

Kořeny československé volební reformy připravované v druhé polovině osmdesátých let dvacátého století

JAKUB CHARVÁT, MARTIN ŠTEFEK*

Abstract: Origins of the Czechoslovak Electoral Reform Proposed in the Late 1980s

This article presents and describes the evolution of discussions about reform of the electoral system regarding representative bodies in communist Czechoslovakia in the late eighties; in addition, it also deals with specific proposed versions of electoral reform at that time and their potential consequences for the political system. The article starts with a brief overview of the special role of uncompetitive and undemocratic elections and their mechanisms in Central and Eastern Europe during the Communist era. Then, the origins of the proposed electoral reform in Czechoslovakia are described. Next, two alternative proposals from the time, and their possible consequences are introduced. In the last part, the paper analyzes the parliamentary by-elections of 1989 in Czechoslovakia that were held in new conditions of electoral competition (plurality of candidates), wherein one of the proposed versions of the electoral reform was used.

Keywords: uncompetitive election, electoral reform, Czechoslovakia, Communist Party, by-election

1. Úvod

Ačkoli institut voleb bývá vnímán jako výsostně demokratická procedura, realita je taková, že se s pořádáním voleb setkáváme i v zemích s nedemokratickým režimem. Nejinak tomu bylo i ve východoevropských komunistických režimech ve druhé polovině minulého století. Jednalo se ovšem o volby, které znemožňovaly svobodnou politickou soutěž. Volby tak představovaly pouze jakousi demokratickou „fasádu“, která měla vytvořit zdání demokratických mechanismů a většinové podpory režimu, a to jak navenek, tak dovnitř společnosti. Výstižně to vystihl Alex Pravda (podle Brooker 2000: 104), který na adresu komunistických režimů konstatoval, že tyto režimy velebily volby jako nástroj vyjádření lidové suverenity a socialistické demokracie. William Case (1996: 438) pak připomíná, že nedemokratické režimy si dovedně vypůjčují některé rysy demokratických režimů tak, aby se jim substantivně vyhnuly.

* Jakub Charvát je studentem Ústavu politologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Případné připomínky a dotazy k článku zasílejte na e-mailovou adresu charvatinho@email.cz.

Martin Štefek je studentem Ústavu politologie Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Případné připomínky a dotazy k článku zasílejte na e-mailovou adresu m.stefek@seznam.cz.

Současně by, vzhledem k výsledkům voleb a ukazatelům volební účasti, bylo možné konstatovat, že komunistické volby mají rovněž vytvořit jakousi „fasádu“ jednomyslnosti. Jak napsal Jan Měchýř (1999: 193), cílem voleb bylo manifestovat jednotu lidu a podporu ze strany společnosti. Jerzy Drygalski a Jacek Kwasniewski (1990: 298) to pak definovali následovně: základní funkcí voleb je dosažení masové akceptace volebního programu a politiky prosazované vládnoucími autoritami, což měly stvrdit velmi vysoká volební účast (jako ukazatel vysokého zájmu o volby)¹ a malé množství vyškrtnutých kandidátů (jako ukazatel většinové podpory společnosti pro oficiální vládní politiku).

Tehdejší oficiální komunistická státověda vycházela z teze, že socialistická demokracie je kvalitativně vyšší stupeň demokracie. Podle raného Mlynáře je význam voleb v socialistické demokracii odvozován z něčeho jiného než v demokracii „buržoazní“. Volby nemají smysl sporu o třídní podstatu a třídní zaměření moci. Zároveň však jejich význam také neplyne z abstraktní zásady nadřazenosti volených orgánů jako jediných představitelů obecné vůle. Význam voleb v socialistické demokracii spočívá především v tom, že jsou cestou přímého zapojení lidu do řízení a správy státu (Mlynář 1961: 128; Mlynář 1987: 24).

Cílem komunistických voleb tedy nebyla soutěž o politickou moc (s možností ztráty moci jejího dosavadního držitele), nýbrž – slovy Andrease Schedlera (2002b: 103) – volby jsou zaváděny za účelem legitimizovat setrvání u moci a současně pochopit a kontrolovat volební proces s cílem minimalizovat riziko volební porážky.

Československá volební legislativa v období let 1948 až 1989 zcela odpovídala výše popsaným principům. Volební soutěž byla omezena na pouhé schvalování shora předloženého kandidáta. Případným odmítnutím předloženého kandidáta, které volební legislativa umožňovala v podobě mechanismu takzvaného negativního hlasování, ovšem takový volič riskoval pronásledování ze strany státních úřadů. Ačkoli tento mechanismus byl zprvu společný pro většinu zemí východního bloku, v okolních zemích postupně docházelo k částečnému uvolňování těchto pravidel, když byla zaváděna možnost vybírat z vyššího počtu kandidátů (nadále schvalovaných mocenským centrem), než kolik se obsazovalo zastupitelských mandátů. Pod tlakem těchto okolností se o volební reformě začalo ve druhé polovině osmdesátých let uvažovat i v Československu.

Přípravy, diskuse a osud možné volební reformy připravované komunistickým režimem na sklonku osmdesátých let jsou tématem předkládané historicko-politologické studie, která se pokusí stručně zmapovat vznik a kořeny připravované volební reformy. Předkládaný text by rád přiblížil historické souvislosti připravovaného návrhu novely volebního zákona, představil a zanalyzoval návrh volební novely, představil celý proces jejího projednávání v nejvyšších mocenských orgánech a připomněl osud připravované volební reformy. V závěru se pak autoři pokusí ukázat, že i po provedení komunistické volební reformy by nebyly naplněny podmínky pro svobodnou pluralitní volební soutěž.

2. Kořeny volební reformy

Návrh na zdokonalení systému všeobecných voleb byl jednou z částí přestavby politického systému, která měla za cíl postupně prohloubit socialistickou demokracii v Československu. Aníž bychom v tuto chvíli chtěli detailně analyzovat proces přestavby,² musíme hned na

počátku zproblematizovat vžitou představu o jednoznačném vymezení se československého vedení vůči reformní politice Michaila S. Gorbačova. Přes značný odpor velké části předsednictva (PÚV KSČ) proti perestrojce a přes velmi rozporuplné praktické výstupy přestavby v ČSSR zůstává Sovětský svaz i po roce 1985 významným inspiračním zdrojem pro domácí politiku, ačkoliv ze strany PÚV jistě nešlo o upřímné následování Moskvy. Jak uvidíme v následujícím textu, hlavní impulz k započetí debat o potenciální změně mechanismu voleb a jejímu praktickému rozpracování přišel právě ze Sovětského svazu. Československé vedení se přesto snažilo vyvolat dojem, že s některými reformními myšlenkami přišlo samo již dříve.

Ve dnech 18. a 19. března 1987 se konalo 5. zasedání ústředního výboru Komunistické strany Československa. Na programu jednání byla „Zpráva předsednictva ÚV KSČ o plnění závěrů 8. zasedání ÚV KSČ z června 1983 a XVII. sjezdu KSČ k urychlení vědeckotechnického rozvoje a dalších úkolech“. V úvodním vystoupení se Gustáv Husák krátce zmínil o potřebě zhodnocení dosavadní praxe voleb do zastupitelských orgánů a jejich případném zdokonalení (NA, f. 01, č. j.: ÚV – 0025/87: 7).³ Tato idea však nepocházela z řad členů předsednictva ÚV KSČ, nýbrž byla přímou reakcí na závěry pléna ÚV KSSS z ledna roku 1987, se kterými se československá veřejnost měla možnost dobře seznámit.⁴ Sám Gustáv Husák se odvolával na změny, které byly přijaty v SSSR, a též připomněl, že v Maďarsku a Polsku voliči vybírají ze dvou či více kandidátů (NA, f. 01, č. j.: ÚV – 0025/87). Usnesení 5. zasedání ÚV KSČ, které bylo připraveno jako obvykle s několikatydenním předstihem, problematiku voleb vůbec nezmiňuje. Bylo tak i nadále na uvážení PÚV, jakým způsobem bude probíhat další realizace jednotlivých reformních myšlenek, přičemž samotné vedení strany mělo jen málo důvodů pro urychlování procesu.

Na tomto místě stručně připomeňme historii zavádění možnosti výběru z více kandidátů ve volbách v komunistických režimech východní Evropy, než kolik se obsazuje ve volebním obvodu mandátů. Nejprve byla zavedena pouze možnost kandidovat většinu počtu kandidátů v jednomandátových volebních obvodech. Poprvé se s tímto jevem v zemích východního bloku setkáváme v Německé demokratické republice, kde bylo umožněno kandidovat více kandidátům v jediném obvodu od roku 1965. O devět let později následovalo Rumunsko. Zde je ovšem třeba připomenout polskou volební úpravu pro volby z roku 1957, podle které byla povolena kandidatura více kandidátů ve volebním obvodu, než kolik se zde rozdělovalo mandátů, ale ne o více než dvě třetiny ve srovnání s předchozím stavem (Staar 1958: 216).

Později se v Maďarsku a Polsku odhodlali k ještě radikálnějšímu kroku. Pro maďarské parlamentní volby konané v roce 1985 byla v roce 1983 uzákoněna povinnost registrovat více než jednoho kandidáta ve volebním obvodu (podrobněji Benoit a Schiemann 1995: 5–7; Charvát 2009).⁵ Podobně v Polsku byla v roce 1984 uzákoněna povinnost registrovat více kandidátů v jednomandátovém volebním obvodu a dokonce i v Sovětském svazu bylo přijato pro volby konané v roce 1987 ve vybraných volebních obvodech totožné opatření, ovšem pouze jako experiment – avšak s možností, že bude tento prvek uveden v praxi pro některé z příštích voleb. Ve skutečnosti šlo pouze o vytvoření zdání svobodné volební soutěže, poněvadž vyšší počet kandidátů na úrovni volebního obvodu neznamenal jejich politickou odlišnost či umožnění politického pluralismu ve volební soutěži. I nadále museli být všichni kandidáti schváleni oficiálními institucemi, samotný výběr kandidátů byl pod přímou kontrolou komunistické strany a všichni vybraní kandidáti se museli přihlásit k politickému programu komunistického režimu.

Pro skutečné zahájení přestavby v Československu bylo klíčové 7. zasedání ÚV KSČ konané v prosinci roku 1987. Tomuto jednání, na kterém měl být představen základní rámec pro přestavbu a také konkrétní návrhy zákonů, byla v předsednictvu věnována důkladná příprava. Na základě usnesení PÚV ze 17. prosince 1986 (NA, f. 02/1, a. j.: P23/86, b. 3) se rozběhly práce na tvorbě „komplexního dokumentu k postupnému přebudování hospodářského mechanismu“, který měl být projednán nejpozději koncem roku 1987, tedy na příslušném zasedání ÚV. Na rozdíl od oblasti hospodářství však vedení strany nevyvíjelo přemíru snahy na přebudování politického systému. Na jaře roku 1987 bylo sice schváleno zahájení prací na přípravě nové ústavy ČSSR (NA, f. 02/1, a. j.: P35/87, b. 3), ovšem v tomto případě šlo o dlouhodobý proces, který měl trvat až do roku 1990. Teprve dne 7. října 1987 se PÚV dostalo k projednávání otázek týkajících se politického systému. Na pořadu jednání byl mimo jiné návrh (NA, f. 02/1, a. j.: P46/87, b. 3, Příloha III/b), který se zabýval úlohou a aktivizací Národní fronty. Důvodová zpráva k předloženému materiálu (NA, f. 02/1, a. j.: P46/87, b. 3, Příloha III/a) se sice v souvislosti s rozšířením účasti NF ve volbách zmiňuje o zdokonalení voleb do zastupitelských sborů, ovšem jak ještě uvidíme, prosincové zasedání ÚV se tématu voleb vůbec nedotkne.

V rámci příprav na zasedání ústředního výboru předložil dne 9. prosince 1987 tajemník ÚV KSČ Jindřich Poledník předsednictvu dokument pojednávající o přestavbě politického systému, který měl sloužit jako část „Zprávy předsednictva ÚV KSČ“.⁶ Citujeme zde pasáž týkající se voleb: „*Jak jsme zdůraznili na březnovém zasedání, považujeme za naléhavé další demokratizaci naší volební soustavy, všech stádií voleb. Jde o to, jak rozšířit faktickou účast občanů a pracovních kolektivů na výběru kandidátů, uplatnit možnost volby mezi více kandidáty, posílit odpovědnost poslanců vůči svým voličům, dále upevnit autoritu poslanců, slovem zajistit – aby se volby staly skutečným výrazem vůle voličů*“ (NA, f. 02/1, a. j.: P52/87, b. 2, Příloha III: 12).

Ve dnech 17. a 18. prosince 1987 se konalo 7. zasedání ÚV KSČ, které se zapsalo do dějin především rozdělením funkcí generálního tajemníka a prezidenta ČSSR (o rozdělení funkcí více Koudelka 2000). „Zprávu předsednictva“ přednesl nový generální tajemník Miloš Jakeš, kterému trvalo téměř dvě hodiny přečíst text představující základní rysy plánované přestavby v ČSSR. Jakeš sice využil některé části z návrhu Jindřicha Poledníka, ovšem výše citovanou pasáž o volbách opomenul. Ani usnesení ÚV KSČ neobsahuje nic, co by nasvědčovalo vůli vedení strany k provedení reformy volebního systému (NA, f. 01, č. j.: ÚV – 05/88).

Následující řádné 9. zasedání ústředního výboru KSČ konané 8. a 9. dubna 1988 mělo na pořadu jako hlavní bod jednání „Zprávu předsednictva k práci v podmínkách přestavby hospodářského mechanismu a rozvoje socialistické demokracie“. Miloš Jakeš v prezentaci zprávy uvedl, že předsednictvo ÚV KSČ považuje za potřebné zabývat se zdokonalením systému všeobecných voleb. Podobně mlhavou formulací najdeme také v usnesení k příslušnému bodu (NA, f. 01, č. j.: ÚV – 032/88). Od Husákova projevu v březnu 1987 nebyl v této oblasti učiněn krok kupředu. Je zřejmé, že ačkoliv v nejužším vedení KSČ existovaly představy o potenciální volební reformě, zejména nový generální tajemník Miloš Jakeš s tímto tématem zacházel velmi opatrně. Jelikož takto významné otázky věnoval na 9. zasedání pouze jednu větu z téměř dvouhodinového projevu, usuzujeme, že neměl zájem o její detailnější rozpracování.

Zásadní posun v této nehybnosti a neochotě činit reformní kroky nastal po velmi důležité události v Sovětském svazu. Ve dnech 28. června až 1. července 1988 se konala 19. všesvazová konference KSSS, která se kromě otázek ekonomické přestavby také zabývala oblastí

demokratizace a reformy politického systému. V poslední den konání všesvazové konference, dne 1. července 1988, se předsednictvo ÚV KSČ usneslo provést na své 78. schůzi v pondělí 18. července rozpravu k jejím výsledkům (NA, f. 02/1, a. j.: P76/88, b. 3). Vše naznačuje tomu, že vedení strany přikládalo naplánované debatě značnou důležitost a věnovalo jí náležitou přípravu. Rozprava byla podle plánu zařazena na druhý bod 78. schůze předsednictva. Její účastníci dostali k jednání tajný podkladový materiál (NA, f. 02/1, a. j.: P78/88, b. 2), zpracovaný Ústavem marxismu-leninismu ÚV KSČ, který navrhoval uplatnit některé závěry 19. všesvazové konference KSSS v československých podmínkách. Vzhledem k určitým změnám prvků voleb v SSSR (více kandidátů, zásada neslučitelnosti, spojení funkcí ve straně a v sovětu) předložený dokument KSČ doporučil „upravit celý volební systém do národních výborů i ostatních zastupitelských sborů, aby odpovídal demokratickému přesvědčení lidí“ (NA, f. 02/1, a. j.: P78/88, b. 2).

Jen připomeňme, že ve volbách v Sovětském svazu konaných v roce 1987 kandidovalo ve vybraných jednomandátových volebních obvodech více kandidátů. Prozatím mělo jít o experiment, avšak s možností zavedení tohoto prvku do sovětské volební legislativy v některých z budoucích voleb. Cílem tohoto postupu bylo sledovat voličské chování ve vybraných volebních obvodech a pomocí následné analýzy výsledků voleb v takovýchto volebních obvodech rozhodnout, zda je kandidatura více kandidátů ve volbách možné zavést celoplošně, aniž by došlo ke zřetelnějšímu ohrožení pozic držitelů moci.

Potřebu zvážení možnosti nového volebního systému v diskusi otevřel Miloš Jakeš. Ze zápisu nevyplývá, že by se proti tomu kdokoliv z diskutujících ohradil. O zdokonalení volebního systému hovořil též Vasil Biľak, ovšem konkrétní parametry případných změn zmíněny prozatím nebyly. Pouze Ignác Janák se vyslovil pro časové oddělení voleb do národních výborů a zastupitelských orgánů, které se později stane jedním ze základních předpokladů předkládané volební reformy (NA, f. 02/1, a. j.: P78/88, b. 0). Přes počáteční nejasnosti tato debata otevřela cestu ke konkrétní práci. Předsednictvo uložilo tajemníkům ÚV KSČ, aby do konce srpna roku 1988 předložili předsednictvu k projednání seznam problémů a harmonogram přípravy dalších materiálů.

Navzdory usnesení byl „Harmonogram úkolů a přípravy materiálů pro jednání orgánů ÚV KSČ vyplývající z rozpravy předsednictva ÚV KSČ k výsledkům 19. všesvazové konference KSSS“, předložený Milošem Jakešem, Karlem Hoffmannem, Janem Fojtíkem, Jozefem Lenártem, Františkem Pitrou, Mikulášem Beňou a Františkem Hanusem, projednán a schválen až 28. září 1988 (NA, f. 02/1, a. j.: P86/88, b. 12). Pasáž věnovaná politickému systému obsahovala úkol předložit ještě v druhém pololetí 1988 k diskusi materiál ke zdokonalení systému voleb do zastupitelských orgánů. Poprvé se tak setkáváme s konkrétním zadáním a časovým plánem, za jehož plnění měl odpovídat tajemník ÚV KSČ Karel Hoffmann.

Dne 18. listopadu 1988 předsednictvo souhlasilo se svoláním komise pro politický systém a doporučilo, aby byl na její první schůzi posouzen návrh na zdokonalení systému všeobecných voleb. Výsledky jednání měly být využity při dopracování materiálu, jenž měl být předložen do konce roku 1988 k projednání v předsednictvu ÚV KSČ (NA, f. 02/1, a. j.: P93/88, b. 7, Přijaté usnesení a Příloha III). Dne 1. prosince 1988 se konala ustavující schůze komise pro politický systém, která vznikla pro napomáhání orgánům ústředního výboru v přípravě koncepcí, rozpracování, realizaci a kontrole plnění stranických usnesení v oblasti politického systému. Kromě předsedy Karla Urbánka v komisi zasedalo dalších 23 členů, ze známějších jmen

uvedme Marii Kabrhelovou (členka sekretariátu ÚV KSČ), Josefa Korčáka (bývalý předseda vlády ČSR a člen ÚV KSČ), Jindřicha Poledníka (člen sekretariátu ÚV KSČ) či Rudolfa Rohlíčka (bývalý místopředseda vlády ČSSR). Na pořadu první schůze byly pouze dva body: (1) Zaměření komise ÚV KSČ pro politický systém a náměty pro její jednání do XVIII. sjezdu KSČ a (2) „Návrh na zdokonalení systému všeobecných voleb a případné úpravy volebních zákonů“ (NA, Komise ÚV KSČ pro politický systém, 1. schůze, bod 68/24).

3. Návrh volební reformy

„Návrh“ byl vytvořen pracovní skupinou složenou ze zástupců vědeckovýzkumných pracovišť, vysokých škol, centrálních orgánů státní správy a ÚV NF ČSSR, vedené místopředsedou FS ČSSR Bohuslavem Kučerou.

Předkládaný text nabízel dvě varianty volebního mechanismu, přičemž jedna od druhé se lišily především v otázce velikosti volebního obvodu. Vedle doposud aplikovaného jednomandátového volebního obvodu (viz zákon č. 44/1971 Sb.), užívaného od roku 1954 (viz zákon č. 26/1954 Sb.), bylo navrženo zvážit možnost zavedení vícemandátových volebních obvodů, nicméně při zachování logiky většinového volebního systému. Současně se uvažovalo o stanovení podmínky vymezení hranic jednotlivých volebních obvodů tak, že na jeden volený mandát případně zhruba stejný počet voličů, současně mělo být respektováno územní členění státu. Vícemandátové volební obvody měly být koncipovány tak, aby se v každém volebním obvodu volilo mezi šesti a osmi zastupiteli (v Praze by se ale – vzhledem k výše uvedeným podmínkám – zřejmě volilo devět zastupitelů v jednom volebním obvodu do Sněmovny národů, zatímco do Sněmovny lidu by se vymezovaly dva osmimandátové a do České národní rady tři osmimandátové volební obvody). Vzorem úpravy návrhu volebního zákona s vícemandátovými volebními obvody se nepochybně stal v praxi nikdy neaplikovaný volební zákon (č. 113) z roku 1967, ačkoli se o tom žádný z oficiálních materiálů (z pochopitelných důvodů) nezmiňuje.

Podstatnější částí návrhu je ale skutečnost, že předpokládá zavedení možnosti kandidatury vyššího počtu kandidátů, než kolik se obsazuje mandátů. To bylo v československé komunistické volební praxi něco nového. Ačkoli volební legislativa sama o sobě takovou možnost umožňovala, nebyla v praxi taková varianta aplikována. Ačkoli se v letech 1967 a 1968 o možnosti vybírat poslance z více kandidátů vážně uvažovalo (více Mlynář 1987: 9–39), nebyla taková možnost nakonec uvedena v praxi. Držitelé moci si velmi dobře uvědomovali potenciální hrozbu takové úpravy kandidatury pro zachování si svých pozic. To je ostatně zřejmé i z textu návrhu na zdokonalení volebního systému, který upozorňuje na nutnost včasného podchycení všech jevů, které by mohly ohrozit žádoucí výsledky voleb.

Proto se jako výhodná jevila kombinace umožnění kandidatury více kandidátům, než kolik se obsazuje mandátů, spolu s vícemandátovými volebními obvody. Jednomandátové volební obvody představovaly hrozbu tehdy, pokud by proti oficiálnímu kandidátovi (schválenému KSČ) chtěl kandidovat některý z reformistů nebo nezávislý kandidát. Opakované znemožnění kandidatury těmto kandidátům totiž mohlo podnítit vlnu nevole ve veřejnosti, umožnění kandidatury takovému kandidátu naopak mohlo vést k tomu, že tento získá většinu hlasů. V takovém případě by musela KSČ připustit jeho zvolení, případně zasáhnout do volebních

výsledků a falzifikovat je. Ještě výraznější problém by to mohlo představovat v případě neúspěchu některého z čelných komunistických funkcionářů.

Naopak vícemandátové volební obvody představovaly jistý nástroj pro kontrolu voleb. Vícemandátové volební obvody umožňovaly připustit do volebního kolbiště i určitý počet nezávislých kandidátů a reformistů, současně by ovšem mohly zajistit potřebnou pohodlnou většinu straně moci (tedy KSČ) v parlamentu. Další výhodou vícemandátových volebních obvodů je jistě skutečnost, že by s největší pravděpodobností zajistily zvolení kandidátů uvedených na prvních místech volebního lístku, tedy vedoucích stranických a státních funkcionářů. Tito by nebyli vystaveni přímému volebnímu souboji (a tedy přímé hrozbě porážky), ale do parlamentu by se dostali spolu s nejvíce preferovanými kandidáty na volebním lístku, a sice díky svému umístění na listině.

Komise pro politický systém k jednotlivým variantám doporučila (a) časově oddělit volby do národních výborů a do zákonodárných sborů; (b) ve volbách do všech zastupitelských sborů vytvářet vícemandátové volební obvody počtem kandidátů převyšující počet mandátů, přičemž o získání mandátu má rozhodnout pořadí na kandidátce; (c) kandidáty, kteří získají nadpoloviční většinu hlasů, avšak nebudou na mandátových místech, osvědčit jako náhradníky; (d) rozšířit počet subjektů, které mohou navrhnout kandidáty na poslance; (e) sjednotit při volbách do národních výborů aktivní a pasivní volební právo na osmnáct let; při volbách do zákonodárných sborů ponechat pasivní volební právo od jedenadvaceti let; (f) ve volebním aktu zabezpečit tajný způsob hlasování, neupravený hlasovací lístek považovat za platný. Komise dále doporučila, aby uvedený materiál projednalo, ještě před předložením do PÚV KSČ, předsednictvo ÚV NF ČSSR. Podle komise po projednání v PÚV KSČ měly počít práce na volebních zákonech tak, aby je mohl posoudit XVIII. sjezd KSČ.

Na základě doporučení Komise pro politický systém se dne 21. ledna 1989 konala mimořádná schůze předsednictva ÚV NF ČSSR, které v prvním bodě projednalo předložený materiál a doporučilo, aby byl „Návrh“ rozpracován do zásad nových volebních zákonů a předložen v I. pololetí 1989 do veřejné diskuse (NA, Zápis z mimořádné schůze předsednictva ÚV NF ČSSR ze dne 24. ledna 1989, číslo krabice 17, číslo materiálu: 1). Za pozornost však stojí také druhý bod jednání PÚV NF, ve kterém byl posouzen výsledek výzkumu veřejného mínění zaměřený na názory občanů na poslání Národní fronty (NA, Zápis z mimořádné schůze předsednictva ÚV NF ČSSR ze dne 24. ledna 1989, krabice 17, č. j.: 88/88-80-4). Ačkoli zpráva Ústavu pro výzkum veřejného mínění při Federálním statistickém úřadu připouští, že odpovědi mohly být ovlivněny obavami lidí z vyjadřování se k politické situaci, výzkum provedený v září roku 1988 podává zajímavé výsledky. Jedna z otázek se zabývala způsobem volby poslanců. Celkem šedesát dva procent dotázaných občanů prosazovalo výběr mezi dvěma či více kandidáty, kteří by byli navrhováni organizacemi v orgánech NF. Pro požadavek, aby každá organizace NF prosazovala svého kandidáta, se vyslovilo dvacet sedm procent respondentů. Pouze pět procent dotázaných souhlasilo s dosavadním systémem voleb, 6 procent lidí uvedlo jiný způsob. Dodejme ještě, že výsledky průzkumu byly určeny pouze pro vnitřní potřebu stranických orgánů a tiskem bylo vydáno pouze padesát exemplářů.

Návrh na zdokonalení systému všeobecných voleb předložil Karel Hoffmann na 111. schůzi předsednictva ÚV KSČ dne 3. dubna 1989, tedy se zpožděním tří měsíců oproti původnímu plánu. Návrh se dostal na pořad jednání v nezměněné podobě. Členové vedení strany dostali před zahájením jednání spolu s dalšími materiály také písemné stanovisko Aloise Indry k „Ná-

vrhu“. V otázce oddělení nebo spojení volby do zákonodárných sborů a do národních výborů se A. Indra rozcházel s doporučením pracovní skupiny a prosazoval konání voleb ve stejném termínu tak, jako tomu bylo doposud. Argumentoval finanční a organizační náročností případného oddělení a také nutností potenciálního přijetí ústavního zákona, který by nově upravil volební období národních výborů. Dále podpořil konání voleb ve vícemandátových volebních obvodech a také rozšíření subjektů, které mohou navrhopvat kandidáty, o pracovní kolektivy. A. Indra také v rozporu s pracovní skupinou prosazoval, aby v případě, kdy více kandidátů dosáhne nadpoloviční většiny hlasů, rozhodoval o zvolení konkrétní počet hlasů pro každého kandidáta, a nikoliv jen stanovené pořadí, které by omezovalo oprávnění voličů rozhodnout o zvolení. Kritérium pořadí na kandidátní listině by prý odporovalo rovnosti volebního práva (NA, f. 02/1, a. j.: P111/89, b. 2, Příloha II/b).

Ivan Knotek ve svém písemném stanovisku taktěz podpořil vícemandátové obvody. Vyjádřil ovšem obavu, že se někteří poslanci „schovají“ za práci druhých. Podobně jako Alois Indra prosazoval kritérium počtu získaných hlasů pro zvolení poslancem s tím, že by kandidáti byli na hlasovacím lístku uvedeni v abecedním pořadí, přičemž neupravený hlasovací lístek by znamenal hlas pro všechny (NA, f. 02/1, a. j.: P111/89, b. 2, Příloha II/c).

K druhému bodu jednání se v předsednictvu konala diskuse, které se kromě nejužšího vedení strany zúčastnil také Jan Bouchal, člen komise ÚV KSČ pro politický systém a vedoucí oddělení společenských organizací a národních výborů. Podle důvodové zprávy mělo předsednictvo posoudit zvláště tyto okruhy otázek: (a) časové oddělení voleb; (b) zachování dosavadních jednomandátových či zavedení vícemandátových obvodů; (c) kritérium zvolení poslanců; (d) rozšíření subjektů, které mohou navrhopvat kandidáty na poslance. Ze zápisu je zřejmé, že předsednictvo nemělo zcela jasno, které varianty z „Návrhu“ schválí. Jako první se ujal slova Karel Hoffmann, který podotkl, že hlavní rozdíly v názorech členů vedení se týkají časového oddělení voleb do NV a zákonodárných sborů a dále že není jasná otázka, zda bude o zvoleném poslanci ve vícemandátovém obvodu rozhodovat pořadí na volebním lístku nebo počet získaných hlasů. Alois Indra v diskusi v podstatě zopakoval to, co uvedl ve svém písemném stanovisku – tedy aby se všechny volby konaly v jednom termínu. V tomto názoru Alois Indru podpořili diskutující Miroslav Zavadil, Miroslav Štěpán, František Pitra, Jaroslav Hajn a Josef Haman. Generální tajemník Miloš Jakeš k tomuto problému doporučil prozatím neuzavírat diskusi s tím, že oddělení voleb je sice administrativně problematické, ale politicky výhodné. V otázce kritéria pro zvolení poslanců se předsednictvo přiklonilo k doporučení pracovní skupiny. V případě, že více kandidátů ve volebním obvodu získá nadpoloviční většinu voličských hlasů, o obsazení mandátu v takovém volebním obvodu mělo rozhodnout pořadí na hlasovacím lístku, nikoliv počet hlasů pro jednotlivé kandidáty, jak navrhovali Alois Indra a Ivan Knotek. Neupravený hlasovací lístek měl znamenat volbu prvního v pořadí. V otázce rozšíření subjektů navrhopující kandidáty nebyl nikdo výslovně proti, pouze Ignác Janák a Miroslav Zavadil polemizovali s pojmem „pracovní kolektiv“ (NA, f. 111, a. j.: P111/89, b. 0).

Přesto, že některé problémy nebyly vyřešeny, z výše uvedeného jasně vyplývá, které z variant „Návrhu“ měly být dále brány v úvahu. Předsednictvo se usneslo, aby na základě této diskuse byly vypracovány „politicko-správní zásady nové právní úpravy všeobecných voleb“. Po projednání „zásad“ v komisi pro politický systém a v právní komisi ÚV KSČ je do konce roku 1989 opět mělo posoudit předsednictvo ÚV KSČ. Zde cesta „Návrhu“ pravděpodobně končí. Žádná z pověřených komisí se již nestihla volební reformou zabývat.⁷ Dne 1. září 1989

navíc předsednictvo ÚV KSČ rozhodlo, že práce na návrhu zákonů o všeobecných volbách budou pokračovat až po XVIII. sjezdu KSČ, který byl naplánován na květen roku 1990 (NA, f. 02/1, a. j.: P128/89, b. 15).

4. Doplňovací volby konané v roce 1989

Podle zákona o volbách (zákon č. 44/1971 Sb.) se doplňovací volby do každé ze sněmoven Federálního shromáždění měly konat nejpozději devadesát dnů po zániku mandátu poslance, přičemž v posledním roce před skončením volebního období nebylo třeba volby konat. Vzhledem k existenci čtyř zákonodárných sněmů a vysokého počtu jednomandátových obvodů byly doplňovací volby v Československu zcela běžnou záležitostí. V dubnu roku 1989 se však konaly netradičně hned v devíti obvodech Federálního shromáždění a ve čtyřech obvodech národních rad. Takto vysoký počet rezignací poslanců souvisel s usnesením předsednictva ÚV KSČ ze dne 18. listopadu 1988 a s přijetím „Zásad pro výkon funkce poslanců zákonodárných sborů“ (NA, f. 02/1, a. j.: P93/88, b. 8).

První ze čtyř zásad reagovala na aktuálně vysoký počet změn v obsazení státních a stranických funkcí. Předsednictvo ÚV KSČ doporučilo stanovit zásadu, aby se poslanec, který odejde v průběhu volebního období pracovat do zahraničí, vzdal svého mandátu v zákonodárném sboru. Mezi těmi, kteří měli rezignovat na poslanecký mandát z důvodu vyslání do diplomatických služeb, byli mimo jiné čtyři bývalí ministři Štrougalovy vlády (předseda vlády SSR Peter Colotka, ministr vnitra Vratislav Vajnar, ministr paliv a energetiky Vlastimil Ehrenberger a ministr hutnictví, strojírenství a elektrotechniky Ladislav Gerle). Druhá zásada stanovila, aby se poslancem dvou zákonodárných sborů mohl stát pouze předseda ČNR a SNR. V této souvislosti požádal bývalý předseda vlády ČSR Josef Korčák o uvolnění ze své funkce v ČNR. Podle třetí zásady měli dlouhodobě nemocní poslanci podat rezignaci, zbývali do ukončení volebního období více než jeden rok (materiál zmiňoval poslance Michala Žákovice, Alenu Dondovou, Naděždu Křenovou a Alenu Míkovou). Čtvrtá zásada počítala s omezením kumulace funkcí tím, že by členové vlád (kromě jejich předsedů) nemohli vykonávat mandát poslance. V souvislosti s těmito opatřeními bylo doporučeno projednat prostřednictvím Národní fronty a předsedy klubů komunistických poslanců s jednotlivými poslanci jejich rezignaci. Počítalo se s konáním doplňovacích voleb v jednom termínu, přičemž se zvažovala možnost, aby v souladu s platnými volebními zákony bylo v některých volebních obvodech navrhováno i více kandidátů (NA, f. 02/1, a. j.: P93/88, b. 8, Příloha III).

Dne 27. ledna 1989 schválilo předsednictvo ÚV KSČ rezignaci poslanců a termín doplňovacích voleb, který byl stanoven na čtvrtek 20. dubna 1989 (NA, f. 02/1, a. j.: P102/89, b. 10). Na základě „Zásad“ přijatých na 93. schůzi PÚV podalo rezignaci třináct poslanců.⁸ Dne 17. března 1989 předsednictvo schválilo návrhy kandidátů⁹ Národní fronty pro doplňovací volby do Federálního shromáždění (NA, f. 02/1, a. j.: P108/89, b. 21). Podle důvodové zprávy k danému bodu jednání bylo v devíti obvodech pro volby do Sněmovny lidu a Sněmovny národů předloženo sto šest návrhů ze základních organizací KSČ, KSS, ROH, Svazu družstevních rolníků, Československého svazu žen, Svazu československo-sovětského přátelství, Československého svazu tělesné výchovy, Československého červeného kříže a Svazu invalidů. Všech sto šest návrhů bylo v orgánech strany a NF projednáno a k registraci doporučeno

dvacet kandidátů s určeným pořadím (NA, f. 02/1, a. j.: P108/89, b. 21, Příloha III). Ve všech případech šlo o členy KSČ.

Vedení strany věnovalo dubnovým volbám značnou pozornost. O tom, že se někteří členové vedení KSČ v problematice dostatečně neorientovali, svědčí zápis z již zmiňované diskuse ze dne 3. dubna, ve které kandidát předsednictva Miroslav Hruškovič požadoval, aby schválený „Návrh na zdokonalení všeobecných voleb“ nebyl ještě aplikován na dubnové doplňovací volby. Ve vnitrostranické informaci (NA, f. 02/4, a. j.: S96/89, k informaci 3) ze dne voleb určené členům sekretariátu ÚV KSČ se dokonce hovoří o ověřování nového volebního systému, ačkoliv dubnové volby v podstatě ověřovaly platný volební zákon (zákon č. 44/1971 Sb.).

Spíše než volební systém jako takový si tak vedoucí funkcionáři potřebovali ověřit voličské chování ve změněných podmínkách, umožňujících ucházet se o mandát více kandidátům v jednomandátovém volebním obvodu. Pro držitele moci bylo nutné ověřit si, do jaké míry budou voliči ochotni podporovat kandidáty na dalších místech volebního lístku, respektive do jaké míry podpoří stranickým vedením preferované kandidáty, uvedené na prvním místě hlasovacího lístku. Otázkou rovněž bylo, zda i za změněných podmínek dokáže režim kontrolovat volební proces a dosáhnout takových volebních výsledků, které nikterak neohrozí jeho stabilitu.

Doplňovací volby do Federálního shromáždění splnily očekávání autorů návrhu na otevření volební soutěže vyššímu počtu kandidátů, i když nadále nutně konformních s režimem a pečlivě vybíraných vedením komunistické strany. V šesti volebních obvodech z devíti kandidovali dva kandidáti, ve dvou volebních obvodech dokonce tři kandidáti. Ve volebním obvodu č. 92 (Nitra) do Sněmovny národů kandidoval jediný kandidát, původně byl akt hlasování v tomto volebním obvodu rovněž koncipován jako výběr ze dvou kandidátů. Dne 6. dubna 1989 totiž obdržel ÚV KSČ dopis od jednoho ze zaměstnanců Elektrotechnických strojírny v Nitře, jenž upozornil na vážné nedostatky při výběru Jána Kováče za kandidáta Národní fronty na poslance SN FS. Při ověřování skutečností bylo zjištěno, že Ján Kováč před deseti lety v opilosti fyzicky napadl předsedu výboru ZO KSS, za což mu byl udělen stranický trest napomenutí a okresním soudem v Nitře mu byl uložen trest šesti měsíců srážek ze mzdy. Na základě prověření těchto skutečností Ján Kováč sám požádal o rezignaci na svou kandidaturu (NA, f. 02/1, a. j.: P112/89, b. 11, Příloha III).

František Cigánek (1993: 61), Marián Belko (2004: 189) či Chytilík et al. (2009: 292) uvádějí, že ve všech volebních obvodech při doplňovacích volbách do obou sněmoven Federálního shromáždění došlo ke zvolení kandidátů uvedených na prvním místě na volebním lístku, a to většinou s výraznou převahou hlasů. Pouze ve volebním obvodu č. 24 do Sněmovny národů (Domažlice – Klatovy) byl souboj poměrně vyrovnaný a první kandidát na volebním lístku byl zvolen se ziskem 53,3 procenta hlasů (pro více k doplňovacím volbám v tomto volebním obvodu viz Valeš 2004: 172–173). Takové hodnocení je ovšem možné vztáhnout, jak uvidíme dále, pouze k doplňovacím volbám do obou komor Federálního shromáždění, navíc pouze k dubnovému termínu doplňovacích voleb.

Připomeňme, že současně s doplňovacími volbami do Federálního shromáždění proběhly i doplňovací volby ve čtyřech volebních obvodech do České národní rady (ve dvou v dubnu roku 1989 a v dalších dvou v polovině června roku 1989) a ve dvou volebních obvodech do Slovenské národní rady. Právě doplňovací volby do České národní rady ukazují na obavy vedoucích funkcionářů ohledně zvolení vedoucích funkcionářů při možnosti výběru z vyššího

počtu kandidátů. Ve volebním obvodu č. 129 (Brno – město – východ) mělo dojít ke zvolení člena předsednictva ústředního výboru Karla Urbánka, protože nebyl navržen žádný protikandidát, aby bylo znemožněno Urbánkovo nezvolení.

Ze stejných důvodů pak byl později – ve volebním obvodu č. 133 (Vsetín) – v doplňovacích volbách do Sněmovny lidu Federálního shromáždění konaných 16. června 1989 navržen rovněž pouze jediný kandidát,¹⁰ vedoucí tajemník Severomoravského krajského výboru KSČ Václav Václavík (Záznam zasedání Federálního shromáždění...).

Ačkoli se z výsledků doplňovacích voleb do Federálního shromáždění může zdát, že umístění Karla Urbánka a Václava Václavíka na první místo volebního lístku s více kandidáty by jim zajistilo zvolení, další dubnová doplňovací volba do České národní rady – ve volebním obvodu č. 170 (Bruntál) – ukázala, že tomu tak nemusí být nutně ve všech případech. V Bruntále totiž došlo ke zvolení Josefa Klímy, tedy kandidáta uvedeného na druhém místě na volebním lístku, a to při zisku dvojnásobného množství voličských hlasů než v případě kandidáta uvedeného na prvním místě hlasovacího lístku (NA, f. 02/1 a. j.: P113/89, k informaci 1). Na druhou stranu je třeba přiznat, že se jedná o jediný volební obvod, ve kterém v doplňovacích volbách do všech typů československých zastupitelských orgánů konaných v roce 1989 nedošlo ke zvolení kandidáta uvedeného na prvním místě volebního lístku.

5. Závěr

Československo před rokem 1989 patřilo (spolu s tehdejšími režimy v Rumunsku a Německé demokratické republice) mezi nejrigidnější komunistické režimy v prostoru střední a východní Evropy. V tomto kontextu je třeba vnímat i všechny komunistické reformy politického systému, které mají spíše konzervativní charakter. Celkový rozsah reforem byl pouze omezený, a sice tak, aby nedošlo k ohrožení stability režimu, a tedy jeho oslabení. Jejich cílem bylo zejména posílit důvěru veřejnosti v oficiální komunistické politické instituce, které byly během trvání komunistického režimu zdiskreditovány, ovšem fakticky pouze jejich kosmetickou úpravou bez hlubší proměny jejich podstaty a jejich fungování. Výše představený návrh volební reformy pak tuto komunistickou politiku reforem politických institucí potvrzuje.

Vyjdeme-li v naší úvaze z procedurální definice demokracie (srov. Balík a Holzer 2007: 10; Dawisha 1997: 40–41; Przeworski et al. 1996: 50–51; Schumpeter 2004: 287–289), můžeme konstatovat, že demokratické volby se konají v pravidelných intervalech a jsou založeny na principu svobodné soutěže více kandidátů a názorových proudů a na principu tajného hlasování, se všeobecným volebním právem zahrnujícím všechny dospělé občany. Spolu s Ronaldem Hillem (1994: 270) navíc připomeňme, že v zavedených konsolidovaných demokraciích jsou volby dostatečně spolehlivým a akceptovatelným způsobem výběru zástupců, kteří disponují respektem občanů, jejichž jménem přijímají zákony.

Z hlediska formálních standardů samotného aktu hlasování lze konstatovat, že komunistické volby byly přímé, rovné i (až na několik konkrétních výjimek) tajné. Současně platí, že se v komunistickém Československu konaly volby pravidelně – pouze Národní shromáždění zvolené v roce 1964 si prodloužilo svůj mandát do roku 1971.¹¹ Respektování výše uvedených demokratických požadavků ovšem nemohlo nikterak vyvážit nedemokratičnost komunistických voleb vzhledem k omezení volební soutěže, v důsledku čehož byla naprostá většina ob-

čanů přesvědčena o ryze formální úloze parlamentu. Parlament a jeho poslanci se tak netěšili (a ani nemohli těšit) potřebnému respektu občanů.

Volební praxe neumožňovala svobodné vyjádření vůle voličů, protože volič se ve skutečnosti účastnil voleb bez možnosti výběru (takzvané *no-choice elections*) – v podstatě schvaloval jediného, předem vybraného a oficiálními institucemi schváleného a navrženého kandidáta v jednomandátovém volebním obvodu. Případné nehlasování pro navrženého kandidáta, jakožto i absence u volební urny – ačkoli tehdejší legislativa nezakotvovala volební povinnost, byly vnímány jako nepřátelský postoj k socialistickému zřízení a mohly vést (a často vedly) k přímým perzekučním následkům.

Věra Jirásková (1999: 23–24) takový volební mechanismus označila za poměrně nákladnou mašinerii k vyjadřování souhlasu s existujícím společenským uspořádáním a zejména s konkrétním stavem a politickým vedením země. Změnu v takovémto pojetí voleb nicméně nepřinášel ani výše představený komunistický návrh volební reformy z druhé poloviny osmdesátých let.

Ačkoli komunistická strana ve druhé polovině osmdesátých let připravovala volební reformu, která měla proměnit předchozí schvalovací charakter volebního aktu, kdy volič *de facto* hlasuje o jediném navrženém kandidátovi, v podobu voleb jako mechanismu výběru mezi více kandidáty, měl by i zreformovaný volební systém k ideálu demokratických voleb velmi daleko.

Cílem návrhu volební reformy bylo obnovit důvěru veřejnosti v institut voleb jako demokratického prvku ve smyslu konceptu socialistické demokracie. Cílem takové úpravy bylo navodit zdání kompetitivnosti voleb, což se nicméně mělo odehrát při reálném zachování výrazné parlamentní většiny Komunistické strany Československa a jejího (ústavou kodifikovaného) mocenského monopolu.

To ovšem nutně vyžadovalo kontrolu celého volebního procesu. Toho bylo dosaženo pomocí mechanismu institucionální jednostrannosti (*bias*)¹² – prostřednictvím působení institucí kontrolovaných stranou moci, a to na všech úrovních volebního procesu. V prvotní fázi byla tato kontrola zajištěna nastavením mechanismu navrhování kandidátů, kdy je určitý typ kandidátů vyloučen z volební soutěže. Sarah Birch (2008: 8) takovou situaci označuje jako přímou manipulaci voleb.

Navrhovat kandidáty byly oprávněny pouze vybrané oficiální, režimně konformní instituce jako Komunistická strana Československa, další politické strany či společenské a zájmové organizace sdružené v Národní frontě. Takto navržení kandidáti posléze museli projít procesem schvalování v jednotlivých organizacích Národní fronty, který probíhal pod přímou kontrolou nejvyšších stranických a státních funkcionářů. Teprve oficiálně schválení kandidáti mohli být představeni voličům a uvedeni na volebním lístku, a sice v pořadí, v jakém byli preferováni ze strany vedoucích činitelů.

V poslední fázi volebního procesu pak přicházela na řadu kontrola procesu zpracovávání volebních výsledků, která v případě potřeby poskytovala možnost úpravy volebních výsledků s cílem naplnění očekávání nejvyšších představitelů strany moci a vrcholných státních činitelů.¹³ Celý mechanismus byl ovšem nastaven tak, aby nebylo nutné výrazně vstupovat do volebního procesu v poslední fázi, tedy na úrovni zpracovávání volebních výsledků.

Pravděpodobnost dosažení žádoucích volebních výsledků pak měla být – podle navrhované volební reformy – zvýšena zavedením vícemandátových volebních obvodů, v nichž

by se, s přihlédnutím k jejich velikosti z hlediska počtu voličů, volilo optimálně šest až osm poslanců.

Vývoj událostí na sklonku roku 1989 nicméně přerušil přípravy finální verze návrhu volební reformy a tato nakonec nebyla dopracována a projednána, protože nikdy nespátřila světlo světa. Místo ní byla v první polovině roku 1990 připravena, přijata a provedena volební reforma jiná, která se do jisté míry vracela k volební zkušenosti první (a třetí) republiky, když v Československu znovuzavedla volební systém poměrného zastoupení.

Poznámky

1. Otázku podivuhodných statistických údajů o volební účasti v komunistických volbách podrobněji rozpracovává připravovaná studie Jakuba Charváta nazvaná „Volby a nedemokratické režimy. Případová studie: Československo a střední Evropa 1945–1989“.
2. O procesu přestavby v Československu pojednává připravovaná diplomová práce Martina Štefka, jež bude podána k obhajobě na Ústavu politologie FF UK v Praze v roce 2010.
3. Není-li uvedeno jinak, citujeme archivní zdroje následujícím způsobem: Národní archiv, Praha (NA), fond (f.), archivní jednotka (a. j.), bod jednání (b.), popřípadě číslo jednotky (č. j.).
4. O výsledcích lednového zasedání ÚV KSSS podrobně informoval například týdeník *Tribuna* dne 25. února 1987.
5. Ačkoliv následující maďarské parlamentní volby konané v roce 1985 byly volbami s výrazně omezenou politickou soutěží, dostalo se do parlamentu okolo čtyřiceti nezávislých kandidátů.
6. Celý název dokumentu: „Zpráva předsednictva ÚV KSČ: Za důslednou realizaci linie XVII. sjezdu KSČ na urychlení hospodářského a sociálního rozvoje, za komplexní přestavbu, za prohloubení socialistické demokracie.“ Tato zpráva, kterou na 7. zasedání ÚV KSČ přednesl generální tajemník Miloš Jakeš, byla hlavním bodem jednání a stěžejním dokumentem pro přestavbu v Československu (viz NAČR, fond 01, č. j.: ÚV – 05/88).
7. Vycházíme ze zápisů zasedání komise pro politický systém a právní komise ÚV KSČ z let 1988 a 1989 (viz NA).
8. V. Vajnar (SL, VO 66, Teplice – západ); L. Gerle (SN, VO 15, Mladá Boleslav); J. Havlín (SN, VO 24, Domažlice – Klatovy); M. Blahník (SN, VO 53, Hodonín); M. Zíka (SN, VO 62, Ostrava I); E. Saul (SN, VO 66, Třinec); V. Ehrenberger (SN, VO 68, Havířov); P. Colotka (SN, VO 92, Nitra); V. Kožík (SN, VO 118, Ilava); J. Korčák (ČNR, VO 129, Brno – město – východ); L. Adamec (ČNR, VO 170, Bruntál); P. Colotka (SNR, VO 32, Nitra – západ); L. Pezlár (SNR, VO 142, Spišská Nová Ves). Rezignaci odmítl bývalý předseda Strany slobody M. Žákovič, stejně jako poslankyně A. Dondová, N. Křenová a A. Miková, které se dlouhodobě neúčastnily činnosti ČNR. V souvislosti se jmenováním předsedou vlády ČSSR požádal L. Adamec o uvolnění z funkce poslance ČNR.
9. Kandidáti pro volební obvody do ČNR a SNR byli schváleni zvláště Výborem pro stranickou práci v ČSR a předsednictvem ÚV KSS.
10. Při doplňovacích volbách do Slovenské národní rady to byl případ volebního obvodu č. 142 (Spišská Nová Ves), kde kandidoval ředitel Československého rozhlasu na Slovensku a bývalý vedoucí IV. oddělení ÚV KSČ (do května roku 1988) Vasil Bejda.
11. Československo přijalo v roce 1967 nový volební zákon (č. 113/1967 Sb.), který reformoval stávající praxi sovětského modelu volebního systému v Československu. Zůstával zachován většinový volební systém, nově se ale mělo volit ve vícemandátových volebních obvodech se čtyřmi až osmi mandáty. Současně s tímto zákonem byl přijat i ústavní zákon (č. 112/1967 Sb.) o zkrácení volebního období Národního shromáždění zvoleného v roce 1964. Ústavní zákon ohraničil jeho funkční období dnem 18. listopadu 1968, nový parlament měl být zvolen již podle nového volebního zákona z roku 1967. Po srpnových událostech roku 1968 nebyly ovšem volby ve stanoveném

termínu vyhlášeny a i v následujících měsících měl režim jiné starosti než pořádání voleb, navíc v nevyzkoušené podobě. Na podzim roku 1969 pak nastala poněkud paradoxní situace. Poslanci parlamentu, kteří již téměř rok neměli být – podle ústavního zákona č. 112/1967 Sb. – ve svých funkcích, přijali 15. října roku 1969 ústavní zákon č. 117/1969 Sb., který rušil platnost zákona č. 112/1967 Sb. a prodloužil funkční období (nyní už) Federálního shromáždění zvoleného v roce 1964 do příštích parlamentních voleb, nejpozději však do konce roku 1971. Další volby proběhly až v roce 1971, a to podle zákona č. 44/1971 Sb., který obnovoval praxi jednomandátových volebních obvodů, která zůstala zachována až do pádu komunistického režimu. Volební reforma z roku 1967 tedy nikdy nebyla uvedena v praxi.

12. Andreas Schedler (2002a: 39–46) zařadil institucionální předpojatost (*bias*) do svého výčtu vlastností typických pro volby v nedemokratických režimech.
13. Andreas Schedler (2002a: 39–41) ve svém seznamu atributů demokratických voleb mimo jiné upozorňuje na nutnost existence profesionálních, kompetentních a nestranných volebních komisí. V komunistických volbách ovšem i členové volebních komisí procházeli pečlivým výběrem prováděným režimními institucemi, pročež lze pochybovat o nestrannosti takto ustavených volebních komisí.

Použité zdroje

Literatura

- Balik, Stanislav a Holzer, Jan. 2007. „Focus on Elections: Remarks on the Contemporary Methodology for Classifying Non-Democratic Regimes.“ *Evropská volební studia* 2, č. 1, 1–29 (<http://ispo.fss.muni.cz/uploads/EVS/003/01.pdf>).
- Belko, Marián. 2004. „Vývoj volebního systému v českých zemích od roku 1848.“ In: *Volební systémy*. Eds. Roman Chytilík a Jakub Šedo. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 158–209.
- Brooker, Paul. 2000. *Non-Democratic Regimes. Theory, Government and Politics*. Basingstoke/London: Macmillan Press.
- Case, William F. 1996. „Can the ‚Halfway House‘ Stand? Semidemocracy and Elite Theory in Three Southeast Asian Countries.“ *Comparative Politics* 28, č. 4, 437–464.
- Cigánek, František. 1993. „Předlistopadový parlament ve světle archivní dokumentace.“ In: *Dvě desetiletí před listopadem 1989*. Ed. Emanuel Mandler. Praha: Maxdorf, 57–86.
- Dawisha, Karen. 1997. „Democratization and political participation: research concepts and the methodologies.“ In: *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Eds. Karen Dawisha a Bruce Parrott. Cambridge: Cambridge University Press, 40–65.
- Drygalski, Jerzy a Kwasniewski, Jacek. 1990. „No-Choice Elections.“ *Soviet Studies* 42, č. 2, 295–315.
- Hill, Ronald J. 1994. „Democracy in Eastern Europe.“ In: *Developing Democracy. Comparative research in honour of J. F. P. Blondel*. Eds. Ian Budge a David McKay. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 267–283.
- Charvát, Jakub. 2009. „O původu maďarského volebního systému.“ *Člověk*, č. 16 (<http://clovek.ff.cuni.cz>).
- Chytilík, Roman; Šedo, Jakub; Lebeda, Tomáš a Čaloud, Dalibor. 2009. *Volební systémy*. Praha: Portál.
- Jirásková, Věra. 1999. „Přechodné období a nové ústavy.“ In: *Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část*. Ed. Václav Pavlíček. Praha: Právnická fakulta UK, 18–36.
- Koudelka, František. 2000. „Husákův pád. Dokumenty k oddělení funkcí prezidenta ČSSR a generálního tajemníka ÚV KSČ a k nástupu Miloše Jakeše do čela KSČ.“. *Soudobé dějiny* 8, č. 3, 473–525.
- Měchýř, Jan. 1999. *Velký převrat či snad revoluce sametová? Několik informací, poznámek a komentářů o naší takřečené něžné revoluci a jejích osudech 1989–1992*. Praha: Československý spisovatel.
- Mlynář, Zdeněk. 1961. *K teorii socialistické demokracie*. Praha: Státní nakladatelství politické literatury.
- Mlynář, Zdeněk. 1987. *Problémy politického systému. Texty o roce 1968 normalizaci a současné reformě v SSSR*. Kolín nad Rýnem: Index.

- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael; Cheibub, José Antonio a Limongi, Fernando. 1996. „What Makes Democracies Endure?“ *Journal of Democracy* 7, č. 1, 39–55.
- Schedler, Andreas. 2002a. „The Menu of Manipulation.“ *Journal of Democracy* 13, č. 2, 36–50.
- Schedler, Andreas. 2002b. „The Nested Game of Democratization by Elections.“ *International Political Science Review* 23, č. 1, 103–122.
- Schumpeter, Joseph Alois. 2004 (1942). *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: CDK.
- Staar, Richard F. 1958. „Elections in Communist Poland.“ *Midwest Journal of Political Science* 2, č. 2, 200–218.
- Valeš, Lukáš. 2004. „Rok 1989 pohledem okresu na Západě.“ *Sborník Archivu Ministerstva vnitra* 2, 151–184 (http://www.abscr.cz/data/pdf/sbornik/sbornik2-2004/rok1989_pohledem_okresu.pdf).

Seznam elektronických zdrojů

- Benoit, Kenneth a Schiemann, John W. 1995. „Electoral System Origins: Institutional Choice in Hungary.“ Příspěvek přednesený na konferenci pořádané The Northeastern Political Science Association ve dnech 9. až 11. listopadu 1995 (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.24.6911>).
- Birch, Sarah. 2008. „Electoral System Manipulation in Non-, Semi- and New Democracies.“ Příspěvek přednesený na výroční konferenci *The APSA 2008 Annual Meeting* v Hynes Convention Center v Bostonu, Massachusetts dne 28. srpna 2008 (http://www.allacademic.com/meta/p279806_index.html).
- Záznam zasedání Federálního shromáždění z úterý 20. června 1989* (<http://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/004schuz/s014001.htm>).
- Záznam zasedání České národní rady ze čtvrtka 28. června 1989* (<http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/stenprot/015schuz/s015001.htm>).

Seznam příslušných zákonů

- Zákon č. 26/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění a Slovenské národní rady
- Zákon č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění
- Zákon č. 44/1971 Sb., o volbách do Federálního shromáždění

Seznam archivních pramenů

- Národní archiv České republiky, Archivní 4/2257, Praha 4 – Chodovec 149 00:
Fond 01 – stenografické zápisy jednotlivých zasedání ústředního výboru KSČ
Fond 02/1 – předsednictvo ústředního výboru KSČ
Fond 02/4 – sekretariát ústředního výboru KSČ
Fondy stálých komisí ústředního výboru KSČ (právní, pro politický systém)
Fond ústředního výboru Národní fronty ČSSR

Periodika

- Tribuna* – Týdeník pro ideologii a politiku, č. 8/87