vyňati také odsouzení od jisté výše trestu či druhu provinění, překážkou výkonu volebního práva je rovněž pozbytí způsobilosti k právním úkonům (srov. např. Krejčí 1994: 55–58, Filip 1996: 109). Diskuse se rovněž vede o zachování cenzu věku (viz níže). Za jistou formu omezení pasivního volebního práva lze označit povinnost složení určité finanční částky jako volební kauce. Právě povinnost skládat volební kauce a vyloučení nezletilých z volebního práva jsou nejčastěji zdrojem diskusí o oprávněnosti těchto limitů.

Většina zemí stanovuje jako limit pro výkon aktivního volebního práva dosažení věku 18 let, přičemž je patrná tendence ke snižování tohoto limitu. Například po druhé světové válce bylo v západní Evropě volební právo nejčastěji přiznáváno od 21 let a v žádné zemi nebyl stanoven nižší limit než 20 let, ke snížení na dnešní obvyklou výši 18 let došlo ve většině zemí v průběhu sedmdesátých a osmdesátých let (Caramani 2000). Zachování věkového cenzu je v některých případech označováno za porušení všeobecnosti volebního práva. Proto se objevují návrhy na rozšíření volebního práva i na mladší osoby. V praxi došlo v některých zemích k prolomení limitu 18 let a k poklesu věku pro výkon volebního práva na 16 let alespoň pro některé úrovně voleb, na národní úrovni mohou šestnáctiletí volit v Brazílii, Íránu, na Kubě a z evropských zemí od voleb v roce 2008 v Rakousku (Antoš 2008: 27–28). Diskuse v některých zemích byla vedena také o možnosti udělení více hlasů osobě, která je zákonným zástupcem dítěte, s tím, že další hlas/hlasy jsou odevzdávány jménem nezletilého (Antoš 2008: 27, Filip 2003: 135–143, Šoustal 2004: 16–17). Převládá ale názor, že taková úprava by de facto nevedla k posílení všeobecnosti hlasování tím, že právo budou vykonávat i občané, kteří nedosáhli určitého věku, ale k znovuzavedení nerovnosti v hlasování, neboť hlas „za dítě“ by byl jen dalším hlasem jeho zákonného zástupce.

Rovnost volebního práva

V ideální podobě by každý hlas měl mít při volbě určitého orgánu stejnou váhu (stejný počet voličů připadající na jednoho zástupce a stejný praktický význam každého hlasu při přidělování mandátů – ve zdůvodněných případech, např. pokud volený orgán vyjadřuje zájmy regionů, nemusí toto pravidlo platit). V praxi je tento požadavek nerealizovatelný (stěží lze vymezit dokonale stejné volební obvody a různou váhu bude mít hlas pro úspěšného a neúspěšného kandidáta/stranu). Předmětem výzkumu a posuzování konkrétní volební soutěže tak především bývá, zda tyto rozdíly nemají napomoci určitým skupinám.

1. Nerovnost v hlasování *de iure*

V řadě zemí i po zavedení všeobecného volebního práva přetrvávaly jisté prvky narušující jeho rovnost: (1) rozdělení voličů do několika skupin s razantními rozdíly v počtu voličů připadajících v jednotlivých skupinách na jednoho poslance a/nebo (2) přidělení více hlasů určitým skupinám voličů (v drtivé většině zemí se s těmito prvky již nesetkáváme; blíže viz např. Antoš 2008: 31–32).

2. Nerovnost v hlasování plynoucí z nastavení volebních obvodů

Jako omezení principu rovnosti hlasování může být označen určitý prvek znevýhodňující jistou skupinu voličů, aniž by byla navenek postižena některým z výše zmíněných postupů. V této souvislosti jsou používány termíny:

*Gerrymandering*¹ – jedná se o manipulaci s hranicemi volebních obvodů tak, aby zvýhodňovaly určitou politickou stranu či skupinu voličů (snáze se realizuje v zemích užívajících většinový volební systém či malé obvody; cílem manipulace je docílit rozdělení teritoria tak, aby znevýhodněná skupina v určitých obvodech vítězila se zbytečně velkým náskokem a v ostatních pak prohrávala poněkud těsnějším rozdílem – podrobněji k tématu viz např. Říchová 2002: 140–144). Kromě klasického gerrymanderingu se lze setkat ještě s dvoustranickým gerrymanderingem, který popisuje situaci ve Spojených státech amerických, kdy si obě relevantní strany rozdělí určitý stát tak, aby v každém obvodu jedna z nich dosahovala jistého vítězství. Na rozdíl od klasického gerrymanderingu v tomto případě změny hranic obvodů nemají zvýhodnit jednu stranu před druhou, ale snížit počet soutěživých obvodů a de facto tím usnadnit pozici stávajících poslanců – obhajoba mandátu je v obvodu, kde má určitá strana bezpečnou většinu, zpravidla snadnou záležitostí (viz Taagepera 2007: 43).

Malapportionment – jedná se o vymezení různě velkých obvodů (manipulací s hranicemi obvodů či „přirozenou cestou“, kdy se delší dobu nemění hranice obvodů), takže určité regiony vysílají do voleného orgánu více zástupců, než by odpovídalo počtu jejich obyvatel (např. ve volbách v roce 1907 v Předlitavsku, vedených jinak podle pro muže všeobecného a rovného volebního práva, připadal jeden poslanec z východní Haliče přibližně na tolik voličů jako 2,5 poslance z německy mluvících oblastí – srov. Balík–Hloušek–Holzer–Šedo 2003: 30).

Tajnost hlasování

V roce 1789 hlasovali tajně volitelé při volbě zástupců třetího stavu ve Francii, nejdelší nepřerušenu tradici tajného hlasování má od roku 1856 Jižní Austrálie (podrobněji viz Říchová 2002: 138, Caramani 2000: 65). Ve 20. století se pak

1 Termín vznikl spojením příjmení guvernéra státu Massachusetts Elbridge Gerryho a salamandra, který na karikatuře zpodobňoval nové vymezení volebních obvodů pro volby v roce 1812 (srov. Říchová 2002: 140–141). Gerryho Demokratické straně se v nich podařilo rozdrtit opoziční federalisty 29:11 v počtu mandátů, ačkoli získala 50 164 hlasů a federalisté 51 766 (Kubát 2002: 313).