

# Diskursivní rovina sporu o volební reformu v Rumunsku v roce 2012<sup>1</sup>

Ivan Jarabinský<sup>2</sup>

**Abstract:** *The Discourse Dimension of the Dispute Over the Romanian Electoral Reform in 2012*

*This article deals with the argumentation between opponents and advocates of the electoral reform which was approved by the Romanian parliament in May 2012. The text discusses the validity of the arguments raised by both sides of the dispute. For this purpose, the text considers only parliamentary debates and the argumentation of the Constitutional Court. The author employs arguments from the fields of political science and law to discuss the three main areas of the dispute. These are the representativeness of the intended electoral system, the number of elected representatives, and the timing of the electoral reform. The analysis concludes that the arguments to support each of the two main forms of electoral system – majoritarian and proportional – were used correctly. However, the arguments in favour of each system sometimes omitted important disadvantages connected with that system. Although the Constitution of Romania allows wide-ranging changes to the electoral system, the omitted consequences have to be taken into consideration. The text supplements discussions on electoral engineering with a focus on the constitutionality and validity of the arguments raised during the debate. From this perspective, it is necessary to take into consideration not just the mechanical effects of the electoral system but also its possible broader impact.*

**Keywords:** *Electoral System, Romania, Electoral Reform, First-Past-the-Post, Argumentation*

## 1. Úvod

Dne 27. 6. 2012 odmítl Ústavní soud Rumunska návrh na změnu volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny, který pocházel z dílny toho času premiéra a poslance Victora Ponta (Strana sociální demokracie – PSD) a senátora Crina Antonecu (Národní liberální strana – PNL). Tento návrh byl přijat jak Poslaneckou sněmovnou, tak Senátem, přičemž hlavní podporu získal od Sociálně liberální unie (USL), jakožto vládní aliance sdružující strany PSD, PNL a Konzervativní stranu (PC) (Camera Deputaţilor 2012a).<sup>3</sup>

Cílem předkládané práce je posoudit ústavnost navrhovaných změn volebního zákona a validitu argumentů představených na půdě parlamentu a později Ústavního soudu. Argumenty vzešlé z těchto debat se tedy stávají základní jednotkou a rovněž jakýmsi vodítkem samotné analýzy. Ta se snaží vznesené argumenty a klíčové oblasti diskuse rozebrat primárně z politologického, avšak částečně také z právního (ústavního) hlediska. Validita je tedy v tomto smyslu hodnocena v první řadě ve vztahu k teoretickým očekáváním pramenícím především ze studia volebních systémů. V případě, že se však některé argumenty odkazují na (ne)ústavnost konkrétních opatření, je jejich validita posuzována v souvislosti s ústavními omezeními. K zodpovězení otázky, zda je, či není předkládaná změna volebního systému v souladu s ústavou, vycházíme z faktu, že Rumunsko je příkladem země, jejíž ústava rámcově stanovuje podobu

<sup>1</sup> Text byl zpracován v rámci projektu specifického výzkumu Katedry politologie FSS MU "Volby, politické strany a prosazování zájmů" (kód MUNI/A/0742/2012).

<sup>2</sup> Autor je studentem doktorského studijního programu Politologie na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity, Joštova 10, 602 00 Brno. Email: 389860@mail.muni.cz

<sup>3</sup> K této alianci se po lokálních volbách z června 2012 přidala i strana Národní unie pro pokrok Rumunska (UNPR) v návaznosti na založení Středolevé Aliance s PSD (Mediafax.ro 2012).

volebních principů, přičemž jako taková neobsahuje bližší popis volebního systému (viz *Constituția României*), a proto je možné tento soulad evaluovat. Existují totiž i státy, v nichž volební pravidla tvoří součást ústavy, a takovéto posouzení by se mohlo vztahovat pouze k možnostem změny ústavy, což ovšem není tento případ.

Debata v otázce, který volební systém je spravedlivější, nemá dlouhodobě jasného vítěze. Všechny volební systémy mají svá pro a proti, přičemž často závisí spíše na tradici dané země, jaká volební pravidla přijme za svá. Při vytváření volebního zákona je využíváno především poznatků studia volebního inženýrství, které se snaží predikovat výstupy volebních systémů. Argumentace při přijímání konkrétního volebního zákona se pak opírá právě o obdobné výhody a nevýhody jednotlivých volebních systémů jak z hlediska podstaty samotných pravidel, tak z hlediska jejich specifických parametrů. A právě výkladem těchto argumentů se zabývá předkládaná práce, která na příkladu zamýšlené rumunské volební reformy z roku 2012 ilustruje, jak jednotlivé strany sporu interpretují svá stanoviska a nakolik jsou jejich argumenty oprávněné, respektive nakolik je jejich argumentace validní v kontextu rumunské ústavnosti. Práce tak především prizmatem volebního inženýrství objasňuje, jak jsou jednotlivé poznatky tohoto studia využívány v praxi těmi aktéry, kteří mají rozhodující slovo při přijímání konkrétní legislativy. Tím doplňuje toto studium o porozumění způsobu jeho reálného využití. Dosavadní práce se totiž většinou opírají především o aplikaci těchto poznatků na konkrétní případy, aniž by braly v potaz, jestli se představená zjištění nějakým způsobem promítla do legislativního procesu či byla jinak reflektována. Svým způsobem tak opomíjejí oblast, která je pro přijetí klíčová, což je praktické využívání konkrétních argumentů orgány odpovědnými za změnu. Z hlediska posouzení ústavnosti konkrétního zákona je pak důležité pochopit či odhalit případnou tendenčnost či nekorektnost při využívání teoretických poznatků a předpokladů, eventuálně osvětlit paradoxy, které v rámci diskuzí mohou nastat.

Obecně se předpokládá, že ke změně volebních pravidel dochází na základě inherentních a/nebo kontingenčních faktorů (Shugart 2008). To, že volební pravidla nenaplní některé stanovené normativní předpoklady (rovnost a spravedlivé zastoupení vs. efektivita), totiž může zapříčinit množství činitelů, jako jsou neočekávané výstupy stávajícího systému pravidel, změna politické reprezentace, především z hlediska její normativní preference, nebo jiné další tlaky na změnu. Argumenty vznesené k obhajobě sledované volební reformy se opírají především o inherentní selhání stávajících pravidel v určité oblasti a jejich cílem má být náprava takto produkovaných nespravedlností. Teoretické poznatky z oblasti volebního inženýrství však poukazují na fakt, že k volebním reformám dochází takřka výhradně v situaci, kdy nová pravidla budou výhodná pro držitele úřadu<sup>4</sup> (resp. jejich navrhovatele) (Benoit 2004, Boix 1999, Shugart 2008). Je zřejmé, že v argumentační linii nebude předkladatel nových pravidel obhajovat tím, že ho tato pravidla zvýhodní před ostatními, jejichž podporu pro prosazení zákona potřebuje. V tomto momentě tedy můžeme očekávat, že aktér bude argumentovat tendenčně, případně zatajovat některé „vedlejší“ efekty nových pravidel, nebo bude tato pravidla obhajovat nekorektním způsobem a bude lhát o jejich možných dopadech. Při analýze očekávaných účinků

<sup>4</sup> Výhoda nemusí pramenit nutně ze systémového nastavení, ale například z naplnění veřejné poptávky. Vyslyšení veřejnosti volající po změně volebního systému může dané straně zajistit ve volbách vyšší zisky hlasů. V tomto smyslu se ovšem do odhadu potenciální podpory promítá více faktorů, mezi něž můžeme zařadit rozložení této podpory mezi více stran podporujících stejnou reformu, nejasnost takového rozložení, salience daného tématu atp. Přesto na příkladu předchozí změny rumunských pravidel můžeme pozorovat podporu nového volebního systému ze strany těch poslanců, jimž by usnadňoval jejich znovuzvolení, případně by zvýhodnil jejich stranu (Gherghina et al. 2013). Mechanický propočtení volebních výstupů by tak zřejmě měl mít tendenci převážet při rozhodování.

navrhovaného systému však můžeme odhadnout nejen pravděpodobné výsledky, ale rovněž můžeme identifikovat strany, které budou novými pravidly případně zvýhodněny. Přestože zmiňovaná volební reforma nevešla v platnost, může očekávané zvýhodnění jejího navrhovatele potvrdit předpoklad, že ke změně volebního systému se schyluje až v momentě, kdy je pro úřadující strany (resp. navrhovatele) prospěšný. Jestliže se navíc toto zvýhodnění potvrdí, bude možné označit případný styl argumentace za cílenou strategii, nikoli za projev neznalosti či opomenutí dalších možných dopadů. Součástí posouzení validity jednotlivých argumentů ve vztahu k normativnímu výběru mezi reprezentativním a efektivním, respektive mezi stávajícím smíšeným a potenciálním většinovým volebním systémem, je tedy i sledování jejich potenciálních dopadů.

Text se tak zabývá třemi hlavními tématy, jež se stala meritem celého sporu kolem nového volebního systému. Zaprvé se jedná o reprezentativnost, jelikož navrhovaná volební reforma měla primárně zvýšit reprezentativnost zvolených kandidátů vůči jejich voličům. Vzhledem k absenci konkrétní velikosti obou volených parlamentních komor a v reakci na referendum z roku 2009, ve kterém lidé podpořili snížení počtu volených poslanců, se druhou linií sporu stala otázka počtu volených zastupitelů. Poslední větší debata se pak týkala načasování volební reformy, jelikož půl roku před řádnými volbami vzbuzovala jisté pochybnosti.

Práce tak v první části v obecné rovině naznačuje fungování současného volebního systému tak, aby byl dále patrný rozdíl při představení zamýšlené reformy. Druhá kapitola se pak věnuje výkladu konkrétních interpretačních sporů, přičemž její podkapitoly jsou členěny podle zmíněných tematických oblastí – tedy reprezentativnosti, počtu volených zastupitelů a načasování volební reformy. Vzhledem k tomu, že téma reprezentativnosti je možné uchopit z více perspektiv, je tato část rozdělena na teoretičtější pasáž zabývající se reprezentativností diskutovaných typů volebních systémů v jejich principu, část věnující se hlavnímu cíli předkládané volební reformy, kterým bylo napravení nespravedlností stávajícího volebního systému, praktickými dopady zamýšlené změny na reprezentativnost komor a tématem reprezentace etnických menšin ve volených orgánech. Všechny tyto oblasti jsou pak evaluovány zejména z politologického, ale částečně i právního hlediska opírajícího se především o rumunskou ústavu.

## 2. Současný volební systém a zamýšlená změna

Rumunský volební systém prošel v posledních dvou dekadách několika změnami. Převážně se jednalo o menší úpravy původního listinného volebního systému, který po většinu času fungoval na principu rozdělování hlasů pomocí Hareovy kvóty, přičemž zbytkové hlasy byly rozdělovány za pomoci d'Hondtova dělitele. Daný volební systém navíc zajišťoval reprezentaci zástupcům národnostních menšin. Menší změny se pak týkaly především výše uzavírací klauzule a počtu volených mandátů, počtu obvodů a velikosti obvodů, či podmínek pro udělení mandátu straně zastupující národnostní menšinu. Tyto změny však nikdy (snad jen s výjimkou zavedení volební klauzule a navázání počtu rozdělovaných mandátů na počet obyvatel ve druhých svobodných volbách 1992) nebyly nijak zvláště významné, avšak mírný trend postupného navyšování volebních nákladů pro menší strany byl evidentní (více viz Šedo 2007: 81–84).

V roce 2007 pak proběhlo referendum o změně volebního systému na dvoukolový většinový, jehož podporovatelem byl prezident Băsescu. Toto referendum bylo sice úspěšné, ale vzhledem k nedostatečnému počtu hlasujících (26,51% účast) bylo neplatné (viz Biroul Electoral Central 2007).

Změna přišla s přijetím volebního systému užívaného od voleb 2008. Ten naplňoval (a dodnes naplňuje) charakteristiku smíšeně personalizovaného systému poměrného zastoupení (viz dále). Distribuce mandátů je totiž prováděna ve dvou složkách: poměrné a většinové. K tomu, aby se strany dostaly do skrutinia v poměrné složce, musí splnit alespoň jedno ze tří kritérií: 1) volební subjekt (strana) musí překročit 5 % celostátní uzavírací klauzuli; nebo 2) ve volbách do Poslanecké sněmovny musí získat alespoň 6 přímých mandátů z jednomandátových obvodů (v případě voleb do Senátu alespoň 3 přímé mandáty); nebo 3) v případě volebních aliancí se pětiprocentní klauzule navyšuje za druhého člena o 3 % a za každého dalšího člena o 1 % až do výše 10 %.

Distribuce mandátů pak probíhá ve třech úrovních. Území je rozděleno na jednomandátové obvody, ve kterých mohou kandidáti získat přímý mandát, pakliže dosáhnou nadpoloviční většiny hlasů v daném obvodě. Jestliže ne, jsou jejich výsledky sečteny a dále počítány na úrovni 43 volebních obvodů (41 krajů, hlavního města Bukurešti a samostatného volebního obvodu pro Rumuny žijící v zahraničí). Počet mandátů určený pro tyto obvody je odvozen od počtu obyvatel. Na úrovni těchto obvodů jsou mandáty přidělovány s využitím Hareovy kvóty. Jelikož se dá předpokládat, že tato metoda distribuce nerozdělí všechna křesla, následuje další fáze přerozdělování, v níž jsou nevyužité hlasy pro jednotlivé strany (kandidáty) sečteny a na celostátní úrovni jsou za pomoci d'Hondtova dělitele přiděleny ostatní mandáty (Legea nr. 35/2008).

Takovéto nastavení volebního systému však s sebou v praxi nese některé problémy, které se staly jedním z hlavních argumentů pro změnu volebního systému. Proponenti změny totiž poukazovali na nezamýšlené výstupy, které volební systém produkoval. Jednalo se především o fakt, že jedinec, který významně porazil (avšak ne nadpoloviční většinou) své soupeře v jednomandátových obvodech, nemusí být zvolen, přičemž mandát připadne na základě poměrné složky kandidátovi s horšími výsledky (viz Ponta, Antonescu 2012).

Poslanec Victor Ponta a senátor Crin Antonescu proto přišli v první polovině roku 2012 s návrhem zákona, který měl upravit stávající volební pravidla. V úvodu nastíněný teoretický předpoklad tak nutí ke sledování přijímaných změn rovněž z hlediska možného zvýhodnění aliance USL (či stran PSD a PNL), jejímiž členy jsou právě zmínění předkladatelé návrhu zákona, v případných volbách. Změna se měla týkat především samotné podstaty rozdělování mandátů, kdy měl být smíšeně personalizovaný systém poměrného zastoupení nahrazen většinovým volebním systémem prvního v cíli (first-past-the-post – FPTP). V hranicích současných jednomandátových obvodů by tak mandáty připadly těm kandidátům, kteří získali v daném obvodu prostou většinu hlasů. Takto by byly rozděleny všechny mandáty a další přerozdělování by už nebylo nutné. Návrh zákona pak s sebou přinášel rovněž některé další nutné změny. Ruší se jím logicky všechny typy uzavíracích klauzulí. Při rovnosti hlasů v daném volebním obvodě by pak postoupili do dalšího kola, které by se konalo za dva týdny, kandidáti se shodným počtem hlasů a vyhrál by ten, který získá nejvyšší počet hlasů, tedy znovu prostou většinu platných hlasů v obvodě. Co se týče zastoupení etnických menšin, měl by být mandát nově zajištěn každé etnické skupině, která překročí 7 % populace v daném kraji (județe) a nedostane křeslo v žádném z jednomandátových obvodů (colegiile uninominale) v tomto kraji, přičemž tento mandát připadne nejlépe umístěnému kandidátovi dané menšiny. To pak platí rovněž v případě, jsou-li tímto etnikem Rumuni (PL-x nr. 131/2012). V praxi to tedy znamená, že takto přidělené mandáty půjdou nad rámec počtu jednomandátových obvodů.

### 3. Reprezentativnost

Teoretici volebního inženýrství (viz např. Reynolds et al. 2005: 9–15) tvrdí, že při změně volebního zákona je zapotřebí mít stanovený cíl, s nímž je k případné reformě přistupováno. Zastánci změny z parlamentních řad tak jako hlavní cíl reformy artikulovali napravení nespravedlností plynoucích z aktuální úpravy volebního zákona (Ponta, Antonescu 2012). Jak bylo výše naznačeno, stávající volební systém často přidělí kandidátovi mandát při distribuci v proporcí složce volebního systému, což je činěno na základě počtu hlasů obdržaných kandidující stranou. I když kandidát získal na úrovni jednomandátového obvodu mnohem více (avšak ne nadpoloviční počet) hlasů než jeho soupeři, je volebním systémem odstaven a mandát je přidělen kandidátovi, který se nachází na kandidátní listině úspěšnější stany, přestože ve „svém“ obvodu získal málo hlasů a zůstal daleko za takto odstaveným vítězem. Dva rozdílné volební principy tak stály vůči sobě v opozici a prizmatem každého z nich se zdálo, že konečné výstupy dostatečně nereflektují vůli voličů.

#### a. Princip volebního systému

Reprezentativnost volebních výstupů byla hlavním oficiálním katalyzátorem zamýšlené volební reformy. Proponenti zdůrazňovali napravení křivd, které působil stávající volební systém (relativně) vítězným kandidátům na úrovni jednomandátových volebních obvodů. Z tohoto hlediska je podle nich zamýšlená změna spravedlivější, protože mandát připadne jen těm kandidátům, kteří budou ve „svých“ obvodech nejsilnější (viz Ponta, Antonescu 2012). Takovýto argument je zcela jednoznačně validní, avšak pouze přistupujeme-li k němu prizmatem většinového volebního systému. Crin Antonescu přitom odkazuje na Velkou Británii jakožto zdárný příklad fungující parlamentní demokracie, v níž je reprezentativnost výstupů odrážena v principu „první vítězí“. Svůj argument pak opírá o analogii s volbou prezidenta. Pakliže je totiž prezident volen většinovým volebním systémem a nikdo nezpochybňuje nedemokratičnost takovéto volby, není důvod zpochybňovat tento systém ani na parlamentní úrovni (viz Camera Deputaților 2012b).

Od obdobného chápání voleb můžeme odlišit spravedlnost ve smyslu proporcčnosti výstupů. Jak poukazuje Arend Lijphart, je z tohoto hlediska nejspravedlivější systém zajišťující co možná nejreprezentativnější výstupy (viz Lijphart 1994: 140–141). Tímto prizmatem na problém nahlíží právě oponenti zamýšlené reformy. Poslanec Hunor Kelemen (UDMR) tvrdí, že většina vzniklá na základě nového systému by byla umělá a neodrážela by vůli voličů. Mnoho z nich by pak nebylo zastoupeno v parlamentu, jelikož strany, pro které by hlasovali, by se do parlamentu nedostaly (viz Camera Deputaților 2012b). To přímo odráží prizma zastánců proporcčních volebních systémů, kteří tvrdí, že „disproporční volební výsledky jsou inherentně neférové a nedemokratické“ (Lijphart 2007: 178). Hunor Kelemen pak rovněž odporuje Antoneskově analogii s volbou prezidenta, jelikož ten je volen pouze jeden, na rozdíl od parlamentu, který je volen jako celé těleso (Camera Deputaților 2012b).

Oba zmíněné přístupy k hodnocení spravedlnosti voleb tvoří jednu z hlavních linií sporu jak mezi politiky, tak mezi akademiky. Nelze říci, že jeden způsob volby by byl více či méně demokratický než druhý. V rozporu s ústavou může být pouze za předpokladu, že dokument jasně stanovuje typ užívaného volebního systému, což v rumunském případě absentuje. Přestože rumunský Ústavní soud ve svém rozhodnutí ke stížnostem na tento předkládaný zákon neargumentoval ve vztahu k většinovému systému jako takovému, je evidentní, že není možné takovýto princip a priori odmítnout. S odkazem na Evropský soud pro lidská práva totiž

poukazuje na existenci mnoha způsobů fungování volebních systémů, které jsou vázány hlavně k historii, kulturní rozmanitosti a politickému myšlení (Curtea Constituțională a României 2012: 29). Rozčarování v kontextu rumunských voleb je však z tohoto hlediska dále umocněno povahou stávajícího zákona. Ten kombinuje jak složku většinovou, tak poměrnou. Rumunští voliči tak mají zkušenost s oběma typy hlasování, přestože je v rámci většinové složky nutné ke zvolení překročit nadpoloviční většinu hlasů v obvodu. Na základě voleb z roku 2008 můžeme konstatovat, že dopad většinové složky na výsledek voleb, respektive zvolení konkrétního kandidáta, není zanedbatelný. V případě Poslanecké sněmovny se na zvolení podílela z 27 % (tj. v 85 případech z 315 jednomandátových obvodů). Co se týče Senátu, je tento podíl kandidátů zvolených v jednomandátovém obvodě 22,6 % (údaje na základě dat z Biroul Electoral Central 2008). To znamená, že necelé tři čtvrtiny, respektive téměř čtyři pětiny křesel byly obsazeny za pomoci poměrné složky, v níž podobu kandidátních listin mají v režii politické strany. Voličům je tak umožněno vyjádřit svoji preferenci, která, ačkoli se jeví jako vítězná, nevede k zisku mandátu pro takto upřednostňovaného kandidáta. Volební systém tedy zjistí nominální preference voličů, avšak poměrná složka tyto preference může snadno obejít.

V momentě, kdy je hlasování tímto způsobem personalizováno, přičemž hlavní úrovní přidělení hlasu je jednomandátový obvod, v rámci něhož je v daný moment volen primárně kandidát (protože na rozdíl od obdobných volebních systémů má volič možnost udělit pouze jeden preferenční hlas), je rovnováha systému na výstupech zjevně vychýlena ve prospěch poměrné složky. Systém totiž kombinuje hlavní charakteristiky obou typů systémů, kdy personalizovanou volbu v jednomandátovém obvodě (typickou pro většinový systém) spojuje s poměrnou volbou do té míry, že výsledky proporční složky jsou odvozeny z hlasů udělených ve složce většinové – závislá kombinace. Vzhledem k tomu, že není nijak konkrétně specifikován počet volených poslanců či senátorů, dá se říci, že je volební systém v principu odkázán především na výsledky jeho proporční složky, která se tak teoreticky může lišit od představ zastánců většintvornosti skrze kategorickou volbu jednoho kandidáta. Volební systém proto můžeme charakterizovat jako smíšeně personalizovaný systém poměrného zastoupení<sup>5</sup> – MMP, přičemž voliči neudělují dva hlasy, jako je to obvyklé v některých jiných zemích (např. Německo, Nový Zéland). A právě to mohlo zapříčinit, že si jednotliví aktéři volebního procesu neuvědomovali, že hlasují/kandidují spíše v rámci poměrného volebního systému, přičemž očekávali, že – podle principu většiny – bude zvolen ten kandidát, který získá v daném obvodu nejvíce hlasů. Volební systém však v tomto duchu konstruován nebyl. Jak poukazuje Ústavní soud ve svém rozhodnutí ke stížnosti na tuto novelu: „Stávající volební systém nemá nic společného s jednokolovým, většinovým volebním systémem s jednomandátovými obvody tak, jak je praktikován v jiných zemích“ (Curtea Constituțională a României 2012: 21).

<sup>5</sup> Přestože ve volbách v roce 2012 byl počet mandátů ve srovnání s počtem jednomandátových obvodů značně navýšen (v případě Poslanecké sněmovny o 25,08 %, v Senátu 28,47 %), je sporné o tomto rozdílu mluvit jako o převislých mandátech, jelikož rumunská ústava explicitně neuvádí počet volených parlamentních zastupitelů, a není tak zřejmé, k čemu tuto hodnotu vztáhnout. Do jisté míry je však srovnání s počtem jednomandátových obvodů relevantní, jelikož počet poslanců a senátorů má jasně stanovenou kvótu pro počet obyvatel, které mají reprezentovat. V tomto případě pak rovněž nelze označit počet takto převislých mandátů jako pravidlo, které by stabilněji zajišťovalo překročení alespoň 5 % mandátů rozdělovaných oběma složkami, jak požadují Massicott a Blais (viz Chytilík et al. 213-214), čímž zůstává označení daného volebního systému jako smíšeného nadále problematické.

### ***b. Cíl: napravení nespravedlnosti***

Debaty vedoucí k zavedení stávajícího volebního systému byly charakteristické především požadavky na zvýšení zodpovědnosti a zajištění silnějšího vztahu mezi zvolenými zástupci a jejich voliči, což mělo nepřímo navrátit důvěru v parlament. Při stanovování cílů reformy byla rovněž brána v potaz samotná reprezentativnost zvoleného orgánu, přičemž bylo poukazováno na vysoké podíly propadlých hlasů v předchozích volbách pod listinným poměrným volebním systémem (viz Ogaru 2011: 6). Z hlediska těchto cílů jsou současná volební pravidla problematická, jelikož proklamovaný vztah volič-kandidát zaznamenává výše zmíněné problémy.

Není bez povšimnutí, že za stávajícím volebním zákonem stojí všechny strany zastoupené v tehdejším parlamentu (Neamtu 2011: 10). PSD i PNL tak reagují rovněž na vlastní pochybení při přípravě stávajících pravidel. Napravení nespravedlností tohoto zákona jakožto cíl volební reformy se proto jeví jako logické. Vyčerpávající odpověď na otázku, za jakým účelem je volební systém reformován, to však nepřináší. K jejímu zodpovězení dále přispívá senátor Antonescu, když tvrdí, že „systém nabízí možnost pevné většiny, konzistentnost a vlády se silnou parlamentní podporou“ (Camera Deputaților 2012b). Většintvornost volebního systému tak zřejmě stojí v pozadí zamýšlené změny, která se při rozhodování mezi většinovým a poměrným systémem kloní na stranu prvně jmenovaného. Přistoupíme-li tedy k problému prizmatem většinového systému, můžeme konstatovat, že by byla tímto způsobem, z čistě technicistního pohledu, napravena nespravedlnost, kterou ve svých výstupech produkuje platný volební systém. Naopak sledováním poměrnosti výstupů, jakožto záměru volební reformy co se týče snahy o zvýšení reprezentativnosti, by bylo takovéto výstupy možné označit za nespravedlivé ve srovnání s výstupy předchozími. Dá se totiž očekávat, že by podíl nevyužitých hlasů – minimálně krátkodobě – oproti stávajícímu systému dále vzrostl, na což znovu poukazuje Hunor Kelemen: „stovky tisíc až miliony lidí budou bez politického zastoupení v parlamentu“ (Camera Deputaților 2012b). Současný volební systém totiž nevyužívání hlasů zabraňuje svojí poměrnou složkou, která v předkládaném návrhu absentuje. Tuto dvojakost ve vnímání reprezentativnosti zdůrazňuje i poslanec Árpád-Francisc Márton (UDMR): „Je fakt, že se kandidát se 49,99 % dostane do parlamentu, [...] ale také neumožňuje 50,01 % hlasujících voličů do parlamentu vstoupit“ (Camera Deputaților 2012b).

Hlavní nedorozumění celé této debaty kolem reprezentativnosti pramení z úrovně, na níž jí jednotliví aktéři chtějí dosáhnout. Zastánci většinového systému hledí především na úroveň volebního obvodu, zatímco proponenti poměrných pravidel se snaží jeho proporcionalitu odrazit v konečném složení voleného tělesa. Ani jeden z těchto cílů není irelevantní, avšak mohou mít další konsekvence. Na tu nejdůležitější nepřímo poukazuje poslanec Teodor-Marius Spînu (PDL), když tvrdí: „Myslím, že nemáme morální kvality, abychom se pokusili změnit tento systém dnes“ (Camera Deputaților 2012b). Spînu tak nepřímo upozorňuje na fakt, že předložená změna pravidel by mohla mít za následek omezení stranické soutěže, přičemž není ani jisté, jaký dopad by reforma mohla mít na samotnou kvalitu demokracie. Na případnou redukci stranického systému oprávněně upozorňuje i poslanec Theodor Paleologu (PDL), který poukazuje na fakt, že „v tomto systému pak budou padat za oběti jednotlivé strany“ (Camera Deputaților 2012b).

### ***c. Praktické dopady reformy na reprezentativnost komor***

Přestože se na základě znalosti studia volebního inženýrství dá předpokládat, že v momentě, kdy se navrhovatel volební reformy k této reformě uchýlí, je pro něj daná změna nějak prospěšná (viz např. Benoit 2004), nelze a priori přijmout závěr, že tak iniciátor činí ve snaze využít mechanický

efekt volebního systému ke svému obohacení ve smyslu navýšení počtu mandátů při konstantním počtu získaných hlasů, což je obvykle jedna z nejsilnějších motivací. Tento závěr však lze předpokládat. Položíme-li si otázku, jak by dopadly další volby, a budeme-li alespoň částečně schopni predikovat jejich výsledek, můžeme se pokusit dobrat výsledku, kterého bude dosaženo s využitím navrhovaného volebního systému.

V tomto konkrétním případě se přitom dá odhadovat z několika ukazatelů. Prvním z nich je chování navrhovaného systému v praxi. To bylo možné pozorovat na základě dat z předchozích voleb v roce 2008. Jak ukazují následující tabulky 1 a 2, při využití navrhovaných volebních pravidel by byly poměrně značně posíleny zisky nejsilnějších stran, především pak vítězné (z hlediska počtu mandátů) Demokratické liberální strany (PDL). Menší strany v rámci systému FPTP obecně ztrácejí, což se projevuje i u třetí nejsilnější strany PNL. Naopak, koncentrovanost voličů Maďarského demokratického svazu v Rumunsku (UDMR) této straně zajišťuje minimálně stejné zastoupení, jako ve stávajícím systému. Při volbách do Senátu však počet jejích mandátů roste především díky speciální klauzuli o zajištění mandátu straně toho etnika, které v daném kraji dosahuje alespoň 7 % zastoupení<sup>6</sup>, přičemž na úrovni jednomandátových obvodů v tomto kraji nezískalo žádný mandát. Dalo by se tak předpokládat, že právě rozložení voličů UDMR by z této strany do budoucna tvořilo třetí stabilní subjekt stranického systému (mimo zástupce jednotlivých minorit zastoupených po jednom mandátu). Stejně tak bychom mohli pod systémem FPTP odhadovat ještě větší koncentraci stranického spektra (přestože již nyní se do parlamentu bez využití výjimek dostaly pouze 4 strany), především pak spolupráci PNL s jiným subjektem.

Z hlediska potřeby „vhodné“ voličské koncentrace není bez povšimnutí ani fakt, že přestože aliance PSD-PC získala ve volbách do Poslanecké sněmovny více hlasů, obdržela méně mandátů. Při využití systému FPTP by však byl tento rozdíl ještě dále umocněn, kdyby si z hlediska počtu obdržených hlasů druhá strana PDL nárokovala 137 mandátů, přičemž takto vítězná PSD-PC by získala pouze 118 křesel. Rozdíl mezi nimi by se tak prohloubil z jednoho na 19 mandátů. Obdobný jev, i když slabší intenzity, můžeme pozorovat i ve volbách do Senátu.

<sup>6</sup> Kontrola zastoupení etnik v jednotlivých krajích byla provedena na základě sčítání lidu v roce 2002 jakožto posledního aktuálního sčítání (viz Institutul Național de Statistică 2002).



**Tabulka 1: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2008 a přepočítání výsledků při využití navržené reformy**

Strana	Poslanecká sněmovna 2008					
	původní výsledek			FPTP		
	% hlasů	počet mandátů	% mandátů	počet mandátů	% mandátů	rozdíl mandátů
PDL	32,36	115	36,39 / 34,43	137	42,81 / 40,53	22
PSD-PC	33,10	114	36,08 / 34,13	118	36,88 / 34,91	4
PNL	18,57	65	20,57 / 19,46	38	11,88 / 11,24	-27
UDMR	6,17	22	6,96 / 6,59	27	8,44 / 7,99	5
celkem bez menšiny		316	100 / 94,61	320	100,01 / 94,67	4
Menšiny		18	5,39	18	5,33	0
Celkem		334	100	338	100	4

Zdroj: Data a výpočty na základě Biroul Electoral Central 2008, Institutul Național de Statistică 2002.

**Tabulka 2: Výsledky voleb do Senátu v roce 2008 a přepočítání výsledků při využití navržené reformy**

Strana	Senát 2008					
	původní výsledek			FPTP		
	% hlasů	počet mandátů	% mandátů	počet mandátů	% mandátů	rozdíl mandátů
PDL	33,57	51	37,23	58	40,28	7
PSD-PC	34,16	49	35,77	56*	38,89	7
PNL	18,74	28	20,44	15	10,42	-13
UDMR	6,39	9	6,57	14	9,72	5
PVE**	0,69	0	0	1	0,69	1
Celkem		137	100,01	144	100	7

\*Aliance PSD-PC získala jeden mandát na základě překročení 7 % populace v obvodě Covasna, kde Rumuni tvoří menšinovou populaci, avšak nezískali zde žádný přímý mandát. Tento mandát jí byl přidělen, přestože její nejúspěšnější kandidát byl v daném obvodě až na druhém místě. Předběhl ho totiž nezávislý kandidát Sándor-Robert Szilágyi, který tak oficiálně nezastupoval stranu žádného etnika. Jelikož návrh zákona blíže nestanovuje, komu by mandát v tomto případě měl připadnout, přiděluje jej autor nejúspěšnějšímu kandidátovi rumunské strany (strany nezastupující žádné jiné než rumunské etnikum) v tomto obvodě.

\*\*Ekologická strana zelených

Zdroj: Data a výpočty na základě Biroul Electoral Central 2008, Institutul Național de Statistică 2002.

Druhým ukazatelem, který mohl dopad navrženého systému předjímat, byl výsledek komunálních voleb, konkrétně voleb starostů, kteří jsou nově voleni právě systémem prvního v cíli (Biroul Electoral Central 2012a). Přestože se tyto volby konaly v polovině června 2012, kdy byla předkládána volební reforma již schválena v parlamentu, potvrdil jejich výsledek vysoká očekávání USL (srovnej s România TV 2012). Tabulka 3 naznačuje výsledky voleb starostů pro

vybrané strany<sup>7</sup>. Jak je evidentní, některé strany se v daném přehledu vyskytují vícekrát, což je zapříčiněno tím, že ve volbách v různých oblastech byly členy různých koalic. Ty nejvýznamnější jsou představeny v tabulce. Sečteme-li pak výsledky Středo-pravicové aliance (ACD), PC, PNL, PSD, UNPR s USL, již jsou tyto strany na parlamentní úrovni součástí, můžeme vidět, že se ziskem 54,85 % hlasů získávají těsně přes 63,84 % mandátů. To znamená, že vládní aliance je schopná oslovit více než polovinu elektorátu (přestože se jeho velikost může s různým typem voleb měnit), přičemž volební systém je schopen tento zisk dále nadhodnotit při procesu transformace hlasů na mandáty. Tendence systému FPTP zvýhodnit velké strany se tak potvrzuje a především v dobové situaci se systém jeví jako velmi výhodný pro vládní strany, které jej iniciují. Rovněž se potvrzuje, že strany bez vhodné koncentrace voličů jsou tímto systémem takřka eliminovány, jako je tomu například v případě Lidové strany – Dan Diaconescu (PP-DD) nebo UNPR, které se ziskem 7,23 %, respektive 3,26 % hlasů nedosahují ani na 1 % mandátů.

**Tabulka 3: Výsledky voleb starostů v roce 2012 u stran zastoupených v parlamentu před a po parlamentních volbách 2012.**

	Hlasy	% hlasů	Mandáty	% mandátů
ACD (PNL-PC)	52938	0,53	27	0,84
PC	63726	0,63	15	0,47
PDL	1547072	15,41	498	15,63
PNL	597637	5,95	265	8,31
PP-DD	725724	7,23	31	0,97
PSD	753052	7,5	379	11,89
UDMR	420662	4,19	203	6,37
UNPR	327233	3,26	25	0,78
USL	3713798	36,98	1324	41,55
celkem z těchto stran	8201842	81,68	2767	86,81
celkem ve volbách	10042641	100	3186	100

Zdroj: Biroul Electoral Central 2012b.

V souvislosti s rozpravou nad předloženou volební reformou na půdě parlamentu byl tento způsob volby starostů kritizován. Poslanec za PDL Theodor Paleologu poukazoval na to, že takto zvolení starostové se budou cítit silní a nebudou chtít vést diskuzi, která je základem demokracie, přičemž tento způsob volby označil za „hloupý“ (Camera Deputaților 2012b). Paleologu je tak v opozici vůči tomu, aby se podobné pravidlo zavedlo i na parlamentní úrovni. Takovýto přímý mandát by tak mohl být chápán jako hrozba pro demokracii, navíc umocněná očekávanou nepoměrnou většinou vítězné strany v rámci voleného tělesa na národní úrovni.

Vzhledem k tomu, že parlamentní volby v roce 2012 již proběhly, bez toho aniž by navrhovaná změna zákona vešla v platnost, je možné se podívat, jaké výsledky by zamýšlený systém vyprodukoval v těchto volbách<sup>8</sup>, které se přece jen od lokálních značně liší, a srovnat je s výstupy stávajícího systému.

<sup>7</sup> S ohledem na rozsah textu jsou vybrány pouze strany a jejich zjevné koalice, jejichž přehled nemusí být vyčerpávající, avšak slouží spíše pro ilustraci.

<sup>8</sup> Vzhledem k požadavku zajištění zastoupení stranám etnik, které v daném kraji mají alespoň 7 % zastoupení, avšak ani v jednom jednomandátovém obvodu nezískají mandát, je nutné zmínit, že míra zastoupení etnik byla pro daný

Jak je evidentní, volební výsledek podle zamýšlené reformy by měl zcela zásadní dopad přinejmenším na podobu stranického systému. Je jasné, že v momentě přijetí systému FPTP by strany na tuto změnu reagovaly různými strategiemi. Velmi pravděpodobně by se pro volby začaly sdružovat do různých aliancí s cílem maximalizovat svůj zisk v jednomandátových obvodech. Přestože reforma přijata nebyla, dvě nejsilnější strany vytvořily předvolební koalice s některými menšími subjekty, čímž došlo do jisté míry k redukci počtu subjektů vstupujících do volební soutěže. Kolem USL a Aliance Pravicové Rumunsko (ARD), jejichž nejsilnější představitelé tvořili po předchozích volbách hlavní póly stranického systému, se pak objevuje nejsilnější strana zastupující maďarské etnikum UDMR a PP-DD mediálního magnáta Dana Diaconesca. To znamená, že strany vstupovaly do volební soutěže v takové formě, jaká by se dala očekávat i při zavedení prostě většinové volby, což dále umocňuje relevantnost výpočtu.

**Tabulka 4: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2012 a přepočítání výsledků při využití navrhované reformy**

Strana	Poslanecká sněmovna 2012					
	původní výsledek			FPTP		
	% hlasů	počet mandátů	% mandátů	počet mandátů	% mandátů	rozdíl mandátů
USL	58,63	273	69,29 / 66,26	294	91,59 / 86,73	21
ARD	16,51	56	14,21 / 13,59	4	1,25 / 1,18	-52
PP-DD	13,99	47	11,93 / 11,41	1	0,31 / 0,29	-46
UDMR	5,14	18	4,57 / 4,37	22	6,85 / 6,49	4
Celkem bez menšin		394	100 / 95,63	321	100 / 94,69	-73
Menšiny		18	4,37	18	5,31	0
Celkem		412	100	339	100	-73

Zdroj: Biroul Electoral Central. 2012c, Institutul Național de Statistică 2002.

výpočet znovu určena na základě sčítání obyvatel z roku 2002, jelikož konečná data za rok 2012 nebyla stále k dispozici, přestože odhady a předběžné výsledky existovaly (viz Recensământul Populației și al Locuințelor 2011).

**Tabulka 5: Výsledky voleb do Senátu v roce 2012 a přepočítání výsledků při využití navrhované reformy**

Strana	Senát 2012					
	původní výsledek			FPTP		
	% hlasů	počet mandátů	% mandátů	počet mandátů	% mandátů	rozdíl mandátů
USL	60,10	122	69,32	128	88,89*	6
ARD	16,71	24	13,64	1	0,69	-23
PP-DD	14,65	21	11,93	0	0	-21
UDMR	5,24	9	5,11	15	10,42	6
Celkem		176	100	144	100	-32

\*Aliance USL získala dva mandáty na základě překročení 7 % populace v obvodech Covasna a Harghita, kde Rumuni tvoří menšinovou populaci, avšak nezískali zde žádný přímý mandát. Tyto mandáty jí byly přiděleny, přestože její nejúspěšnější kandidáti byli v daných obvodech až na druhém místě. Předběhli je totiž v obou případech kandidáti Maďarské lidové strany Transylvánie (PPMT), která je druhou menší stranou zastupující maďarské etnikum. Autor proto mandáty přiděluje nejúspěšnějším kandidátům rumunské strany (strany nezastupující žádné jiné než rumunské etnikum) v tomto obvodu, tedy USL.

Zdroj: Biroul Electoral Central 2012c, Institutul Național de Statistică 2002.

V rámci obou komor by tak došlo, na rozdíl od stávajícího volebního systému, k výraznému posílení vítězné aliance, přičemž slabší strany by byly prakticky eliminovány. To je dáno na jednu stranu poměrně značným rozdílem obdržovaných hlasů, kdy druhá v pořadí ARD velmi výrazně zaostává za USL, což znamená výraznou převahu USL takřka ve všech obvodech, čímž ARD systematicky nedosahuje na mandáty. ARD přitom nemá ani nijak výrazněji koncentrovanou voličskou podporu, a proto by jí namísto 80 mandátů v parlamentu, které v roce 2012 opravdu získala, zůstalo pouhých pět mandátů, čímž by prakticky ztratila na své relevanci. Obdobně by pak dopadla PP-DD, které by namísto 67 mandátů zbyl pouze jeden jediný. Naopak strana maďarské menšiny UDMR by především díky vhodné koncentraci svých voličů a také díky nové výjimce pro menšinové strany získala v parlamentu o 10 mandátů více. Absolutním vítězem by se tak stala USL, která by v Poslanecké sněmovně získala za 58,63 % hlasů 86,73 % mandátů (včetně započtení 18 mandátů určených pro zástupce etnických menšin), přičemž v Senátu by bylo jejich 60,10 % hlasů vyváženo 88,89 % mandátů.

Z hlediska reprezentativnosti systému na úrovni jednomandátového obvodu je v tomto případě zajištěna podmínka, aby vítěz dostal zde přidělovaný mandát. Na druhou stranu, podíváme-li se na konečné složení volených těles, je zřejmé, že dochází k výraznému zkreslení, které s ohledem na prostorové rozložení voličů jednotlivých stran vede téměř k eliminaci všech ostatních nevíťezných stran s výjimkou UDMR, jejíž voličstvo je vhodně koncentrováno v několika obvodech, které jí zajišťují stabilní reprezentaci. Tato tendence tak není z hlediska nedokončeného demokratizačního procesu (viz Freedom House 2012) nejvhodnější a mohla by být potenciálně nebezpečná pro rumunskou demokracii. Následný scénář vývoje by tak byl poněkud nejistý. Buď by se z rumunského stranického systému mohl časem stát systém s predominantní stranou, nebo by se dalo v budoucnu očekávat, vzhledem k fluktuaci voličů mezi volbami 2008 a 2012, že i druhý (dosud hlavní) pól by byl schopen si zajistit obdobný výsledek, či alespoň ve volbách zvítězit, čímž by voliči umožnili alternaci vlády mezi dvěma hlavními

stranami. Nejhorším scénářem by pak byla jakákoli snaha o omezení volební soutěže takto silným vítězem. Z tohoto hlediska se tak potvrzují slova poslance Paleologua o stranách jako obětech volebního systému, stejně jako nabývá na relevantnosti Spínuovo varování před morálními kvalitami zákonodárců (Camera Deputaților 2012b) (viz výše).

#### **d. Reprezentativnost menšin**

Ustanovení zajišťující mandát pro strany menšin, jejichž populace dosahuje v daném kraji alespoň 7 % celkového počtu, přičemž však ani v jednom volebním obvodu strana nezíská mandát, je svým způsobem již druhá výjimka pro strany etnických menšin. V tomto případě je změna zjevně cílena ve prospěch maďarské menšiny, jelikož ta je jako jediná schopna tento požadavek naplnit. Rovněž se však tímto ustanovením mění i status Rumunů, kteří jsou podle tohoto dodatku chápáni jako menšina v krajích, kde je většinové obyvatelstvo tvořeno jiným etnikem (reálně maďarským). To by tedy znamenalo nejen zvýhodnění maďarských stran, ale také těch rumunských. V praxi by to vypadalo tak, že by všechny takto rozdělované mandáty připadly UDMR společně s PSD-PC, případně USL (jíž je PSD součástí) až na jednu výjimku, a to Ekologickou stranu zelených (PVE), která by díky této klauzuli dosáhla ve volbách do Senátu v roce 2008 na svůj jediný mandát (viz tabulka 2).

Toto opatření by tedy bylo přijato nad rámec stávajícího zajištění reprezentace zástupců etnických menšin při splnění podmínek článku devět volebního zákona, jež umožňuje přidělení jednoho poslaneckého mandátu organizacím reprezentujícím menší etnika (Legea nr. 35/2008). V danou chvíli by tedy bylo vhodné objasnit účel, k němuž byla tato nová možnost zastoupení menšin představena. Jak však poukazuje ve svém nálezu Ústavní soud, je nutnost dosažení 7 % zastoupení etnika v populaci daného kraje naprosto neodůvodněná, a to především z hlediska zajištění reprezentativnosti voleného orgánu (Curtea Constituțională a României 2012). Poslanec Varujan Pambuccian (Unie Arménů Rumunska) pak tvrdí, že „žádná z menšin zastoupených v parlamentní Skupině národnostních menšin nespĺňuje tento požadavek v žádném kraji“ (Camera Deputaților 2012b). Jeho slova podporuje fakt, že nařízení se v praxi týká opravdu pouze maďarské menšiny (viz výše), která však není nijak zvláště systematicky znevýhodňována, a proto se nejvíce tato úprava jako nutná. Jedná se tak spíše o jakousi koncesi pro UDMR s potenciálem navýšit mandátový zisk i některé z rumunských stran.

Na základě rozhodnutí Ústavního soudu pak můžeme usuzovat dva druhy narušení Ústavy, a to jak teoretické, tak praktické. V praktické rovině se totiž jedná o porušení principu suverenity rumunského lidu (článek 2 Constituția României), reprezentace rumunského lidu (článek 61(1) Constituția României) a porušení článku 62(1), který říká, že „Poslanecká sněmovna a Senát jsou voleny všeobecným, rovným, přímým, tajným a svobodným hlasováním [...]“ (Constituția României), jelikož diskutovaný dodatek oklikou zavádí částečnou nepřímou volbu těchto zastupitelů, přičemž rovněž „způsobuje nesprávnou reprezentaci a nerovné hlasování občanů do rumunského parlamentu“ (Curtea Constituțională a României 2012).

V rámci celého území totiž nelze rumunské obyvatelstvo označit za menšinové. Volební zákon v článku 2(29) chápe pojem národní menšina jako „to etnikum, které je reprezentováno v Radě národnostních menšin“ (Legea nr. 35/2008)<sup>9</sup>. Ve výčtu těchto menšin však chybí zástupci Rumunů. Je na ně totiž nahlíženo jako na majoritní obyvatelstvo. Z hlediska ústavnosti je proto těžko obhajitelný argument, díky němuž by mělo většinové obyvatelstvo získat nárok na speciální

<sup>9</sup> Seznam aktuálně zastoupených etnik viz Rada národnostních menšin (Romanian Government Department for Interethnic Relations 2010).

mandáty, které navíc půjdou nad rámec původně rozdělovaných. Tím tak dochází podle Ústavního soudu, i kvůli neukotvenosti pojmu „comunitate românească“ (rumunská komunita) v právním systému, ke zmatení pojmu národnostní menšina, pakliže označení rumunská komunita nabývá v tomto smyslu stejného významu v momentě, kdy je dané sousloví užíváno na úrovni krajů (viz Curtea Constituțională a României 2012). Ústavní soud totiž argumentoval také v tom smyslu, že takto používaný termín „comunitate românească“ by vzhledem ke stávající úpravě krajů porušoval čtvrtý článek Ústavy, tedy pravidlo, že „stát je založen na jednotě rumunského lidu [...]“ (Curtea Constituțională a României 2012). Navíc je podle tohoto principu rovněž obcházena nutnost dosažení většiny k získání mandátu, což se může projevit na kvalitě demokracie (viz Curtea Constituțională a României 2012).

Na druhou stranu je návrh v tomto bodě protiústavní také z čistě teoretického hlediska, jelikož umožňuje stranám zastupujícím ostatní menšiny získat více než pouze jeden mandát, přestože nezískaly dostatek hlasů (srovnej Constituția României). Na to poukazuje rovněž rumunský Ústavní soud, když tvrdí, že tato možnost je v rozporu s článkem 62(2) Ústavy, ve kterém stojí, „organizace občanů patřících k národnostní menšině, která nezíská počet hlasů pro zastoupení v Parlamentu, má právo na jedno poslanecké křeslo, podle podmínek volebního zákona. Občané národnostní menšiny jsou oprávněni být reprezentováni pouze jednou organizací“ (Constituția României). Dále přitom poukazuje i na neústavnost vnímání rumunského obyvatelstva jako etnické menšiny (Curtea Constituțională a României 2012).

### 3. Počet volených zastupitelů

Další velmi vlivnou linií sporu s ohledem na přijatelnost navrhovaného zákona, se stala argumentace kolem počtu volených zastupitelů. Obecně se předpokládá, že by velikost legislativního tělesa měla určitým způsobem odrážet velikost elektorátu, aby bylo dosaženo efektivního fungování zastupitelské demokracie. Jakési ustavení se velikostí parlamentů s cílem efektivního fungování – ve smyslu komunikačních kanálů – pozoruje Rein Taagepera, přičemž se jej snaží vystihnout v principu *cube root law* (Taagepera 2007: 189–191, 198–200). Tato teze staví na tom, že počet rozdělovaných křesel voleného shromáždění obecně odpovídá přibližně třetí odmocnině z celkové populace (blíže Taagepera 2007: 189, Taagepera, Shuggart 1989: 173–183).<sup>10</sup> Přestože se nedá toto pravidlo aplikovat bez výhrady, můžeme se o něj opřít při hodnocení argumentů v diskusi o počtu legislativních zastupitelů reprezentujících rumunské občany.

Žádná z komor rumunského parlamentu nemá ústavně vymezený počet volených zastupitelů. Je to tedy volební zákon, který upravuje proporcionalitu množství volených zastupitelů vůči počtu obyvatel (viz článek 62(3) Constituția României). Ten uvádí, že na jednoho poslance připadá 70 000 a na jednoho Senátora 160 000 obyvatel. Podle tohoto klíče jsou pak, s ohledem na územní uspořádání, utvářeny jednomandátové obvody (více články 5 a 11 Legea nr. 35/2008). Počet těchto obvodů by tak teoreticky měl být ekvivalentem počtu volených zástupců. V praxi tomu tak ovšem není. Kvůli dalším úrovním přerozdělování využívajících proporčních technik (viz kapitola 2) může být tento počet dodatečně navýšen, což naznačil výsledek voleb do Poslanecké sněmovny z roku 2008, kdy byl přidělen extra mandát straně UDMR v obvodě Arad (Biroul Electoral Central 2008).

<sup>10</sup> Rovněž však Taagepera pozoruje trend, který ukazuje, že volená shromáždění méně gramotných a méně lidnatých (pod 1 milion) zemí mají tendenci zůstat pod hodnotou představeného indexu. Navrhuje proto druhý vzorec pro výpočet velikosti voleného shromáždění, který se vypočte jako třetí odmocnina dvojnásobku aktivní populace. Ta je vyjádřena jako součin velikosti populace, míry gramotnosti a podílu pracující populace (Taagepera 2007: 189–190, Taagepera a Shuggart 1989: 177–178).

V roce 2009 však proběhlo referendum, které se týkalo právě počtu volených zastupitelů a zároveň potřeby dvoukomorového parlamentu v momentě, kdy v Rumunsku funguje symetrický bikameralismus, tedy kdy obě komory mají téměř shodné pravomoce, přičemž jsou voleny ve stejný čas a tudíž se nedají předpokládat ani rozdílné většiny uvnitř komor. V referendu byli občané dotazováni na dvě otázky, a to zda si přejí přechod k jednokomorovému parlamentu a zda si přejí snížení počtu poslanců na maximální počet 300. Oba dotazy byly zodpovězeny kladně (viz Biroul Electoral Central 2009), a Rumuni se tak v závislosti na druhém článku Ústavy, týkajícím se vyjádření národní suverenity lidu skrze reprezentativní orgány a referendum (Constituția României), rozhodli tento požadavek do budoucna naplnit.

Na nutnost dodržování vyjádření vůle lidu, a tedy s požadavkem na snížení počtu volených zástupců poukazovali rovněž zákonodárci na samotném jednání ve sněmovně. Poslanec Cristian Petrescu (PDL) řekl: „[...] 7 765 573. To je počet Rumunů, kteří hlasovali pro snížení počtu poslanců“ (Camera Deputaților 2012b). Obdobně se, s odkazem na aktivní roli zákonodárců, vyjádřil poslanec Spînu: „Právní, disciplinární a imunitní komise předložila pozměňovací návrh, [...] podle kterého bude respektována vůle Rumunů, kdy 87 % v referendu řeklo: Snížíme počet poslanců“ (Camera Deputaților 2012b). Mnoho dalších poslanců se pak vyjádřilo ve prospěch zavedení výsledků referenda do praxe. Ve svých vyjádřeních se navíc opírali právě o hodnotu 300, na niž chtěli počet volených poslanců snížit. Minimálně na argumentační úrovni se k těmto požadavkům byli ochotni připojit i někteří proponenti sledované reformy, jako třeba samotný předkladatel novely Crin Antonescu (viz Camera Deputaților 2012b).

Při pohledu na výsledek Taageperova indexu, který v kontextu rumunské populace (21 680 974 obyvatel – Institutul Național de Statistică 2002) činí asi 279 parlamentních křesel,<sup>11</sup> je v souvislosti s požadavkem na redukcii parlamentu na jednokomorový zřejmé, že vzhledem k rumunské populaci má samotná Poslanecká sněmovna reálně znatelně více členů (v období 2008-2012: 334, po roce 2012: 412), než by se dalo očekávat, přičemž jejich počet je v současné situaci do velké míry neregulovatelný. Rumunský symetrický bikameralismus pak počet zastupitelů dále umocňuje, jelikož dalších 137, respektive 176 senátorů plní fakticky totožnou funkci jako poslanci a způsob jejich volby, včetně možností regulace jejich počtu, se prakticky neliší. Veřejná diskuze na toto téma tudíž není nijak irelevantní. Stejně tak je, ve světle Taageperova indexu, patrná racionalita požadavku maximálního počtu 300 zastupitelů.

Sledovaná novela volebního zákona však umožňuje navýšení rozdělovaných křesel na základě dodatku o přidělování extra mandátů stranám zastupujícím menšinové obyvatelstvo v daném kraji, pakliže etnikum překonalo 7% hranici počtu obyvatel na tomto území. Podle Ústavního soudu tak tento dodatek porušuje hned několik ústavních ustanovení. V první řadě se jedná o zmíněný druhý ústavní článek, když nebere v potaz referendum jako prostředek uplatňování národní suverenity lidu. Z tohoto hlediska je pak porušován rovněž princip právního státu deklarovaného v článku 1(3) (Constituția României, Curtea Constituțională a României 2012). Z čistě právního hlediska je tak podle Ústavního soudu minimálně tato možnost nepřijatelná.

Pakliže k problému přistoupíme čistě politologicky, v praxi by se jednalo o to, že navrhovaná změna by byla co do počtu takto převislých mandátů na jednu stranu předvídatelnější a z jistého hlediska možná umírněnější než stávající nastavení. Z tohoto pohledu by se mohlo jednat,

<sup>11</sup> Data z roku 2002. Dá se však předpokládat, že v konečném výsledku posledního sčítání lidu k roku 2012 rumunských obyvatel dále ubude (viz předběžné výsledky na Recensământul Populației și al Locuințelor 2011), čímž by hodnota indexu ještě mírně klesla.

v závislosti na rozložení obyvatelstva v krajích, o jakousi snahu o korigování počtu nadbytečných mandátů. Jak totiž ukazuje výsledek voleb z roku 2012, do Parlamentu se dostalo celkem o 118 zastupitelů více (79 do Poslanecké sněmovny a 39 do Senátu), než kolik by se dalo předpokládat na základě počtu jednomandátových obvodů. Přitom při samotném využití navrhovaného volebního systému by v parlamentu bylo rozděleno celkem o 13 mandátů více, než činí počet jednomandátových volebních obvodů. V roce 2008 by sice byla situace opačná, ale to jen díky proporcí rozložení úspěchu stran v jednotlivých obvodech. Rozdíl oproti navrhovanému systému však nebyl tak propastný. V tomto roce byl počet poslanců navýšen o jednoho, přestože by pod novým volebním systémem bylo rozděleno o 12 poslanců a senátorů více, než činí počet jednomandátových obvodů.

Znamená to tedy, že ustanovení zákona zajišťující zmiňovanou reprezentaci menšin je na jednu stranu neústavní, protože nerespektuje vyjádření vůle svrchovaného lidu, a na druhou stranu poněkud nadbytečné, jelikož jeho zavedení není nijak blíže ospravedlněno a nejeví se jako potřebné (viz kapitola 3.d). Přestože by reformovaný volební systém vykazoval do jisté míry umírněnější volební výsledky z hlediska počtu převislých mandátů, stále by uměle navyšoval počet rozdělovaných křesel, což je vůči hodnotě Taageperova indexu i jeho dalším predikcím nelogické a vzhledem k výsledkům referenda z roku 2009 rovněž nepřijatelné.

#### 4. Načasování reformy

Návrh volební reformy byl parlamentem přijat v květnu 2012, přičemž zákon měl být platný pro nadcházející listopadové parlamentní volby. Někteří poslanci však byli tímto faktem znepokojeni a poukazovali na možná úskalí takového postupu. Poslanec Hunor Kelemen na jednání v Poslanecké sněmovně řekl: „Chcete-li změnit volební systém pět měsíců, šest měsíců před volbami, myslím si, že je to chyba“ (Camera Deputaților 2012b). Upozorňovali přitom na fakt, že docela možná může dojít k nedotažení zákona, který by tak mohl zaznamenat nejen chyby, avšak mohl by i vnést do volebního klání zmatek.

Prizmatem studia volební integrity lze vznést námitku, že časté zásahy do volebního systému, stejně jako změny pravidel soutěže na poslední chvíli, nejsou pro hodnocení integrity voleb vhodné. Je totiž nutné, aby si voliči na podobu hlasování zvykli, věděli přesně, jak budou volby probíhat, a mohli tak systému více věřit. Pakliže budeme vycházet z vnímání volební integrity charakterizované jako „sdílené mezinárodní principy, hodnoty a standardy voleb“ (Norris 2012: 4), musíme prozkoumat, zda se v rámci těchto principů a standardů objevuje zásada omezeného zasahování do volebních pravidel. Tu můžeme hledat jednak v rámci široce přijímaných úmluv, avšak v momentě, kdy je analyzován konkrétní stát, se lze blíže podívat na jeho konkrétní závazky vyplývající z mezinárodních smluv či jiných dokumentů, k nimž se hlásí.

Na základě obecných norem stanovených v široce přijímaných mezinárodních úmluvách můžeme identifikovat množství principů zajišťujících volební integritu (viz Jarabinský 2013: 13–18). Žádný z nich se však explicitně nevztahuje k načasování změny volebního systému. Ve vztahu ke stabilitě volebního zákona je nicméně žádoucí, aby byl zákon případně reformován v dostatečném předstihu, čímž by se tak zamezilo potenciálním chybám či neočekávaným situacím, které by mohly narušit volební proces a důvěru v něj. Na to poukazuje i usnesení Benátské komise z jejího 52. zasedání, které odmítá změnu fundamentálních prvků volebního zákona v posledním roce před volbami, případně formuluje potřebu deklarace těchto prvků



v ústavě či jiném zákonu vyšší instance (Venice Commission 2002: 10), což je však v případě Rumunska naplněno jen velmi okrajově.

A právě na závěry Benátské komise odkazuje i rumunský Ústavní soud. Již v roce 2010 totiž ve svém rozhodnutí č. 61/2010 opíral své argumenty právě o výstupy Benátské komise, přičemž explicitně zmiňoval nutnost zdržení se podstatných změn volebního zákona méně než rok před volbami (Curtea Constituțională a României 2010). Tento precedent pak využívá i ve sledovaném rozhodnutí č. 682/2012. Poukazuje přitom na zpochybnění ústavně zakotveného principu právní jistoty tím, že porušení pravidla neměnnosti důležitých aspektů volebního systému méně než rok před volbami „má negativní důsledky pro řádný průběh volebního procesu“ (Curtea Constituțională a României 2012). Navrhovaný zákon přitom zaznamenával další nedostatky a bylo nutné jej dále upravovat, což by právní jistotu a především samotný průběh voleb ještě více ohrožovalo.

## 5. Závěr

Předkládaný text se věnoval problematice změny volebního systému v Rumunsku z poloviny roku 2012 z pohledu ústavnosti jejích hlavních sporných bodů. Je totiž obvyklé, že takřka jakákoli reforma volebního systému má své zastánce i odpůrce, přičemž se obvykle každý snaží prosadit taková pravidla, která by pro něj byla přinejmenším v dané situaci výhodná. K obhájení svých stanovisek pak jednotlivé strany sporu využívají různé argumenty vycházející především z obecných poznatků volebního inženýrství – právě jejich relevancí v kontextu rumunské ústavy se zabýval předchozí text.

Argumentace se v první řadě soustředila na tři hlavní aspekty nově zamýšleného volebního systému, a sice jeho reprezentativnost, počet volených zastupitelů a načasování volební reformy. Je evidentní, že jednotlivé argumenty, které zazněly na parlamentní půdě, byly používány korektně. Volba mezi poměrným a většinovým volebním systémem je totiž do značné míry volbou normativní. Jednotlivé strany sporu tak prizmatem obou těchto pojetí argumentovaly validně. Z hlediska reprezentativnosti se tak hlavní otázkou stala úroveň, na níž jí mělo být dosaženo. Původně zamýšlené napravení nespravedlností stávajícího volebního systému na úrovni jednomandátových obvodů však bylo ve své podstatě motivováno logikou většinového systému, jejíž prosazení ovšem nebylo cílem ani stávajících pravidel, jak upozorňuje Ústavní soud. Přestože většina aktérů označuje současný volební systém jako smíšený, z hlediska politologické terminologie se jedná spíše o smíšeně personalizovaný systém poměrného zastoupení, což evokuje proporcionalitu výstupů na úrovni voleného tělesa. Provedené přepočty volebních výsledků však ukázaly, že disproporcionalita výstupů volební soutěže v závislosti na odevzdaných hlasech by značně vzrostla a přechodem na systém prvního v cíli by byly výrazným způsobem zvýhodněny nejsilnější strany, přičemž v kontextu proběhnuvších voleb v roce 2012 by s výjimkou UDMR došlo k enormnímu oslabení nevítězých stran, které by tak prakticky ztratily na své relevanci. V rumunském kontextu by pak mohl mít tento fakt rovněž nepříznivý dopad na kvalitu demokracie.

Z hlediska vlivu představené reformy na reprezentativnost menšin se jeví jako neobhájený požadavek na zavedení další výjimky zajišťující zastoupení menšin ve volených tělesech. Nejenže nedochází k systematickému znevýhodnění stran zastupujících menšinová etnika, ale zákon by rovněž v principu vytvářel z rumunských obyvatel menšinové etnikum na úrovni jednotlivých krajů. Tím by bylo dosaženo nejen upřednostnění rumunských stran společně s UDMR, kterých se úprava jako jediných de facto týká, ale stejně tak by došlo k porušení ústavy jednak z hlediska

nerespektování vůle voličů vyjádřené v referendu 2009, ale i z hlediska zavedení částečné nepřímé volby, narušení principu jednoty rumunského lidu a překročení ústavně zakotvené možnosti přidělení jednoho mandátu menšinové straně, která nezíská dostatečný počet hlasů k zisku zastoupení (viz Curtea Constituțională a României 2012).

V kontextu debat o počtu parlamentních zastupitelů se pak jeví požadavek na snížení počtu volených zástupců, navíc umocněný symetričností rumunského bikameralismu, jako oprávněný. V návaznosti na proběhnuvší referendum by pak měla být respektována vůle voličů a počet volených poslanců (případně senátorů) by měl spíše klesat než naopak. Podle zamýšlených volebních pravidel by tomu však bylo obráceně, což Ústavní soud shledal jako protiústavní.

Změna důležitých aspektů volebního systému půl roku před konáním voleb, jakožto třetí sledovaná oblast sporu, je pak problematická z několika důvodů. Zaprvé může ohrozit samotný nadcházející volební proces a zadruhé jde proti precedentu stanovenému Ústavním soudem v jeho dřívějších rozhodnutích, kde se odvolává na rozhodnutí Benátské komise o tom, že není vhodné měnit základní prvky volebního systému v posledním roce před volbami.

Iniciátoři a propagátoři změny volebních pravidel tak velmi brzy přijali za své prizma většinového volebního systému a v jeho duchu se snažili napravit nespravedlnosti produkované stávajícím volebním systémem. Tyto snahy ještě doplnili některými ustanoveními, která nebyla dostatečně obhájena a v kontextu rumunské ústavy se jeví jako neprůchodná. To vše pouhých několik málo měsíců před samotnými volbami. Je evidentní, že proponenti reformy se takto upnuli na jednu konkrétní problematiku – zvolení vítěze v jednomandátovém obvodu – čímž však často opomíjeli její komplexní dopad. Je nutné připomenout, že Ústavní soud posoudil stížnosti na předložený zákon jako oprávněné a označil jej za protiústavní (viz výše), čímž tak dal za pravdu oponentům reformy a jimi vzneseným argumentům.

Druhou sledovanou rovinou bylo možné zvýhodnění iniciátorů volební reformy. Se změnou volebních pravidel se totiž zvýhodnění jejího předkladatele předpokládá a v tomto případě se rovněž potvrzuje. Na základě několika ukazatelů bylo možné predikovat výsledek aliance USL, pro kterou by zamýšlený systém prvního v cíli v kombinaci s rostoucími preferencemi znamenal další zvýhodnění oproti jiným stranám a zároveň drtivé oslabení těchto stran, čímž by se rozdíl v jejich zastoupení ve voleném tělese výrazným způsobem prohloubil.

Vzhledem k tomu, že rumunská ústava ponechává relativně široké výkladové pole pro možnosti změny volebního systému, je možné na tomto případě nepřímo pozorovat jistou tendenčnost argumentů, jež cílí primárně na obhajobu určitého nastavení volebních pravidel tak, že opomíjí jejich (některé) důsledky. Práce ukázala, že přestože jednotlivé strany sporu využívají poznatky volebních studií a volebního inženýrství validně, při prosazování konkrétních opatření je nutné vést diskusi, neboť jednotliví aktéři podílející se na tvorbě pravidel často pozapomínají nebo nechtějí analyzovat věc komplexně, což ústí ve využívání pouze omezeného množství „vhodných“ argumentů. Z hlediska normativnosti volby mezi poměrným a většinovým volebním systémem a jejich nastavením je pak tento požadavek dále umocněn. Platnost a rozsah použité argumentace tak usnadňuje orientaci při posuzování ústavnosti předkládaných změn. Práce tedy reflektuje pouze argumenty relevantní pro legislativní proces. Jejich validita je ve vztahu k teoretickým očekáváním v pořádku, avšak tendenčnost jejich využívání jednotlivými stranami sporu je zřejmá, když v některých případech záměrně nepostihují komplexní dopady nových pravidel. Potvrzení tendenčnosti argumentace ze strany předkladatelů volební reformy tak nutí k přijetí teze, že zvolená jednostranná argumentace je cílenou taktikou k prosazení hlavního zájmu předkladatelů, za nějž se dá v daném kontextu považovat posílení jejich postavení na

parlamentní půdě s pomocí nových pravidel. Takovýto zastřený zájem pak může ve svém důsledku vést až k ohrožení samotného fungování demokracie. A právě to je nutné mít při evaluaci jednotlivých argumentů neustále na mysli. Sledování validního využívání teoretických poznatků v rámci legislativního procesu v jejich plné šíři je proto v kontextu ústavnosti zákonů více než žádoucí.

## Seznam zkratek

ACD	– Středo-pravicová aliance ( <i>Alianța de Centru Dreapta</i> )
ARD	– Aliance Pravicové Rumunsko ( <i>Alianța România Dreaptă</i> )
FPTP	– first-past-the-post – systém prvního v cíli
MMP	– mixed member proportional – smíšeně personalizovaný systém poměrného zastoupení
PC	– Konzervativní strana ( <i>Partidul Conservator</i> )
PDL	– Demokratická liberální strana ( <i>Partidul Democrat-Liberal</i> )
PNL	– Národní liberální strana ( <i>Partidul Național Liberal</i> )
PP-DD	– Lidová strana – Dan Diaconescu ( <i>Partidul Poporului – Dan Diaconescu</i> )
PSD	– Strana sociální demokracie ( <i>Partidul Social Democrat</i> )
PVE	– Ekologická strana zelených ( <i>Partidul Verde Ecologist</i> )
UDMR	– Maďarský demokratický svaz v Rumunsku ( <i>Uniunea Democrată Maghiară din România</i> )
UNPR	– Národní unie pro pokrok Rumunska ( <i>Uniunea Națională pentru Progresul României</i> )
USL	– Sociálně liberální unie ( <i>Uniunea Social Liberală</i> )

## Bibliografie

- Benoit, K. (2004): Models of electoral system change, *Electoral Studies*, Vol. 23, Issue 3, 363–389. DOI: 10.1016/S0261-3794(03)00020-9
- Biroul Electoral Central. (2007): [www.becreferendum2007vu.ro](http://www.becreferendum2007vu.ro/documente/rezultatefinale0001.pdf). (<http://www.becreferendum2007vu.ro/documente/rezultatefinale0001.pdf>), [cit. 29. 6. 2013].
- Biroul Electoral Central. (2008): [www.becparlamentare2008.ro](http://www.becparlamentare2008.ro). (<http://www.becparlamentare2008.ro/rezultate.html>), [cit. 6. 6. 2013].
- Biroul Electoral Central. (2009): <http://www.bec2009p.ro>. (<http://www.bec2009p.ro/rezultate-Turul%20I.html>), [cit. 21. 6. 2013].
- Biroul Electoral Central. (2012a): [www.beclocale2012.ro](http://www.beclocale2012.ro). (<http://www.beclocale2012.ro/legislatie%20alegeri%20locale/electorala/Legea%20129-2011.pdf>), [cit. 13. 6. 2013].
- Biroul Electoral Central. (2012b): [www.beclocale2012.ro](http://www.beclocale2012.ro). ([http://www.beclocale2012.ro/DOCUMENTE%20BEC/REZULTATE%20FINALE/10%20Iunie%2024%20Iunie/PDF/Primari/P\\_vve\\_mandate\\_part\\_loc.pdf](http://www.beclocale2012.ro/DOCUMENTE%20BEC/REZULTATE%20FINALE/10%20Iunie%2024%20Iunie/PDF/Primari/P_vve_mandate_part_loc.pdf)), [cit. 13. 6. 2013].
- Biroul Electoral Central. (2012c): [www.becparlamentare2012.ro](http://www.becparlamentare2012.ro). (<http://www.becparlamentare2012.ro/rezultate.html>), [cit. 14. 6. 2013].
- Boix, C. (1999): Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies, *American Political Science Review*, Vol. 93, No 3, 609–624. DOI: 10.2307/2585577
- Camera Deputaților. (2012a): [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro). ([http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=12698](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=12698)), [cit. 2. 5. 2013].

- Camera Deputaților. (2012b): [www.cdep.ro](http://www.cdep.ro). (<http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?id=7128&idm=19>), [cit. 5. 6. 2013].
- Constituția României. (<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>), [cit. 5. 6. 2013].
- Curtea Constituțională a României. (2010): Decizia Nr. 61 din 14 ianuarie 2010. (<http://193.226.121.81/cauta/DocumentAll.aspx?SearchDoc=true>), [cit. 28. 6. 2013].
- Curtea Constituțională a României. (2012): Decizia Nr. 682 din 27 iunie 2012. ([http://www.ccr.ro/files/products/D0682\\_12.pdf](http://www.ccr.ro/files/products/D0682_12.pdf)), [cit. 7. 6. 2013].
- Freedom House. (2012): Romania. ([http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/romania#\\_edn8](http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/romania#_edn8)), [cit. 1. 7. 2013].
- Gherghina, S. – Stefan, L. – Chiru, M. (2013): Electoral Reform - Cui Bono? Attitudes of Romanian MPs to the Electoral System Change, *The Journal of Legislative Studies*, Vol 19, Issue 3, 351–369.
- Chytilek, R. et al. (2009): *Volební systémy*, Praha, Portál.
- Institutul Național de Statistică. (2002): <http://www.insse.ro>. (<http://www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS/vol1/tabele/t40.pdf>), [cit. 13. 6. 2013].
- Jarabinský, I. (2013): *Volební podvody: Případová studie ruských parlamentních voleb 2011*, Brno, Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra politologie, Diplomová práce.
- Legea nr. 35/2008. (<http://www.roaep.ro/ro/section.php?id=93>), [cit. 23. 5. 2013].
- Lijphart, A. (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945–1990*, New York, Oxford University Press.
- Lijphart, A. (2007): *Thinking About Democracy: Power sparing and majority rule in theory and practice*, New York, NY, Routledge.
- Mediafax.ro. (2012): UNPR a format cu PSD Alianța de Centru Stânga, parte a USL. (<http://www.mediafax.ro/politic/unpr-a-format-cu-psd-aliana-de-centru-stanga-parte-a-usl-10004650>), [cit. 2. 7. 2013].
- Neamtu, S.-I. (2011): *The Effects of the Electoral Reform on Members of the Romanian Parliament: A Network Analysis*, Budapest, Central European University, Department of Political Science, MA Thesis. ([www.etd.ceu.hu/2011/neamtu\\_silvia-ioana.pdf](http://www.etd.ceu.hu/2011/neamtu_silvia-ioana.pdf)), [cit. 1. 7. 2013].
- Norris, P. (2012): Are there global norms and universal standards of electoral integrity and malpractice? Comparing public and expert perceptions, HKS Working Paper No. RWP12-010. ([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2087611](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2087611)), [cit. 31. 6. 2013].
- Ogaru, R.-M. (2011): *The Effects of the 2008 Romanian Electoral System Reform: when the Reformation Converts to Counter- Reformation*, Centre for Legislative Studies, University of Hull, PhD Legislative Studies Conference, 22<sup>nd</sup> July 2011. ([http://www2.hull.ac.uk/fass/PDF/Ogaru\\_The%20Effects%20of%20the%202008%20Romanian%20Electoral%20System%20Reform.pdf](http://www2.hull.ac.uk/fass/PDF/Ogaru_The%20Effects%20of%20the%202008%20Romanian%20Electoral%20System%20Reform.pdf)), [cit. 1. 7. 2013].
- PL-x nr. 131/2012. L E G E privind modificarea și completarea Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali. Ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou. ([http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2012/cd131\\_12.pdf](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2012/cd131_12.pdf)), [24. 5. 2013].
- Ponta, V. – Antonescu, C. (2012): Expunere de Motive. ([http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=12698](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=12698)), [20. 4. 2013].
- Recensământul Populației și al Locuințelor. (2011): Rezultate. (<http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>), [cit. 14. 6. 2013].

- Reynolds, A. – Reilly, B. – Ellis, A. (2005): Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. ([http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf)), [cit. 1. 7. 2013].
- România TV. (2012): [www.rtv.net](http://www.rtv.net). ([http://www.rtv.net/tag/sondaj-csci\\_37804](http://www.rtv.net/tag/sondaj-csci_37804)), [cit. 1. 7. 2013].
- Romanian Government Department for Interethnic Relations. (2010): [www.dri.gov.ro](http://www.dri.gov.ro). ([http://www.dri.gov.ro/index.html?page=council\\_minorities](http://www.dri.gov.ro/index.html?page=council_minorities)), [19. 6. 2013].
- Shugart, M.S. (2008): Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems. In: Blais, A. (ed.): To Keep or To Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform, New York, Oxford University Press, s. 7–60.
- Šedo, J. (2007): Volební systémy postkomunistických zemí, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).
- Taagepera, R. – Shugart, M. S. (1989): Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Heaven & London, Yale University Press.
- Taagepera, R. (2007): Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems, New York, Oxford University Press.
- Venice Commission. (2002): Code of good practice in electoral matters: Guidelines and explanatory report. Adopted by Venice Commission at its 52<sup>nd</sup> session, Venice, 18 – 19, October 2002. ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx)) [cit. 28. 6. 2013].

---

## The Discourse Dimension of the Dispute Over the Romanian Electoral Reform in 2012

### SUMMARY

Electoral reform is often a suspicious undertaking. The theory of electoral engineering suggests that changes in electoral rules generally benefit their proposer. This proposition could be dangerous for the political regime itself. This is why it is necessary to understand the how individual proponents and opponents advocate their positions in the process of changing electoral laws. The case chosen for analysis is the proposed Romanian electoral reform of 2012, which was later canceled by the Constitutional Court of Romania. The goal of this article is to examine the validity of the arguments of the given stakeholders in the context of Romanian constitutionality. The focus is on Parliamentary debate – the decisive arena for determining a bill's progress – and the argumentation of the Constitutional Court, which means that the unit of analysis will be *argument*. The author analyses the discourse from the perspectives of political science and law. Most of the arguments employed knowledge of electoral engineering to predict the new electoral system's effects in the Romanian context and some arguments reviewed those predictions according to their constitutional conformity. There were three main topics discussed within the debate which also structure this work. These were the representativeness of the proposed electoral system; the number of elected representatives; and the timing of the reform.

Here, it should be mentioned that an attempt was made to modify the current mixed-member proportional electoral system because of its inherent partial failures. This electoral system enables candidates to be defeated by those who receive fewer votes in single-member districts but whose parties are on the whole more successful than those of stronger candidates. The abolition of the proportional component of the electoral system should have solved this problem. The first-past-the-post system would

have ensured a seat for the winner in a single-member constituency. The proposed electoral system added some new rules for the distribution of mandates. It was supposed to ensure a seat for any ethnic group whose population surpassed 7 % of the country's (județe) population. In this case, Romanians could be treated, in given circumstances, as a national minority.

The debate about the representativeness of the electoral system is assessed mainly through its proportionality. The main aspect of this debate is the level at which adequate representation should be achieved. The majoritarian logic of representativeness at constituency level has a negative impact on the proportionality of the system at state level. Unfortunately, under the current electoral system, this relation works in the opposite direction. The final proportionality of the outcomes under the proposed majoritarian electoral system would have been strongly decreased. The new system would have significantly favoured winning parties and marginalized weaker ones. Such an elimination of smaller parties could, in the Romanian context, have had a negative impact on its democracy. As the Constitutional Court argued, there was no general intention to move the current electoral system closer to the majoritarian pole, and it is therefore unclear why the reform should have led towards a "winner takes all" system instead of simply fixing the failures with respect to overall proportionality.

A second aspect of representativeness is embodied in the question of the representation of minorities. The law was supposed to change the status of Romanians living in regions where other nationalities were more represented. It would have made Romanians the minority group with corresponding electoral privileges. In reality, however, this would have benefitted primarily the Hungarian minority and the Romanian minority to a lesser extent. Among the other current minorities, Hungarians would have been the only minority which surpassed the abovementioned 7 % threshold. In any case, the need for such innovation is problematic. On the one hand, the necessity of such a change was not adequately justified. On the other, constitutional law would have been broken because of its requirement for direct elections, which would be violated by installing this kind of indirect voting. This provision would also have violated the sovereignty of Romanian people as well as their representation in Parliament according to art. 61(1) of the Constitution of Romania.

The number of elected representatives was another aspect of the debate. People via the 2009 referendum as well as MPs in their debates argued for a decrease in the number of elected representatives. The new exceptional mandates for minorities would have contradicted this referendum, which was unconstitutional because it would have broken the constitutional principle of the rule of law. From a political science perspective, however, the overall bill could have been acceptable because the electoral outcomes would have been more predictable and also the final number of distributed mandates would have been, in general, more correct than in the current situation. According to Taagepera's *cube root law*, it also seems reasonable to decrease the overall number of elected representatives to 300. Unfortunately, in this case, the decrease in the number of of extra mandates means that extra mandates are still present in the system, which is unacceptable.

The last disputed aspect of the reform was the timing of its potential passing into law. It would have happened less than six months before scheduled elections, which was unacceptable for several reasons. Firstly, the implementation of the new electoral system could have caused problems in the running of the election if all the details had not been adequately prepared. This could have jeopardized the elections' credibility. According to the declaration of the Venice Commission, it is not appropriate to change fundamental aspects of electoral rules less than a year before upcoming elections. In the Romanian case, this declaration was particularly relevant, since, in 2010, the Constitutional Court had warned against making substantial changes in electoral law less than one year before elections.

We can conclude that the arguments used during the debate were used correctly but did not tell the whole story. The normative background of the debate between supporters of proportional electoral systems and proponents of majoritarian systems influenced speakers to advocate just the merits of a particular system and to disregard its negative aspects. This could have led to a conflict with constitutional rules, which could have been dangerous for democracy.