

Univerzita Hradec Králové
Filozofická fakulta
Katedra politologie

Přímá demokracie v Latinské Americe: Odvolávání politiků v Peru
Diplomová práce

Autor: Bc. Michael Haman
Studijní program: N6701 - Politologie
Studijní obor: Politologie - latinskoamerická studia
Vedoucí práce: Mgr. Karel Kouba, Ph.D., M.A

Hradec Králové, 2017



Zadání diplomové práce

Autor: Michael Haman

Studium: F14NP0015

Studijní program: N6701 Politologie

Studijní obor: Politologie - latinskoamerická studia

Název diplomové práce: **Přímá demokracie v Latinské Americe: Odvolávání politiků v Peru**

Název diplomové práce Direct Democracy in Latin America: Recall Elections in Peru
AJ:

Cíl, metody, literatura, předpoklady:

V latinskoamerických zemích během 20. století byly často u moci nedemokratické režimy. Po jejich pádu, i v souvislosti s tzv. třetí vlnou demokratizace, obvykle docházelo ke vzniku nových ústav či se ústavy zásadním způsobem modifikovaly. Nové texty ústav měly zajistit větší kvalitu demokracií a často i participaci občanů, a také proto do řady zemí byly zaváděny prvky přímé demokracie. O tom, jakým způsobem přímá demokracie pomáhá či škodí kvalitě demokracie, se vedou již dlouhou dobu (nejen) v politologické literatuře debaty. Jakou roli tedy přímá demokracie má v politických systémech Latinské Ameriky? Detailní zkoumání všech prvků přímé demokracie by bylo značně rozsáhlé téma, proto se tato diplomová práce bude zajímat zejména institutem odvolávání politiků, respektive anulováním jejich mandátů (v angličtině recall election, ve španělštině referéndum revocatorio). První část práce nabídne vhled do teoretických přístupů k přímé demokracii, seznámí s prvky přímé demokracie a definuje je, aby bylo možné s nimi pracovat v dalších částech práce. Druhá část práce se bude věnovat přímé demokracii v Latinské Americe, kde budou komparovány jednotlivé země, přičemž důraz bude kladen na odvolávací volby/referenda. Třetí a hlavní část práce se zaměří na analýzu Peru, neboť z Latinské Ameriky právě v této zemi se odvolávací volby/referenda využívají nejvíce, i když pouze na lokální úrovni. Pro analýzu tohoto případu se využije jak kvalitativních, tak i kvantitativních metod. Cílem práce bude ukázat, jaký smysl a roli mají odvolávací volby/referenda v peruánské společnosti. Můžeme říci, že zkvalitňují demokracii, nebo jí naopak škodí? Proč vůbec Peruánci své politiky odvolávají? Práce se pokusí v peruánském případě nalézt vzorce, které by nám umožnily pochopit důsledky přímé demokracie.

Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
Beramendi, Virginia, Somalie Angeyo, Jennifer, International Institute for Democracy and Electoral Assistance et al. 2008. *Direct Democracy: The International Idea Handbook*. Stockholm: International IDEA.
Lissidini, Alicia, Welp, Yanina, Zovatto, Daniel et al. 2014. *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en America Latina*. Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico. Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2013. *Consulta popular de revocatoria en el ambito provincial: hacia una comprension de los escenarios y actores (2004, 2008, y 2012)*. Lima: ONPE.
Welp, Yanina et al. 2014. *La dosis hace el veneno: Analisis de la revocatoria del mandato en America Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia.

Garantující pracoviště: Katedra politologie,
Filozofická fakulta

Vedoucí práce: Mgr. Karel Kouba, Ph.D., M.A.

Datum zadání závěrečné práce: 17.9.2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval (pod vedením vedoucího diplomové práce) samostatně a uvedl jsem všechny použité prameny a literaturu.

V Hradci Králové dne 24. 6. 2017

Anotace

Haman, Michael. 2017. *Přímá demokracie v Latinské Americe: Odvolávání politiků v Peru*. Hradec Králové: Univerzita Hradec Králové, Filozofická fakulta, Katedra politologie. Diplomová práce.

Tématem diplomové práce je přímá demokracie v Latinské Americe, přičemž se práce soustředí zejména na jeden z jejích prvků, a to na odvolání politiků v Peru na lokální úrovni. Cílem práce je analyzovat odvolací volby v Peru na úrovni distriktů. První odvolací volby se konaly v roce 1997 a poslední v roce 2013, takže práce zkoumá toto období. Peru je jedna z mála zemí, kde jsou politici aktivně odvolávaní (*recall*) lidmi. V ústavách řady zemí je tento nástroj uveden, nicméně v praxi se nevyužívá, případně se využívá naprosto minimálně. Případ Peru je z tohoto hlediska jiný, a proto dochází právě k tomuto zkoumání. První kapitola práce seznamuje s mechanismy přímé demokracie ve světě. Na odvolací volby je kladen zvláštní důraz, aby bylo možné pochopit, kde je tento instrument využíván, případně jaká jsou jeho úskalí. Druhá kapitola se zabývá přímou demokracií a zejména odvolacími volbami a její praxí v Latinské Americe. Třetí kapitola navazuje na předchozí dvě kapitoly a dochází v ní k analýze odvolacích voleb v Peru.

Klíčová slova: odvolací volby, přímá demokracie, Peru, odvolávání politiků, Latinská Amerika

Annotation

Haman, Michael. 2017. *Direct Democracy in Latin America: Recall Elections in Peru*. Hradec Králové: Philosophical Faculty, University of Hradec Králové. Master's thesis.

The object of the thesis is direct democracy in Latin America and it is focused on one of its elements, namely a recall election in Peru at the local level. The aim of the thesis is to analyze Peru's recall at a district level. The first recall took place in 1997 and the last in 2013, so the work examines this period. Peru is one of the few countries where the recall is actively used. This procedure is mentioned in the constitutions of a number of countries, but in practice, it is not used or is used rarely. The case of Peru is a different one and that is why it is the target of this investigation. The first chapter describes the mechanisms of direct democracy in the world. Special emphasis is placed on the recall in order to understand where this mechanism is used or what its pitfalls are. The second chapter deals with direct democracy and mainly with the elections and its practice in Latin America. The third chapter builds on the previous two chapters and analyzes the recall in Peru.

Keywords: recall election, direct democracy, Peru, recall referendum, Latin America

Poděkování

Rád bych tímto způsobem poděkoval Mgr. Karlu Koubovi M.A., Ph.D. za cenné rady, vstřícnost a trpělivost při vedení mé diplomové práce.

Obsah

ÚVOD.....	1
1 Přímá demokracie – definice a teorie	6
1.1 Co je to přímá demokracie?.....	6
1.2 Odvolací volby	12
2 Přímá demokracie a odvolací volby v praxi	20
2.1 Přímá demokracie v Latinské Americe	20
2.2 Odvolací volby v Peru	24
2.3 Srovnání s jinými „odvolacími“ zeměmi v Latinské Americe	38
2.4 Nedůvěra v peruánský politický systém.....	41
3 Analýza odvolacích voleb v Peru	44
3.1 Stanovení hypotéz a metodologie.....	44
3.2 Výsledky výzkumu	47
ZÁVĚR.....	64
SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY	70
Seznam pramenů.....	70
Seznam literatury	72

Seznam tabulek

Tabulka 1: Typy přímé demokracie.....	9
Tabulka 2: Odvolací volby v právních řádech států	12
Tabulka 3: Možnosti nedobrovolného ukončení mandátu před jeho skončením	13
Tabulka 4: Využívání přímé demokracie v Latinské Americe (1978-2017) na národní úrovni.....	21
Tabulka 5: Počet radních v závislosti na velikosti provincie / distriktu.....	26
Tabulka 6: Délka mandátu při úspěšném odvolání	31
Tabulka 7: Statistika odvolání	33
Tabulka 8: Počet odvolávaných a odvolaných podle pozic.....	33
Tabulka 9: Důvody pro odvolání v roce 2012.....	34
Tabulka 10: Srovnání počtu odvolání v andských zemích	38
Tabulka 11: Požadavky na iniciaci odvolacího referenda v andských zemích	39
Tabulka 12: Požadavky pro úspěšné odvolání politika	39
Tabulka 13: Počty distriktů a kolik stran se stalo vítězi v pěti volbách (1995-2010)	48
Tabulka 14: Počet stran na prvním a druhém místě v pěti volbách (1995-2010).....	49
Tabulka 15: Kandidatura starostů úspěšných v odvolacích volbách v dalších municipálních volbách a jejich (ne)úspěch	50
Tabulka 16: Navrhovatel ve volbách.....	51
Tabulka 17: Popisné statistiky municipálních voleb 1998 až 2010 s ohledem na následné konání odvolacích voleb	52
Tabulka 18: Korelace mezi proměnnými a konáním odvolacích voleb během mandátu – municipální volby od roku 1998 do 2010.....	54
Tabulka 19: Korelace mezi proměnnými a odvolacími volbami po municipálních volbách v roce 2010.....	55
Tabulka 20: Logistická regrese – Model 1 a Model 2.....	57
Tabulka 21: Logistická regrese – Model 3 a Model 4.....	58
Tabulka 22: Odvolací volby pro funkční období z municipálních voleb 1998 až 2010	60
Tabulka 23: Logistická regrese odvolacích voleb 2008, 2009, 2012 a 2013	61
Tabulka 24: Simulace vlivu nastavení pravidel odvolacích voleb – odvolávání starosty	62

ÚVOD

O přímé demokracii se vedou již dlouholeté debaty v řadě zemí na světě. Měla by být přímá demokracie více využívána? Škodí politickým systémům? Občané jsou velmi často znechuceni z politiky, což se projevuje i nedůvěrou k politickým stranám apod. Jako řešení této občanské nespokojenosti zastánci přímé demokracie vidí jako jednu z možností navýšení přímých rozhodovacích pravomocí pro občany, takže by se více účastnili politických procesů. Latinská Amerika je region, ve kterém se po pádu autoritářských režimů v řadě ústav objevily nově prvky přímé demokracie a následně jsou využívány i v praxi. Vzhledem k rozsáhlosti tématu se tato práce soustředí především na jednu zemi a jeden prvek přímé demokracie. Jedná se o Peru a odvolací volby¹ na lokální úrovni.

Cílem práce je analyzovat odvolací volby v Peru na lokální úrovni v distriktech². První odvolací volby byly v roce 1997 a zatím poslední v roce 2013, takže tato práce pokrývá toto období. Práce pracuje s proměnnými z dat, které bylo možné získat z oficiálních úřadů v Peru. Jedná se o proměnné, které dávají přehled o politické situaci v daných distriktech. Takové proměnné jsou získávány zejména z výsledků municipálních voleb. Další proměnné jako velikost distriktu, rozpočet a jiné dávají přehled o nepolitické situaci distriktu. Tyto všechny proměnné jsou využity v modelech, aby bylo možné interpretovat odvolací volby v peruánském politickém systému. Výzkumná otázka této práce je: Jakými proměnnými je možné vysvětlit politickou praxi odvolacích voleb v peruánském politickém systému? Politickou praxí je zde myšleno vysvětlení konání odvolacích voleb, následné odvolání a interpretování tohoto mechanismu.

Téma zkoumání odvolacích voleb v Peru je důležité, protože v rámci odborné literatury, ale i ve společnosti, je debata³ nakolik přímá demokracie by měla být

¹ V anglickém jazyce jsou známé jako *recall election* a ve španělském jazyce jako *referéndum revocatorio* a přímo v Peru je tento mechanismus nazýván *consulta popular de revocatoria*.

² Jde o nejmenší územní jednotku v Peru. Ve španělském originálu jako *distrito*, tedy možno přeložit jako distrikt. Vyšší územní jednotkou jsou z hlediska správy lokálních záležitostí provincie (*provincias*) a regiony (*regiones*). Práce se věnuje pouze analýze voleb v distriktech, nikoliv v provinciích. V provinciích totiž proběhlo doposud pouze 11 odvolacích voleb, zatímco v distriktech (obcích) 1146 (JNE 2017). V práci jsou samozřejmě zmíněny i provincie, ale hypotézy jsou formulovány pouze k volbám na úrovni distriktů.

³ Do větších detailů o tom pojednává první kapitola.

využívána v politických systémech. Odvolací volby jsou jedním z nástrojů přímé demokracie, přičemž by měl dát občanům větší kontrolu nad veřejnou správou a naopak podle kritiků tento nástroj vede k destabilizaci systému. Peru je ideální příklad na zkoumání, protože má již dvacetiletou praxi s odvolávanými na lokální úrovni. Je možné získat značné množství dat s různými proměnnými a navzájem jednotlivé zkoumané jednotky (v tomto případě distrikty) porovnat. Největší problém v rámci zkoumání vlivu odvolacích voleb je nedostatek dat, jelikož je tento instrument využíván v málo zemích a není tu možnost provést kvalitní analýzu. Přestože, jak bude dále rozvedeno, je tu nemalé množství odborných textů zabývajících se odvolacími volbami v Peru, tak je tu stále prostor pro další zkoumání. Práce navazuje na současnou aktuální literaturu k tomuto tématu, přičemž ověřuje správnost dosavadních hypotéz a teorií. Smysl ve výzkumné otázce tkví v tom, že po zjištění vlivu proměnných bude možné konstatovat funkci a vliv odvolávání politiků v Peru. Takové zjištění může být užitečné pro aplikaci odvolacích voleb v dalších zemích, pokud bude možné konstatovat, že občané jsou s tímto nástrojem spokojeni a přispívá ke zlepšení politické kultury. Pokud naopak tento instrument nebude prospívat správě věcí veřejných a společnosti, tak se pokusit najít hlavní důvody, proč tomu tak je a případně návrhy, jakým způsobem odvolací volby reformovat, aby byly užitečné. Na vývoji pravidel v Peru je možné i demonstrovat, jak konkrétní nastavení dokáže ovlivnit využívání tohoto nástroje v praxi. Kvalitní analýza dokáže nabídnout mnohá zjištění, která jsou možná aplikovat do politické praxe pro zlepšení kvality demokracií a spokojenosti občanů.

Tématem práce jsou odvolací volby v Peru v distriktech a pro analýzu je využito statistických metod, práce rovněž dává nahlédnout do základní problematiky přímé demokracie a odvolacích voleb, a potom konkrétně do současné situace v Latinské Americe. Nicméně samotný výzkum je soustředěn na peruánské volby, přesto je nutné tyto volby zasadit do širšího teoretického rámce. Z metodologického hlediska práce využíváte metody kvantitativní. Úkol práce je potvrdit či vyvrátit hypotézy, které jsou rozvedeny na začátku třetí kapitoly, aby bylo pochopitelné, z jakých přístupů a literatury vycházejí. Prostřednictvím hypotéz bude vysvětlena role peruánských odvolacích voleb. Práce využívá zejména primárních dat, která poskytuje Národní volební porota⁴ (*Jurado Nacional de Elecciones – JNE*) veřejnosti na webových stránkách. Samotná data

⁴ Tento orgán má na starosti v Peru monitorovat přípravu a správnost konání voleb.

nenabízí v uceleném formátu, který by se dal exportovat a dále použít, proto byl použit tzv. *scraping*, přičemž data byla následně dále zpracována. Ze samotných komunálních voleb je vždy možné zjistit procenta jednotlivých stran, účast, počet neplatných hlasů (*nulos* a *blancos*), velikost elektorátu a jaký starosta/radní byl zvolen. Z odvolacích voleb obdobná data, přičemž logicky místo údaje, kdo byl zvolen, je údaj, zdali starosta/radní byl odvolán. Potom je ještě řada dat o distriktu, ze kterých byly vytvořeny proměnné, jako např. velikost elektorátu distriktu. Všechny proměnné jsou detailnějším způsobem popsány společně s hypotézami ve třetí kapitole. Pro interpretování dat práce využívá statistický program SPSS, ve kterém jsou prováděny korelace, vytvářeny modely a regrese.

O tématu přímé demokracie existuje velké množství textů, což samozřejmě není překvapující, jelikož podílení občanů na demokracii je zájmem řady odborníků. Nicméně literatura na jeden z prvků přímé demokracie, a to odvolací volby, už tak častá není. Tato skutečnost vyplývá i z faktu, že je to poměrně zřídka využívaný nástroj v demokraciích.⁵ Zvláště téma peruánských odvolacích voleb, coby poměrně unikátního případu z hlediska množství používání, uniká pozornosti česky psané literatuře, ale dokonce i anglicky psané. Pokud v politologické literatuře je zmíněn tento mechanismus, tak je často spjat se Švýcarskem (např. Říchová 2002: 40-41), coby země nejvíce využívající přímou demokracie. Nicméně ve Švýcarsku bylo do současné doby provedeno pouze jedno úspěšné odvolání, a to v roce 1862 v kantonu Aargau (Serdült 2015: 1). Případně texty v anglickém jazyce o odvolacích volbách se téměř výhradně soustřeďují na USA, což je pochopitelné, protože v USA je tento nástroj skutečně hojně využíván, nicméně tvrzení, že mimo USA je tento mechanismus málokdy používán, je velmi nepřesný.⁶ V Peru je tento mechanismus velmi často používán a není mu věnována mimo hispanofonní svět téměř⁷ žádná pozornost.

Jedna z nejkompexnějších studií na téma přímé demokracie, která v poslední době vyšla je pravděpodobně Altmanova kniha *Direct Democracy Worldwide* (2010), nicméně ani tam nedochází ke zmínce o peruánských odvolacích volbách,

⁵ Viz první kapitola.

⁶ Toto konstatuje Qvortrup (2013: 83) ve své práci, které poměrně detailně mapuje přímou demokracii ve světě.

⁷ Výjimka je např. článek Welp (2015), který vyšel v anglickém jazyce a je založen do značné míry na jejích předchozích výzkumech vydaných již ve španělském jazyce.

pravděpodobně z důvodu soustředění se na mechanismy na národní úrovni a peruánské odvolací volby nikdy neproběhly na nejvyšší úrovni, pouze na lokální. Zejména pro definice, které jsou uvedeny v první kapitole, tato práce z tohoto díla vychází. Ohledně samotných odvolacích voleb je jedna z nejvíce ucelených publikací Zimmermanovo dílo *The Recall: Tribunal of the People* (2014), které se věnuje problematice odvolání výhradně v USA, ale nabízí informace o tomto mechanismu z hlediska amerického vývoje. Dále jsou prozkoumány informace poskytnuté Mezinárodním institutem pro demokracii a volební asistenci (IDEA – *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), ať už prostřednictvím jejich webových stránek (IDEA 2014), tak i jejich příručkou (IDEA 2008). Pro porozumění přímé demokracie a odvolacích voleb je také čerpáno z díla *Guidebook to direct democracy: in Switzerland and beyond* (Kaufmann, Büchi a Braun 2008), kde autoři zdůrazňují pravidla, která musejí být nastaveny v politickém systému, aby přímá demokracie mohla být úspěšná.

Peruánské odvolací volby jsou tedy téměř výhradně rozebrány pouze v literatuře ve španělském jazyce. Jedna ze souhrnných publikací vznikla pod záštitou Národního úřadu volebních procesů (ONPE – *Oficina Nacional de Procesos Electorales*), který je jeden ze dvou⁸ orgánů pro kontrolování průběhu voleb, k volbám v roce 2013. V rámci této publikace např. Welp (2013) rozebírá odvolací volby v komparaci s jinými státy. Welp je i koordinátorkou publikace *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (2014), kde druhý koordinátorem je Serdült. Quintanilla (2013) ve svém článku zkoumá možnosti reformy odvolacích voleb a polemizuje nad jejími současnými účinky. Jiná publikace *Una onda expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina* se rovněž souhrnně zabývá odvolacími volbami v Peru, editorem této publikace je Tuesta (2014a). Tyto publikace, kde se nachází kapitoly od různých autorů, jsou zdrojem pro pochopení kontextu v Peru a seznámením se s předchozím bádáním na toto téma. Všechny publikace jsou vysoce kvalitní, ale nedokáží vysvětlit rozdíl mezi distrikty, kde se odvolací volby konají a kde naopak k nim nedochází. Pokud se v nich o toto vysvětlení pokouší, potom nedokáží pomocí proměnných rozdíly vysvětlit. Převážně přistupují k odvolacím volbám jako v Peru jako celku. Např. Welp (2013) se snaží odvolací volby vysvětlit na základě komparace s ostatními andskými zeměmi, kde

⁸ Druhý orgán je již zmíněný JNE.

je tento nástroj využíván. Tuesta (2014b) rovněž zkoumá příčiny, které vedou k iniciaci odvolání souhrnně v Peru a nepřichází s jednoznačnou odpovědí na otázku, jaké proměnné způsobují rozdíly mezi jednotlivými distrikty. Tato práce nejen na tuto literaturu navazuje a právě rozdíly mezi distrikty chce vysvětlit. Nicméně primárním zdrojem pro analýzu budou data, která volně nabízí ONPE či JNE prostřednictvím svých webových stránek.

Tato práce je dělena celkem do tří kapitol. První kapitola seznamuje s problematikou přímé demokracie. Vysvětlí, jaké mechanismy přímé demokracii existují, jak je možné dělit. Toto je nutné udělat, aby odvolací volby mohly být zařazeny do širšího kontextu prvků přímé demokracie. Kapitola objasňuje odvolací volby, co vlastně jsou a jaký efekt mohou mít na politický systém. Druhá kapitola se stručně zaobírá přehledem prvků přímé demokracie v Latinské Americe, aby bylo možno interpretovat, zdali politický systém v Peru je z hlediska používání mechanismu odvolání jedinečným, či ne. Dává příklady odvolacích voleb i v jiných státech Latinské Ameriky a zejména vysvětluje procesní pravidla odvolacích voleb v Peru a vývoj těchto pravidel. Druhá kapitola poskytne podklad pro třetí kapitolu, aby bylo možné pochopit zjištění. Třetí kapitola využije statistické metody pro zpracování dat a následně budou tato data i se znalostí získaných z předchozích kapitol interpretována. První část této kapitoly je věnována vysvětlení výzkumu, definici hypotéz a jejich proměnných, přičemž k tomu dochází až v této kapitole, protože jsou spojeny s teorií a peruánským vývojem, které jsou tématem první a druhé kapitoly. Třetí kapitola zodpoví výzkumnou otázku a potvrdí, či vyvrátí hypotézy.

1 Přímá demokracie – definice a teorie

Tato kapitola otevírá problematiku přímé demokracie. Nejdříve dochází k definici, co je přímá demokracie a potom k rozebrání nejrůznějších typů, aby bylo zřejmé, že druhů přímé demokracie je velká řada. Po rozebrání typologie přímé demokracie se druhá část kapitoly věnuje odvolacím volbám, které jsou pomocí první části kapitoly zasazeny do konceptu přímé demokracie.

1.1 Co je to přímá demokracie?

Původ a teorie o přímé demokracii zasahují do poměrně vzdálené minulosti. Je možné říci, že kořeny jdou do starověkého Řecka, konkrétně do Athén, kde se poprvé začala rozvíjet demokracie, která velmi ovlivnila demokratické myšlení v následujících staletích. Přestože se athénská demokracie nedá srovnat se současnými demokraciemi, protože upírala právo velké skupině obyvatel, jako byli ženy a otroci, tak vzhledem ke své přímé povaze je spjata s debatami o přímé demokracie (Raaflaub, Ober a Wallace 2007: 11-12). Přímá demokracie měla velké uplatnění i ve starověkém Římě, i když pro Řeky a Římany přímá demokracie měla trochu jinou funkci. V Římě používání plebiscitů do značné míry sloužilo jako nástroj pro pacifikaci nižších vrstev, které se tímto způsobem podílely na spolurozhodování veřejné zápravy. Naopak pro Řeky byla občanská participace prostředek pro získávání jejich znalostí a selského rozumu, což mělo mít za následek dobrá rozhodnutí a vznik kvalitních politik, které zlepšily jejich život (Qvortrup 2013: 14-15). Na základě řecké tradice do dnešní doby zaznívají argumenty o prospěších přímé demokracie k politickému systému.

Jeden z mnoha významných přispěvatelů k přímé demokracii je bezpochyby Jean-Jacques Rousseau, který je známý svým citátem: *“Národ anglicky si myslí, že jest svobodný, ale mýlí se velice; jest svobodný pouze po čas voleb do sněmovny; jakmile jsou volby provedeny; jest národ otrokem a neznamena ničeho. Za to, jak nakládá se svobodou v těchto krátkých okamžicích svobody si zaslouží, aby ji ztratil* (Rousseau 2002 [1762]: 123).“ Tento citát ukazuje Rousseovo opovrhování reprezentativní demokracií, která se ale stala standardem demokratických systémů. Naopak v duchu proti přímé demokracii jednoznačně vystupuje Joseph A. Schumpeter, který napsal, že: *„Demokracie znamená jen to, že lidé mají možnost, aby buď přijali, nebo odmítly ty, kdo jim budou vládnout* (Schumpeter 2004: 303).“ Politických myslitelů a filozofů by se

dala uvést celá řada a další citáty, ale pro účel této kapitoly by byly zbytečné. Je možné říci, že v rámci teorie demokracie panuje určité napětí, a to mezi první možností, což je varianta přímé demokracie, aby rozhodoval o všem lid a na druhé straně varianta pouze reprezentativní (až elitní), která lidu příliš nedůvěřuje a nejráději by veškeré rozhodování nechala pouze na odbornících. Na první pohled by se mohlo zdát, že jde o nesmiřitelný střet těchto dvou směrů. Nicméně jak mimo jiné vysvětluje Altman (2010) ve svém díle ohledně současné přímé demokracie ve světě, tak mechanismy přímé demokracie iniciované občany neslouží k nahrazení současného typu reprezentativní demokracie, ale o jakousi pojistku, která slouží občanům proti netečným politikům a institucím (Altman 2010: 2). Právě tuto eventualitu zkoumá tato práce.

O přímé demokracii se hovoří v souvislosti se situací, kdy občané nevolí pouze své reprezentanty, ale fakticky svými rozhodnutími se podílí na politické moci ve státě. V čisté podobě by organizační struktura státu, kde je provozována přímá demokracie, znamenala rozhodování občanů o záležitostech státu bez jakýchkoliv reprezentantů (Pechanec 2012: 12). Čistá přímá demokracie je samozřejmě v rámci velkých státních útvarů z nejrůznějších důvodů v podstatě nemožná, proto ji tato práce zkoumá v rámci prostředí reprezentativní demokracie. Na problematiku označení nejrůznějších mechanismů v rámci politických procesů jako složky přímé demokracie naráží Altman (2010: 7), když upozorňuje, že pokud bychom označovali za přímou demokracii pouze procesy, kde občané plně rozhodují o státní moci jako proaktivní či vetující aktéři, tak bychom museli vyřadit z přímé demokracie např. nezávazná referenda, kde fakticky občané nerozhodují přímo o dění ve státě. Nejen z tohoto důvodu je nutné definovat dané formy přesně, aby došlo k zamezení případnému nedorozumění.

Samotné rozdělení prvků nebo typů přímé demokracie není jednoduché, protože neexistuje žádná jednotná definice přímé demokracie a její klasifikace. V rámci nejen politologické literatury je řada dělení mechanismů přímé demokracie. Například Říchová rozděluje čtyři základní techniky, a to přímou volbu exekutivy, referenda a lidovou iniciativu, odvolávací volby a primárky (Říchová 2001: 41). Pechanec (2012: 15-25) dělí pět forem přímé demokracie, a to petice, referendum (všelidové hlasování), lidová iniciativa, plebiscit a odvolací volby. Samozřejmě není takové členění definitivní, protože oba autoři ještě dělí různý typ referend apod. Pouze na základní

typologie od dvou autorů je zřejmé, že přímá demokracie nabývá různých forem a už samotné její členění může být předmětem diskuze.

Altman (2010: 7-8) ve svém díle rozdělil mechanismy přímé demokracie podle celkem tři dichotomií. První dichotomie se zabývá otázkou, zdali je iniciace regulována zákonem (ústavou) či ne. Pokud ano, tak se jedná o mandatorní (povinné či též obligatorní) referenda a pokud ne, tak jde o fakultativní (neregulovaná – ad hoc) referenda. Druhé dělení se týká síly samotného výsledku po hlasování, zdali rozhodnutí občanů bude či nebude závazné. Třetí dimenze se dělí podle smyslu daného mechanismu přímé demokracie, zdali je proaktivní či reaktivní, jinými slovy dochází ke změně nebo udržení statusu quo? Poslední kritérium se člení podle způsobu iniciace daného mechanismu. Mechanismus může být jednak iniciován „ze shora“ (*top-down*), což znamená vládou, parlamentem apod. Iniciace může naopak být „ze zdola“ (*bottom-up*) občany prostřednictvím podpisů a poslední varianta je iniciace, která je nutná kvůli právnímu pořádku v dané zemi, ať již je to zakotveno v ústavě či zákoně.

Altmanovi (2010: 11) vyšlo celkem 12⁹ možných typů, přičemž se v současných politických systémech používá sedm z nich, i když ty zbylé typy jsou rovněž teoreticky možné. Jeden z teoretických nepoužívaných typů je např. referendum, které se musí vždy v dané zemi uskutečnit, pokud se jedná o některé otázky, protože je to tak zakotveno v ústavě, přičemž by výsledek daného referenda následně nemusel být závazný. Takové referendum samozřejmě postrádá logiku, proto v reálné praxi se s tím neseťkáváme. Typy přímé demokracie, které můžeme nalézt v současných politických systémech, jsou v tabulce č. 1.

V rámci Altmanovy terminologie se vyskytují plebiscity, tak i referenda. Jaký je rozdíl mezi plebiscitem a referendem? Velmi záleží na používaném kontextu a taktéž se terminologie v rámci zemí liší a termín může být v některých zemích chápán jako synonymum (Adamová a Křížkovský 1997: 326). V České republice termín plebiscit není definován v právním řádu, tam je pouze referendum. Do značné míry je možné vnímat tento pojem jako historický (Pechanec 2011: 25). V historii byl tento pojem

⁹ Mohla by být námitka, že se jedná o fakticky menší počet, protože se jedná o stejné typy, které se spouští např. jiným mechanismem apod. Nicméně jak bude dále rozvedeno, tak ty odlišné mechanismy znamenají, že daný typ je v praxi velmi odlišný.

používán např. pro situace, kdy občané rozhodovali, zdali část území má být připojena k jinému státu (plebiscit v Sársku po 1. světové válce) (Žaloudek 2004: 344).

Tabulka 1: Typy přímé demokracie

Iniciované	Termín	Popis
Ústavou / zákonem – nutné uskutečnit	Povinné plebiscity (obligatorní referendum)	Proaktivní (potvrzující) / zavazující
„Ze shora“ - <i>top-down</i>	Konzultativní plebiscity	Proaktivní / nezavazující
	Fakultativní plebiscity	Proaktivní / zavazující
	Legislativní protinávrh ¹⁰	Reaktivní / zavazující
Občany (přes sběr podpisů) - <i>bottom-up</i>	Lidová iniciativa (podtyp odvolací volby)	Proaktivní / zavazující
	Fakultativní referendum	Reaktivní / zavazující
	Konzultativní iniciativa	Proaktivní / nezavazující

Zdroj: Altman (2010: 11), vlastní úprava

Altman používá termín plebiscity pro situace, kdy samotná iniciativa není přímo od občanů. Zdůrazňuje tím rozdíl, který je mezi iniciací občany a jiným orgánem, protože skutečná přímá demokracie by měla vycházet přímo od občanů, kteří jsou aktivním účastníkem v celém procesu. V příručce IDEA je řečeno, že referenda, která jsou prováděna vládou, jsou někdy označována za plebiscity, přičemž tento termín v řadě právních jurisdikcí zůstává dodnes (IDEA 2008: 9). Referendum je definováno jako hlasování o záležitosti ovlivňující věci veřejné, což může být ústava či zákon (IDEA 2008: 214). Podobně jako Altman je na plebiscit nahlíženo v jiné příručce od autorů Kaufmann, Büchi a Braun (2008), kde pro ně kritérium přímé demokracie je dvojí. Je nutné, aby se rozhodovalo o záležitostech/otázkách¹¹ a procedury slouží pro získání větší moci (*empowerment*) lidí. Přímá demokracie je brána pouze jako *bottom-up* proces přes sběr podpisů, případně přes iniciaci referenda kvůli ústavě / zákonu. Za plebiscity označují veškeré procesy, které jsou procesy *top-down*, takové procedury podle nich neslouží zájmům lidí, ale zájmům politiků či institucí, které je vyvolaly.

¹⁰ Do legislativního protinávru se mohou promítnout návrhy, které vznikly pomocí fakultativních plebiscitů, tak i lidových iniciativ.

¹¹ Nikoliv o lidech (*odvolací volby*), více o tomto kritériu o několika odstavcích níže.

Navíc tyto plebiscity jsou spojovány často s nedemokratickými či autoritativními státy (Kaufmann, Büchi a Braun 2008: 91-92).

Pro vysvětlení Altmanova modelu práce využívá termín plebiscit, jelikož je použit nejen samotným autorem, ale jeho logika se objevuje i v jiných rozděleních. Nicméně v rámci českého prostředí a česky psané literatury je pravděpodobněji lepší využívání pouze termín referendum, než používat termín plebiscit, který není v současné době příliš používán. Nicméně je podstatné zdůraznit, že referenda jsou často naprosto odlišná a ta odlišnost je velice důležitá. V následujících dvou odstavcích je vysvětlen Altmanův model.

Povinné plebiscity (obligatorní referenda) se spouští v okamžiku, kdy dochází k hlasování o nějaké důležité otázce a je nutné, aby občané dali svolení s danou změnou. Tato hlasování je nutné uskutečnit, protože to vyplývá přímo ze zákona či ústavy. Velmi často se jedná o reformy ústav a takové hlasování je právně závazné. Nejčastěji využívaným nástrojem přímé demokracie v řadě regionů, včetně Latinské Ameriky, jsou fakultativní plebiscity, referenda iniciovaná státním orgánem, která jsou právně závazná. Tento nástroj používají často vlády jako legitimizační prostředek nějaké politiky, kterou je nutné přijmout, ale vláda za to sama nechce nést odpovědnost a dává lidu možnost volby. Rovněž je tento mechanismus možné využít, pokud jeden z aktérů státní moci chce obejít toho druhého. V prezidentských systémech prezidenti obcházejí parlament tímto způsobem. Konzultativní plebiscity nejsou právně závazné, což je hlavní rozdíl od předchozího typu a tímto způsobem jsou pouze občané dotázáni na nějakou otázku. Samotný výsledek referenda nemusí být nakonec vůbec implementován do zákona, případně může být v modifikované podobě. Poslední mechanismus přímé demokracie, který do značné míry vychází „ze shora“ je legislativní protinávrh. Legislativní protinávrh vzniká v situaci, kdy dochází ke změně *statusu quo* prostřednictvím např. lidové iniciativy a parlament dává protinávry k lidové iniciativě, případně to může být i naopak. V samotném hlasování mají občané minimálně tři možnosti, buď hlasovat pro návrh z lidové iniciativy, protinávrh parlamentu, nebo pro *status quo*. Tento mechanismus je využíván např. ve Švýcarsku, Lichtenštejnsku nebo Uruguayi (Altman 2010: 13-14).

Třetí možností vyvolání hlasování o otázce veřejného zájmu je prostřednictvím občanů a sběru jejich podpisů. První variantou v rámci této kategorie je lidová iniciativa. Tato varianta je nejbližší k podstatě přímé demokracie, protože občané jsou aktivními účastníky v rozhodovacím procesu od začátku až do jeho konce. Rozhodnutí je právně závazné a může to být např. zákon nebo ústavní dodatek, který nějakým způsobem mění *status quo*. Na rozdíl od této varianty fakultativní referendum reaguje na změnu *statusu quo* a dochází k hlasování o odmítnutí zákona, který byl přijat. V rámci Latinské Ameriky je tento instrument na národní úrovni používán systematicky pouze v Uruguayi. Toto referendum by bylo možné ještě rozdělit na situace, kdy se hlasuje o zákonu již přijatém (anulující referendum) nebo o zákonu, který ještě není platný (odmítavé referendum) (Altman 2010: 15-16). V české politologické literatuře se toto dělení z hlediska okamžiku konání zpravidla označuje za *ex ante* a *ex post* (Pechanec 2011: 19). Poslední typ je konzultativní iniciativa, která není právně závazná, přičemž občané musí podobně se mobilizovat jako v případě lidové iniciativy. Konání takové iniciativy je silně nemotivační, protože státní orgán nemusí takové referendum respektovat. Altman tento typ uvádí, protože se vyskytuje v několika ústavách, ale registruje pouze jedno jeho konání, ke kterému došlo v roce 1990 v Kolumbii (Altman 2010: 17). V rámci další podkapitoly jsou vysvětleny odvolací volby i s odkazem na výše uvedené dělení.

Samotný aspekt iniciace není jediný, který je nutný zkoumat v souvislosti s přímou demokracií. I v rámci iniciace od stejného aktéra může být v různých zemích šance na úspěch procedury naprosto nesrovnatelná. Jedna z prvních překážek je počet podpisů. Pokud v jedné zemi je potřeba k iniciaci procedury několik jednotek procent elektorátu, tak je pravděpodobnější, že v takové zemi bude daleko více přímé demokracie v praxi, než pokud to bude třeba čtvrtina elektorátu. Počet podpisů ale je jen jeden z několika aspektů, přičemž v konečném důsledku nemusí být nejdůležitější. Při podepisování také záleží na kontextu dané země, protože v případě husté obydlenosti bude sběr podpisů snazší, než pokud je země velká a řídko obydlená. Další důležitý aspekt je čas, který je povolen na sběr podpisů, případně na jednotlivé procedury, které jsou nutné pro úspěšné konání referenda/iniciativy. Pro výsledek samotného hlasování je klíčové kvórum. Kvórum může být v zásadě dvojí. První se týká hlasů nutných pro schválení návrhu, často to může být i prostá většina. Druhé se týká nutné účasti pro

platnost hlasování, což pokud je nastaveno, tak bývá často 50 % elektorátu. Druhé kvórum ani nemusí existovat. Další aspekt se týká toho, o čem mohou občané pomocí přímé demokracie rozhodovat. Často je o různých záležitostech zakázáno hlasovat občanům, může to být nastavené v ústavě, aby nedošlo k porušení minorit v dané zemi a tím nedošlo k „tyranii většiny“ státy (Altman 2010: 18-19; Kaufmann, Büchi a Braun 2008: 92-93).

Dále záleží, jak je možné sbírat podpisy. Je to možné přímo na ulici, kde je možná debata s občany? Nebo je sběr restriktivní a získávat podpisy je možné jenom v určených budovách, což bude mít samozřejmě vliv na množství sesbíraných podpisů. Obecně je možné hovořit o tom, že pro samotnou realizaci prvků přímé demokracie je klíčová povaha politického systému. Jakou roli hrají politické strany? Jde o bezproblémovou demokracii? Mají zájem občané o veřejnou debatu a je vůbec taková debata v rámci režimu propagována a umožněna (Kaufmann, Büchi a Braun 2008: 92-93)?

Tabulka 2: Odvolací volby v právních rádech států

Národní a regionální/lokální úroveň	Bělorusko, Bolívie, Ekvádor, Etiopie, Venezuela, Uganda, Tchaj-wan, Slovensko, Palau, Panama
Pouze národní úroveň	Mikronésie, Gambie, Keňa, Kiribati, Kyrgyzstán, Tuvalu, Thajsko, Nigérie, Lichtenštejnsko, Myanmar
Pouze regionální / lokální úroveň	Kolumbie, Kuba, Švýcarsko, Německo, Ghana, Japonsko, Jižní Korea, Peru, Polsko, Argentina, Kanada (Britská Kolumbie), USA, Ukrajina ¹²

Zdroj: vlastní zpracování; založeno na prohlížení profilů zemí na webových stránkách (IDEA 2014) a příručce (IDEA 2008: 115-116)

1.2 Odvolací volby

Jak již bylo zmíněno, je tu debata o tom, zdali odvolací volby jsou součástí přímé demokracie, nebo zdali jde o úplně jiný instrument. Základní argument proti

¹² Zavedeno v říjnu 2015 (UCMC 2015).

řazení tohoto prvku do přímé demokracie je, že se nerozhoduje o věcných otázkách (zákony), ale o jednotlivých lidech. Podobně tak nejsou řádné volby řazeny do mechanismů přímé demokracie, kde dochází k volbě politiků a v odvolacích volbách se hlasuje o jejich odvolání (Kaufmann, Büchi a Braun 2008: 191). Nicméně tato práce pracuje s odvolacími volbami jako s prvkem v rámci přímé demokracie, protože je i tak běžně řazen v množství prací, které se tématu přímé demokracie věnují. Jak bylo výše uvedeno Altman (2010: 11) řadí odvolací volby jako subtyp lidové iniciativy. IDEA také ve své příručce řadí odvolací volby, coby mechanismus přímé demokracie, který je ale speciální typ, protože se hlasuje o reprezentantech (IDEA 2008: 14). Oblastem zájmu Centra pro výzkum přímé demokracie (*Centre for Research on Direct Democracy*) (C2D: 2015) jsou rovněž odvolací volby. Není tedy mylné v souvislosti s přímou demokracií mluvit i o odvolacích volbách. A co jsou to vlastně odvolací volby? IDEA je definuje následovně: „*procedura přímé demokracie, která umožňuje určitému množství občanů a (nebo) příslušné autoritě požadovat hlasování elektorátu o tom, zdali zvolený činitel ve veřejném úřadu, by měl být z tohoto úřadu odstraněn před koncem jeho funkčního období*“ (IDEA 2008: 214).

Samotné odvolací volby je možné rozdělit. Při zkoumání v politických systémech, jakým způsobem může politik ztratit nedobrovolně moc legální cestou před koncem svého funkčního období, tak je možné nalézt čtyři možnosti, přičemž každá z nich má úplně jiný charakter. Je důležité sledovat, kdo iniciuje odvolací proces a kdo o něm nakonec rozhoduje.

Tabulka 3: Možnosti nedobrovolného ukončení mandátu před jeho skončením

Kdo o odvolání rozhoduje?	Kdo proces iniciuje?		
		Lidé	Parlament
Lidé	Přímé odvolání (např. Kalifornie)	Nepřímé odvolání (např. Rumunsko)	
Parlament	Občany iniciovaný impeachment (např. Uganda)	Impeachment (např. USA)	

Zdroj: Qvortrup (2013: 78)

V Tabulce č. 3 jsou popsány čtyři možnosti, přičemž ryzí odvolací volby je pouze první příklad, a to přímé odvolání. V takovém odvolání totiž občané kontrolují

proces od začátku až do konce. Nejcitovanější případ tohoto odvolání v literatuře je, když v roce 2003 kalifornský demokratický guvernér Gray Davis byl sesazen a na jeho místě nastoupil republikánský kandidát Arnold Schwarzenegger. Tento typ byl na národní úrovni zatím použit pouze jednou, a to proti Hugo Chávezovi ve Venezuele v roce 2004 (Altman 2010: 16). Při přímém odvolání tedy dochází k odvolacím volbám, kde se elektorát rozhodne, zdali odvolá daného politika. Zajímavá varianta je v kanadské Britské Kolumbii, kde nedochází k volbám, ale reprezentant je odvolán, pokud 40 % voličů podepíše petici o odvolání během 60 dní. (Qvortrup 2013: 77). V případě nepřímého odvolání iniciuje proces parlament a o odvolání rozhodují občané, což je v protikladu s ryzí definicí přímé demokracie, kde by měli mít nad procesem kontrolu od začátku až do konce občané. Neznámější případ tohoto typu je pravděpodobně pokus z roku 2007, kdy se rumunská vláda snažila odvolat prezidenta Traiana Băsesca, nicméně tento návrh neměl dostatečnou podporu u voličů. Tento mechanismus je taktéž možný vyvolat např. v Rakousku, Islandu a Srbsku (IDEA 2008: 117-118).

Třetí případ z Ugandy je možné částečně zařadit pod odvolací volby, protože se na odvolání podílejí občané sbíráním dostatečného množství podpisů proti členům parlamentu, nicméně volební komise sama odvolání schvaluje, za předpokladu, že návrh je opodstatněný (IDEA 2008: 116). Čtvrtý případ již nemá s touto procedurou nic společného, protože *impeachment* je prostředek, na kterém se žádným způsobem nepodílejí občané dané země.

Samotné odvolací volby ovlivňují do značné míry stranický systém, protože zpravidla při odvolání politika, politická strana musí přijít s jiným kandidátem. V rámci některých nastavení těchto voleb dochází k tomu, že rovnou je hlasováno o náhradníkovi případného politika, který bude odvolán. Politická strana tedy často musí přijít už s vlastním náhradníkem ještě před tím, než je odvolání úspěšné. Zároveň to také znamená, že v rámci nové volby vítěz může získat menší počet hlasů, než který byl odvolen dříve zvolenému politikovi, který byl ve stejných volbách odvolán, což je do značné míry nedemokratické. Politické strany tedy žijí ve velké nejistotě, pokud dojde k této proceduře (Altman 2010: 16). Nicméně jsou i jiná pravidla, kdy nedochází ke konání souběžných odvolacích a nových voleb, jak bude dále v práci vysvětleno.

Důležité pro zkoumání odvolacích voleb je si vůbec uvědomit, proč by měl být tenhle instrument v právních rádech. Důležité je tedy znát argumenty, které obhajují tento instrument. Argumenty velice dobře ve svém díle zpracoval Zimmerman (2014), který zkoumal historii odvolacích voleb ve Spojených státech. Jeden z argumentů je, že se tím posílí občanská kontrola zvolených zástupců, protože je voličům umožněno případně odvolat neschopné politiky. Politik tedy je neustále kontrolován veřejností, a pokud se bude chovat nekompetentně nebo korupčně, tak ho lidé odvolají. Velmi důležité je v tomto bodě délka mandátu, protože jiná situace může být, pokud je mandát dvouletý a jiná, když trvá o několik let déle. Voliči mohou tímto způsobem také kontrolovat, zdali jejich zvolený zástupce nezačne dělat politiku, kterou nesliboval před volbami, čímž by se dopustil porušení svého slibu. Další argument je, že odvolání jsou pojistkou proti selhání volebních systémů. Tato procedura je totiž zavedena zejména v jednomandátových obvodech, kde často dochází k tomu, že kandidát vyhrává velmi těsným rozdílem, přičemž ale získá celý svůj mandát. Odvolání je tedy pojistka proti případnému chování politika, které by znamenalo, že jedna ze skupin obyvatelstva by začala dominovat nad zbytkem společnosti. Zbytek občanů může pomocí odvolání takového politika odvolat. Politici si musejí dávat pozor, aby se během jejich mandátu neznělíbili většině občanů, protože by v takovém případě mohli skončit (Zimmerman 2014: 112-115).

Dále je možné přes odvolací volby snižovat odcizení voličů a zároveň je vzdělávat. Standardně se totiž občané mohou cítit, že politici nereflektují jejich názory během mandátu a oni sami s tím nic nemohou dělat. I pokud by se snažili zapojit do debat o věcech veřejných, tak v konečném důsledku jsou pouze slabým hlasem, který nemusí být vůbec vyslyšen, jakmile ale mají možnost odvolat politiky, tak je takto přinutí, aby jim začali naslouchat. Pokud je politik takto hlídán a omezen občany, tak je možné rovněž uvažovat o tom, že dojde ke snížení samotné restrikce na úřad daného politika. V zákonech by mohl být dán politikovi větší manévrovací prostor, aby dokázal prosadit svoji politiku, se kterou byl zvolen, protože v případě zneužití svých pravomocí by byl odvolán. Další argument pro odvolací proceduru je, že tímto způsobem je možné prodloužit funkční období politiků, aby měli více času prosadit své záměry, a to bez rizika zneužití délky mandátu. Neustálé kampaně v případě krátkých funkčních období nejsou prospěšné pro samotné vládnutí, protože politici se musejí věnovat a mít na

starosti své brzké znovuzvolení a samotné vládnutí a dlouhodobé projekty často jdou stranou. (Zimmerman 2014: 115-117).

Nicméně i argumentů proti je poměrně dost. Jeden z nejdůležitějších je, že pro odstranění politika z úřadu existují lepší a vhodnější alternativy, než jsou odvolací volby. Během odvolání totiž může dojít k situaci, kdy je politik odvolán menším počtem hlasů, než jim byl zvolen. Lepší metoda odvolání by mohla být tedy např. *impeachment*. Procesy, které jsou spojeny s parlamentem a případně soudní autoritou, jsou ale odlišné od voleb, kdy dochází k odvoláním. V těchto procedurách totiž se rozhoduje o věcech, které jsou spojeny nejčastěji se zločinem daného politika, tudíž není možné odvolat někoho, kdo přestane plnit své sliby. V tom může být neefektivita tohoto nástroje. Dále jako argument může být, že když se voliči už jednou spletli při řádných volbách, tak to neznamená, že odvoláním dojde k nápravě, naopak mohou tím způsobit ještě větší problém, tudíž by měli počkat až na řádné volby. Rovněž může dojít ke zneužití procesu a být využit např. k diskriminaci, kdy kandidáti reprezentující nějakou menšinu mohou být tímto způsobem odvoláni. Další problém je, že odvolací volby ovlivňují velice politiky v jejich rozhodování a politici se budou pokaždé snažit „zalíbit“ občanům a nepodniknou žádná riskantní rozhodnutí, která by ale mohla být pro občany v delším měřítku užitečná. To také souvisí s tím, že schopní občané mohou mít větší strach kandidovat, protože nepodstoupí pouze jedny volby, ve kterých mohou vyhrát, ale hrozilo by jim i případné odvolání, což by je značně omezovalo v jejich rozhodování (Zimmerman 2014: 117-122).

Odvolací volby mohou být také využity v rámci mezistranického boje. Politik se tedy nemusí provinit ničím, ale kampaň proti němu může být vedena kandidátem, který ve volbách prohrál a tímto způsobem se chce dostat k moci. Rovněž prostřednictvím daní se musí financovat odvolací volby, takže mohou být považovány za instrument, který zbytečně navyšuje veřejné náklady. Dále je problém, pokud dochází k odvolacím volbám a zvolení nového kandidáta v rámci jednoho hlasování. Volba nového kandidáta je zastíněna odvolací volbou a dochází k určitému chaosu, kdy volič nemá dostatek informací o kandidátech, protože je soustředěuje zejména na odvolání současného politika. Nově zvolený politik totiž může mít menší podporu než ten předešlý. Další kritika míří na fakt, že nemusí být nutně ani specifikován důvody, které vedou

k odvolání. Mohlo by se tedy snadno stát, že voliči rozhodují na základě nějaké mylné informace a jejich rozhodnutí bude chybné (Zimmerman 2014: 122-126).

Při konečném hodnocení odvolacích voleb Zimmerman konstatuje, že na základě svého zkoumání jsou oprávněnější argumenty příznivců než odpůrců. I když sám připouští, že na nejvyšší úrovni států v USA je to velice zřídka používaný nástroj. Daleko více je používán na komunální úrovni. Prodloužení mandátu, pojistka proti zkorumpovaným politikům a nástroj, který zvýší zájem občanů o politiku, jsou jenom pár z několika argumentů, které jsou významné pro zavedení této procedury. Nicméně není tu dostatek důkazů, aby se dalo říci, že odvolací volby skutečně zvyšují zájem občanů o politický proces. Zimmerman zdůrazňuje, že je pozitivní korelace mezi zakomponováním odvolacích voleb do právního řádu a prodloužení funkčního období daného úřadu. *Impeachment* může být v určitých ohledech lepší nástroj pro odstranění politiků z veřejných úřadů, ale je často velmi zdlouhavý a málokdy využívaný nástroj. Nevyhodnocuje, že je tu dostatek důkazů pro tvrzení, že odvolací volby zamezují inovativním kandidátům vstup do politiky, případně je předem odrazují. Dokonce se z jeho zkoumání nepotvrdilo, že by byly odvolací volby často používané v rámci mezistranické soutěže, i když nepopírá, že i k tomu někdy dochází. Taktéž uznává, že bohužel není možné vyhodnotit argument, že odvolací volby jsou dostatečným instrumentem, aby si politici nepočínali nemorálně a pracovali během svého mandátu svědomitě. V souhrnu konstatuje, že odvolací volby v USA nevytvořily novou éru zodpovědných politiků a úředníků, nicméně ani nezpůsobily rozložení státních a místních vlád, čímž argumentovali odpůrci. Dalo by se tedy říci, že odvolací volby jsou často využívány efektivně a dochází k odstranění zkorumpovaných představitelů, nicméně někdy je tento instrument využit bez většího ospravedlnění a bez užitečného výsledku (Zimmerman 2014: 126-132).

IDEA (2008) ohledně odvolacích voleb konstatuje, že se jedná o instrument, který je často problematický. Jednak je sám o sobě, ale také s ohledem na interakci s principy zastupitelské demokracie. Je nutné, aby byla práva občanů a i zvolených zástupců zachována. Nalézt nějakou rovnováhu je velmi obtížné, protože nesmí dojít k tomu, aby vyvolání odvolacích voleb bylo velmi jednoduché, protože by potom tento instrument byl trivializován. Na druhou stranu velká obtížnost vyvolání odvolání

způsobí, že půjde o zcela neefektivní nástroj. IDEA je tedy poměrně zdrženlivý k tomu, aby tento mechanismus doporučil zakomponovat coby součást právních řádů ve všech státech. Je podstatné uvážit, jaký dopad by tato procedura mohla mít na daný politický systém, protože každý je unikátní. V případě dlouhého funkčního období je tento mechanismus více žádoucí než v případě krátkého. Nicméně upozorňuje, že kvůli možné polarizaci a další problémům, který tento nástroj může způsobit, je lepší ho začít aplikovat nejdříve na lokální úrovni než na národní (IDEA 2008: 123).

Smith (2011) ve svém článku o politice odvolání na Slovensku a v Polsku spatřuje, že účinnost tohoto instrumentu zejména ve dvou nastaveních, a to podmínkách ohledně shromažďování podpisů a kvórem účasti. Zdůrazňuje, že kvórum je velmi důležité, protože silně ovlivňuje výsledek odvolání. Nicméně je důležité kvórum rozumně nastavit, protože odvolací volby bez kvóra by mohly způsobit, že politik bude odvolán malou částí obyvatelstva, v případě druhého extrému je problém, že ho nebude možné vůbec odvolat. Smith také zkoumal, zdali tento nástroj nezpůsobuje nějakou diskriminaci vůči menšinám, přičemž došel k opačným závěrům. Odvolací volby jsou konány v marginalizovaných slovenských obcích, kde často menšiny tento nástroj využívají. Na závěr konstatuje, že žádný z jeho respondentů nezpochybnil, že odvolací proces je spravedlivý a legitimní. Nicméně sám připouští, že legitimita je věc vnímání a není možné odvolání považovat za objektivní nástroj proti korupci, i když může mít pozitivní dopad na legitimitu zvolených zástupců (Smith 2011: 358-359).

V USA 60,9 % měst má ve svých řádech odvolací proceduru a mezi lety 1996 a 2001 se iniciovalo starostovo odvolání ve 4,1 % amerických měst a bylo odvoláno v těchto městech celkem 17,6 % starostů. Guvernéři byli ale zatím odvolání pouze ve dvou případech, již zmíněna Kalifornie v roce 2003. Další guvernér byl odvolán v roce 1921 Lynn J. Frazier v Severní Dakotě. Předpoklad Qvortrupa byl, že státy s odvolacími volbami v právních řádech budou mít větší mírou účasti ve volbách, protože malá účast je často spojena s nízkou důvěrou v politiku. Tato hypotéza na základě porovnání jednotlivých států bez a s odvolacími volbami byla potvrzena (Qvortrup 2013: 79-80). Navíc z jeho závěrů vyplývá, že politici, kteří byli terčem odvolacích voleb a svůj post obhájili, svoji pozici do budoucna značně posílili. Jako příklad dává v Kalifornii Ronalda Reagana, ve Venezuele Hugo Cháveze a v Rumunsku Traiana Băsesca.

Nicméně v závěru konstatuje, že není příliš důkazů pro argument, že odvolací volby zvyšují zodpovědnost (*accountability*) politiků, nicméně není dostatek argumentů ani pro tvrzení, že tento instrument poškozují politické systémy (Qvortrup 2013: 87-88).

Tato kapitola měla uvést téma přímé demokracie a odvolacích voleb, aby bylo možné pochopit, jak je možné institut odvolání chápat v širším kontextu a co od něj je možné očekávat. Přímou demokracii je možné rozdělit podle různých kritérií. Samotné odvolací volby jsou speciální tím, že se v nich hlasuje o jednotlivých lidech, podobně jako ve standardních volbách, nikoliv o zákonech či jiných závažných otázkách. Ani samotné odvolací volby nejsou pouze jedním typem. Odvolací volby je možné mít i v rámci systému, kde je vyvolává parlament a rozhodují o odvolání až občané, nicméně v rámci tohoto případu občané nemají plnou kontrolu nad celým procesem. Literatura na téma odvolacích voleb není příliš rozsáhlá, ale co z ní doposud vyplývá, je fakt, že není možné říci, že by odvolací volby pouze škodily nebo prospívaly politickým systémům. Vzhledem k poměrně výjimečnému využívání tohoto nástroje, zvláště potom na nejvyšší úrovni, nejsou případné argumenty možné založit na větším množství empirických dat a důkazů.

2 Přímá demokracie a odvolací volby v praxi

Tato kapitola nejprve pojednává o využívání přímé demokracie v Latinské Americe a potom navazuje na odvolací volby v Peru, kde je vysvětlen vývoj a dosavadní výzkumy k tomuto tématu.

2.1 Přímá demokracie v Latinské Americe

V Latinské Americe se využil některý z prvků přímé demokracie v praxi od konce 70. let 20. století¹³ ve většině zemí. Pouze šest¹⁴ zemí od této doby do současnosti nemá zkušenost s přímou demokracií na národní úrovni, a to Kuba, Dominikánská republika, Salvador, Honduras, Mexiko a Nikaragua. Nicméně mechanismy přímé demokracie, které by byly iniciovány přímo občany, se vyskytly od konce 70. let 20. století pouze ve čtyřech zemích, a to Bolívii, Kolumbii, Uruguayi a Venezuele. Drtivá většina¹⁵ případů mechanismů byla vyvolána „ze shora“, tudíž směrem od vládní či jiné státní autority (Altman 2010: 112-113). Na základě výzkumu Altman spočítal, že téměř 50 % hlasování se týkalo reforem institucionálního rázu, jako prodloužení mandátů a prezidentskému znovuzvolení, typu prezidentské volby anebo zřízení ústavodárného shromáždění. Dále se v hlasováních rovněž často rozhodovalo o základních službách, které poskytuje stát, jako telekomunikace, infrastruktura, zdravotnictví atd., případně statusu politických stran v parlamentu (Altman 2010: 115-116).

S výjimkou Uruguaye, kde často občané vyvolávají hlasování o závažných otázkách, jsou referenda vyvolány téměř výhradně vládou (Altman 2010: 116). Z tohoto důvodu přímá demokracie v Latinské Americe jde do značné míry proti ideálnímu případu, kdy přímá demokracie by měla občanům dát větší moc a plně se zapojit do politického procesu. Jak totiž bylo vysvětleno v předchozí kapitole, jestliže občané neovládají proces od začátku do konce a není ten proces závazný, potom je sporné, zdali se vůbec jedná o přímou demokracii.

¹³ Altman (2010) zkoumal období od roku 1978, v souvislosti s třetí vlnou demokracie, do doby vydání své publikace, což byl rok 2010. Tato práce navazuje na zkoumání od této doby.

¹⁴ Zároveň v Dominikánské republice a Mexiku neexistují ani zmínky o přímé demokracie v zákonech (IDEA 2008: 179)

¹⁵ Mezi lety 1978 a 2009 to bylo přesně 85 % všech případů (Altman 2010: 113),

Při počítání četnosti využívání přímé demokracie je možné počítat dvě skutečnosti. Nejdříve kolikrát se konalo hlasování a potom také, o kolika záležitostech se hlasuje v jednom hlasování. Není totiž to stejné, pokud by se v jedné zemi konalo 10 různých hlasování vždy o jedné otázce během 10 let, přičemž ve druhé by se konalo jednou za 10 let jedno hlasování o 10 otázkách najednou. Právě tuto skutečnost zohledňuje tabulka č. 4.

Tabulka 4: Využívání přímé demokracie v Latinské Americe (1978-2017) na národní úrovni

Stát	Konání ¹⁶	Hlasování ¹⁷	Referenda	Lidová iniciativa	Odvolačí volby
Argentina	1	1	•		
Bolívie	5	10	•	•	•
Brazílie	2	3	•		
Chile	4	4	•		
Kolumbie	5	19	•	•	•
Kostarika	1	1	•	•	
Ekvádor	11	50	•	•	•
Guatemala	2	5	•		
Panama	4	4	•		
Peru	3	3	•	•	
Uruguay	17	19	•	•	•
Venezuela	6	8	•	•	•
Paraguay	1	1	•		
Haiti ¹⁸	2	2			

Zdroj: vlastní zpracování; konání a hlasování do roku 2009 (Altman 2010: 204-208), od 2009 do současnosti (C2D: 2015), doplněné informacemi ze zpravodajství

¹⁶ Jedná se o počet konání nějakého prvku přímé demokracie, kolikrát lidé museli jít k volebním místnostem.

¹⁷ Jde o počet hlasování o nějaké otázce. Může dojít k situaci, že v rámci jednoho volebního dne se občané budou vyjadřovat k více otázkám.

¹⁸ V Haiti se uskutečnila dvě referenda vyvolané vládou, ale neexistují v zákonech (IDEA 2014).

Nejvíce samotných otázek bylo položeno voličům v Ekvádoru z latinskoamerických zemí. Nicméně v samotném Ekvádoru byly spíše tyto mechanismy využity pro legitimizaci prezidentů, případně legitimizaci jejich politik, než že by sloužily přímo občanům. Kolumbie, ve které se hlasovalo o 19 otázkách, je v poměrně jiné situaci. Dlouhodobě stabilní politický systém je spojen s dlouhotrvající občanskou válkou, kdy o většině otázek bylo hlasováno v říjnu 2003, kdy nově zvolený prezident Álvaro Uribe předložil celkem 15 otázek kolumbijské veřejnosti. Toto referendum mělo legitimizovat jeho novou nastavenou politiku, ale pouze jeden návrh dosáhl požadovaného kvóra 25 % hlasů celého elektorátu (Altman 2010: 117-124; C2D 2015). V roce 2016 se konalo nové referendum, které mělo za cíl potvrdit mírovou smlouvu mezi vládou a FARC, nicméně toto referendum těsně selhalo.

Bolívie je další zemí, kde se už referendum od konce 70. let do současnosti konalo pětkrát a celkem o 10 otázkách. Bolívie jako nejchudší země v Jižní Americe se potýká se značnými ekonomickými problémy a v rámci tohoto prostředí dochází k velmi častým stávkám, pochodům a nejrůznějším blokádám. Přímá demokracie je využívána v této zemi v rámci tohoto kontextu. Velmi podstatné referendum se událo v roce 2004, kdy se v předchozím roce spustila v zemi tzv. válka o plyn, a v rámci pěti otázek Bolivijci potvrdili, že by stát měl získat kontrolu nad vlastním plynem v Bolívii, a tudíž zákon, který přijal předchozí prezident Gonzalo Sánchez de Lozada by měl být odvolán. V roce 2008 potom došlo k zajímavé situaci, kdy jako reakci na neoficiální referenda o větší samosprávě v několika departamentech prezident Evo Morales vyhlásil hlasování o své důvěře a o důvěře prefektů v departamentech. Částečně by mohlo být toto hlasování interpretováno jako odvolací volby, ale pozoruhodná byla situace, kdy sám prezident dal svoji funkci k dispozici voličům, s čímž se v odvolacích volbách nepočítá. V rámci své strategie uspěl a nebyl odvolán, přičemž si do značné míry posílil v tomto hlasování svoji pozici do budoucnosti (Altman 2010: 124-131; C2D 2015). Nicméně v referendu v roce 2016 už jeho pokus, aby mohl ještě jednou kandidovat v prezidentských volbách, selhal.

Venezuela je zemí, kde se uskutečnilo již šest referend, celkem o osmi otázkách. Ve Venezuele jsou referenda spojena s nástupem Huga Cháveze, který již v následujícím roce po svém nástupu v roce 1999 vyvolal referendum o tom, zdali by

mělo být vytvořeno ústavodárné shromáždění. Potom co obdržel od voličů souhlas a ústavodárné shromáždění napsalo novou venezuelskou ústavu, tak ještě v témže roce voliči rozhodovali o tom, zdali ústava má být schválena. Ve všech případech Chávez uspěl. Podpisy na iniciování odvolání Cháveze se začali sbírat už v roce 2003, nakonec však hlasování o odvolání se konalo až v srpnu 2004. Chávez i toto hlasování přežil a dominoval nad parlamentem, nicméně v roce 2007 v dalším referendu občané hlasovali o ústavních dodatcích, které neprošly. Toto hlasování bylo pro něj určitá prohra, nicméně o dva roky později občané schválili změnu ústavu, kdy došlo k odstranění omezování v znovuzvolení u prezidenta a dalších úřadů v zemi. Chávez tedy mohl pokračovat a kandidovat v dalších volbách na prezidenta (Altman 2010: 131-135; C2D 2015).

Uruguay je zemí v Latinské Americe, kde se konalo nejvíce referend či iniciativ, i když v Ekvádoru se hlasovalo v posledních třiceti letech o více otázkách. Nicméně případ Uruguaye je velmi výjimečný, protože se jedná o jedinou zemi, kde se na nejvyšší úrovni systematicky využívají lidové iniciativy. Zvláštní je také, že to bylo referendum, které nastartovalo liberalizaci a následnou demokratizaci v zemi. Vojenský režim v roce 1980 nabídl voličům svoji novou ústavu a voliči ji odmítli. Jednalo se o poměrně velké překvapení, jelikož autoritativní režimy využívají referenda coby legitimizačního nástroje zpravidla pouze tehdy, pokud jsou o výsledcích přesvědčení či pokud požadovaný výsledek zajistí neregulární cestou. Jedna z výjimek je bezpochyby rovněž Chile v roce 1988, kde občané řekli ne pokračování vládě Augusta Pinocheta. Uruguay je také výjimečná ve velmi vysoké účasti ve volbách, kdy se voleb účastní průměrně kolem 87 % voličů, zatímco průměr pro Latinskou Ameriku je 68 % mezi lety 1978 a 2007 (IDEA 2008: 168; C2D 2015). V Uruguayi jsou k dispozici téměř všechny nástroje přímé demokracie, přičemž ale není možné iniciovat odvolací volby. Nicméně referenda umožňují na národní úrovni anulovat zákony během jednoho roku po uvedení v platnost (Ústava Uruguayské východní republiky, kapitola III, článek 79). O sporném zákoně z roku 1986, který dal bývalým členům vojenské diktatury amnestii za jejich členy, již bylo hlasováno dvakrát. Poprvé v roce 1989 a rovněž také v roce 2009. Ani v jednom případě se většina občanů nevyjádřila pro zrušení daného zákona.

V uruguayském případě rovněž dochází k referendům při jakékoliv změně uruguayské ústavy a rovněž občané mohou navrhnout změny přes lidovou iniciativu. Na rozdíl od Venezuely a jiných podobných případů je přímá demokracie v Uruguayi praktikována jiným způsobem, protože neslouží jako prostředek posilování legitimacy lídra přes vertikální odpovědnost. Politické strany v Uruguayi mají totiž velký vliv i na samotné lidové iniciativy. Do značné míry se občané v této zemi během lidových iniciativ rozhodují na základě věrnosti ke své straně, podle toho jaké má stanoviska, než že by jednali na základě své ekonomické situace apod. Rovněž politické elity podporují přímou demokracii jako nástroj politické legitimizace a tento nástroj velmi ovlivňuje politické dění v zemi (Altman 2010: 29-30, 186-187; C2D 2015). Elity totiž musí do značné míry hledět na názor lidí, protože podobně jako např. ve Švýcarsku, je tu dost velká šance, že občané se mohou proti nějakému zákonu či změně postavit a následně ho zneplatnit. Zákonodárci musí občanům naslouchat již od začátku legislativního procesu.

Přímá demokracie je dobrý instrument pro řadu outsiderů, kteří přicházejí mimo politické strany a slibují, že zachrání zemi. Svoji legitimitu chtějí čerpat především přímo od lidu a nikoliv od politických stran. Z velmi stručného přehledu zemí by se mohlo zdát, že přímá demokracie v Latinské Americe se využívá především pro obcházení parlamentu a obecně horizontální odpovědnosti (*accountability*). Nicméně Altman (2010: 135) upozorňuje, že horizontální odpovědnost již byla slabá ve chvíli, kdy byly do ústav zakomponované prvky přímé demokracie. Není tudíž správné vinit přímou demokracii jako příčinu slabých reprezentativních institucí, ale spíše se jedná o jeden z následků.

2.2 Odvolací volby v Peru

Kontext zavedení a vývoj odvolacích voleb v Peru

Odvolací volby obsahovala peruánská ústava poprvé v roce 1993, a to rovněž společně s dalšími prvky přímé demokracie. Pro pochopení důvodů, proč se tento nástroj ocitl v ústavě, je nutné znát vývoj v Peru, který byl výrazně ovlivněn politickou levicí a fenoménem *fujimorismo*. Po pádu vojenské vlády v roce 1980 Sjednocená levice (*Izquierda Unida*) vyhrála v řadě distriktů, a tudíž se stala velmi významnou v jejich správě, přičemž na místní úrovni podporovala občanskou participaci. Toto

přetrvávalo v 80. letech. Prezident Alberto Fujimori obdobně jako levice taktéž podporoval občanskou participaci. Nicméně jeho styl byl do značné míry jiný, jelikož se prezentoval jako outsider, který bojuje proti politickým stranám. Po provedení jeho autopuče (*autogolpe*) v dubnu 1992 došlo ve stejném roce v listopadu k volbám, které měly za úkol zvolit Demokratický ústavodárný kongres (*Congreso Constituyente Democrático*). V těchto volbách jeho politický subjekt *Cambio 90* získal většinu křesel a vyhrál, když se hlavní politické strany¹⁹ neúčastnily voleb, protože je chápaly jako nelegitimní. Nově vzniklá ústava v tomto Kongresu byla občanům předložena v referendu v roce 1993, kde ji občané schválili. V roce 1994 byl schválen Zákon č. 26300 (*Ley 26300 - Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*), který upravoval základní volební pravidla a mechanismy, které nově obsahovala ústava. V době rozhodnutí o přijetí institutu odvolání neexistoval dostatek zkušeností z okolních zemí, ale i v podstatě z celého světa²⁰, co tento nový prvek by v systému mohl způsobit. Nedůvěra k politickým stranám a důležitost participativních prvků na lokální úrovni způsobila, že občané podpořili ústavu a tyto změny (Tuesta 2014b: 8-11).

Municipální volby – volební systém

Nejnižší peruánskou správní jednotkou jsou distrikty, kde se volí poměrně zajímavým systémem. Podobným systémem se volí i do vyšší správních jednotek provincií. Peruánský volební systém je proporční, nicméně zvýhodňuje vítěznou stranu do takové míry, že příliš proporční výsledky nepřináší. Peruánci v komunálních volbách volí starostu a jeho radu²¹. Starostové byli v Peru do roku 1963 jmenováni exekutivou, to se změnilo, až když se stal prezidentem Fernando Belaúnde, kdy byl vyhlášen zákon č. 14669 upravující volební pravidla do komunálních voleb. Od té doby jsou starostové voleni přímo, přičemž došlo ale ke změně v roce 1997 se zákonem č. 26864. Velká změna spočívala v tom, že od voleb v roce 1998 se prodloužil mandát starostů a radních v distriktech ze tří let na čtyři (ONPE 2012: 14).

¹⁹ Konkrétně se jednalo o Americkou revoluční lidovou alianci (*Partido Aprista Peruano - APRA*), Lidovou akci (*Acción Popular - AP*) a Sjednocenou levici (IU). Naopak voleb se účastnila Lidová křesťanská strana (*Partido Popular Cristiano - PPC*).

²⁰ Je možné hovořit akorát o výjimce v podobě USA, které se ale ani zdaleka v ohledu sociálního rozvoje a demokratické zkušenosti nenacházely v podobné situaci jako Peru.

²¹ Jsou tedy voleni radní (*regidores*), nikoliv členové zastupitelstva. Nedochozí tam k situaci, že by bylo nejdříve voleno zastupitelstvo a zastupitelstvo volilo radu. Voliči volí starostu a jeho radu. V rámci českých podmínek do značné míry peruánští *regidores* odpovídají zastupitelstvu, protože exekutivní moc má zejména přímo volený starosta.

Velikost rady určují usnesení JNE, přičemž poslední Usnesení JNE č. 269 pro volby v roce 2014 stanovilo počty radních v závislosti na počtu obyvatel způsobem, který je zobrazen v tabulce č. 5.

Tabulka 5: Počet radních v závislosti na velikosti provincie / distriktu

Počet obyvatel provincie / distriktu	Počet radních
500 001 a více	15
300 001 až 500 000	13
100 001 až 300 000	11
50 001 až 100 000	9
25 001 až 50 000	7
25 000 a méně	5

Zdroj: Usnesení č. 269-2014

Toto usnesení taktéž upravuje i vyšší správní jednotky provincie, ne tedy pouze ty nejnižší. Více než 15 radních má pouze Lima, kde je voleno 39 radních. Občané v distriktech s 25 000 obyvateli a méně volí jednoho starostu a pět členů rady. Zákon o komunálních volbách č. 26864 (*LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, LEY N° 26864*) stavuje podmínky volebního systému. Ve volbách strany nabízejí své kandidátní listiny, kde je vždy v čele kandidát ucházející se o úřad starosty. Článek 25 výše uvedeného zákona potom stanovuje, že se vítězná kandidatura přiděluje alespoň²² polovina křesel rady a jedno křeslo navíc, přičemž při necelém čísle se zaokrouhluje nahoru. Konkrétně příklad by vypadal následovně, pokud se v distriktu X, ve které žije méně než 25 000 obyvatel, rozdělují mandáty, tak vítězná strana získává čtyři²³ radní a jednoho starostu. Pro druhou stranu zbyde pouze jedno křeslo radního. Jinak zbylá křesla by se rozdělovala už klasickým dělitelem (1,2,3 atd.), kterého využívá D'Hondtova metoda, nicméně u těch nejmenších distriktů se další mandáty už nerozdělují, protože žádné další nejsou. Tento systém zajišťuje, aby vítězný starosta měl v daném distriktu či provincii většinu, nicméně způsobuje silné disproporce. Bonusy pro

²² Pokud by strana ve volbách skutečně dominovala (došlo by k tomu v případě, kdy by strana značně převyšovala 50 %), tak teoreticky by mohla získat více pomocí přerozdělení klasickým dělitelem, nicméně vzhledem k velikosti rad tento případ by byl spíše výjimečný.

²³ Je celkově pět radních, přičemž $5 / 2 = 2,5$. $2,5 + 1$ (extra křeslo navíc) = 3,5 a to se zaokrouhlí na čtyři. Pro jiné případy přerozdělování, včetně voleb do Kongresu, více Aurazo Requejo (2005).

vítěze mohou být skutečně odůvodnitelné z důvodu stability vládnutí apod. Nicméně v tomto případě při rozdělování malého množství mandátů nemají třetí politické strany šanci dosáhnout na mandát. Pouze v případě, že v distriktu či provincii je rada s více než 7 členy disponuje šancí na získání alespoň jednoho křesla.

Pravidla stanovená zákonem č. 26864 měla dopad na výsledky voleb, kdy se zvýšila disproporčnost, již velice disproporčních voleb. Do roku 1998 totiž často docházelo k situacím, kdy v pětičlenné radě měl vítěz tři radní a potom tam byly ještě dvě strany, které měly po jednom radním. To v současném systému již není možné, vítěz vždy získává čtyři radní. Volby z roku 1995 a následné odvolací volby z roku 1997 nejsou analyzovány v modelech společně s jinými volbami, přičemž je to ze dvou důvodů. První důvod je prodloužení mandátů ze tří let na čtyři a druhý je menší disproporce kvůli logice volebního systému. Ještě došlo k jedné změně volebních pravidel a to zákonem č. 27734 z května 2002, který odstranil 2. kolo, které se do té doby konalo v případě, že žádná z kandidátních listin nezískala ve volbách více jak 20 % (ONPE 2012: 21). Nicméně druhé kolo se v roce 1998 konalo pouze v 39 distriktech z celkového počtu 1617.

Odvolací volby 1997-2013

Následující část kapitoly se věnuje zákonné úpravě a odvolacím volbám mezi lety 1997 a 2013, protože tyto odvolací volby práce zkoumá. Odvolací volby, které se budou konat v červnu 2017, budou na základě nových pravidel. O těchto změnách a nových pravidel pojednává následující část kapitoly.

Jedním ze základních požadavků pro iniciování prvků přímé demokracie je dostatečný počet podpisů. Každé odvolání iniciuje jeden navrhovatel (*promotor*), který organizuje celý proces. Pro samotné spuštění odvolacích voleb si musí navrhovatel zakoupit volební sadu pro odvolání (*kit electoral*). Po zakoupení této sady disponuje vším nutným, co je potřeba, aby mohl proces odvolání iniciovat. V rámci této sady obdrží seznamy, na kterých bude získávat podpisy a řadu formulářů, které musí vyplnit, aby proces odvolání mohl být vyvolán. V sadě jsou taková volební pravidla, usnesení JNE a CD se softwarem, aby navrhovatel mohl dodat úřadu i podpisy elektronickou formou. Pro poslední odvolací volby tato sada stála S/. 112.40 (zhruba 830 Kč). Pokusů

o odvolání je tedy daleko více, než kolik se konalo odvolacích voleb a následně politiků bylo odvoláno (ONPE 2017a).

Mezi lety 1997 a 2013 bylo celkem prodáno 5 800 těchto sad, přičemž úspěšně iniciovány odvolací volby byly pouze ve 20 % případech. Navrhovatel musí získat celkem 25 % podpisů od místního elektorátu, přičemž do roku 2013 platilo také, že maximální počet podpisů je 400 000. Tento limit znamenal, že při iniciování odvolání v Limě stačilo získat 6,7 % elektorátu. Zajímavá je také skutečnost, že případné podpisy, které nekorespondují se skutečným elektorátem, nejsou žádným způsobem trestné a znamená to, že navrhovatelé ve skutečnosti mají více podpisů, které jsou ale později po zkontrolování volebním orgánem odmítnuty. I toto je možné chápat jako jeden z důvodů, proč pouze 20 % případů se nakonec skutečně iniciuje. V Peru nejsou nastaveny žádné lhůty, ve kterých je nutné sbírat podpisy. Navrhovatel tedy může sbírat podpisy libovolně dlouhou dobu, což vede k tomu, že iniciace není, tak obtížná, jak by byla v případných jiných zemích (Tuesta 2014b: 13). Jediné omezení spočívá v tom, že pro iniciaci musí mít zakoupenou volební sadu. Volební sady se neprodávají od prvního dne, kdy jsou starostové a radní v úřadu. Po zvolení rad v říjnu 2010 začal proces prodeje těchto sad od 2. ledna 2012. Žádosti se následně museli podat do 25. května 2012. Pokud by v rámci tohoto termínu nesplnily všechny náležitosti, včetně sběru podpisů, navrhovatel by měl ještě následnou šanci v dalším roce politika odvolat (ONPE 2012: 45).

Pro iniciaci odvolání navrhovatelé uvádí důvody, proč daného politika chtějí odvolat. Nicméně tyto důvody nejsou dále prověřovány. Důvody by měly být závažné, ale jelikož nejsou nikde přesně definovány, tak navrhovatel může uvést cokoliv. V Peru je možné odvolávat více lidí najednou v jedné volbě. Systém jde do určité míry proti logice fungování odvolání, kdy se většinou předpokládá, že se hlasuje pouze o jednom člověku. Např. podle Arenda Lijpharta odvolací volby mohou fungovat pouze ve většinových systémech, protože je nutné, aby volič odvolávaného jednoznačně identifikoval (Qvortrup 2013: 84). Odvolání radních není možné srovnávat s odvoláním starosty, což je exekutivní funkce, kterou občané do značné míry mohou posoudit. Mohou se tedy rozhodnout, zdali mandát starosty byl vykonáván efektivně, nicméně podle čeho se rozhodují u radních, kteří nemají takový vliv a často je neznají?

Dalším důležitým bodem je období, kdy je možné politiky odvolat. Pravidla pro odvolání byla nastavena, že nebylo možné hlasovat o odvolání politika v prvním a posledním roce jeho mandátu. V konkrétní praxi to znamenalo, že vítězný kandidát v komunálních volbách, které se konaly v říjnu 2010, mohl být odvolán v září 2012 nebo červenci 2013, přičemž nové volby by se konaly opět v říjnu 2014. Další podstatný bod odvolání se týká kvóra. Kvórum se dost podstatně měnilo během let a bylo i dvojitě. První se týkalo účasti ve volbách, aby volby platily a druhé se týkalo počtu požadovaných hlasů. Pro první tři volby (1997, 2001 a 2004) nebylo stanoveno žádné kvórum nutné pro účast, bylo platné vždy. Nicméně ohledně počtu požadovaných hlasů, tak pro volby 1997 byla potřeba pro úspěšně odvolání polovina plus jeden hlas pro odvolání ze všech platných hlasů, přičemž *blancos* a *nulos* se nepočítají jako platné hlasy. Situace se ale změnila pro volby 2001 a 2004, a to přestože nebyla žádná nová legislativní úprava. JNE pro tyto volby se rozhodla počítat polovinu plus jeden hlas, a to ne z platných hlasů, ale z celého elektorátu (Infogob, JNE. 2017; ONPE 2012: 33). Pomocí usnesení JNE disponuje kompetencemi pro takovéto rozhodnutí, které samozřejmě celý volební proces značně změnilo.

Odvolání politika v roce 2001 a 2004 bylo do značné míry obtížné. Docházelo k situacím, kdy většina občanů hlasovala pro odvolání, ale politik stále odvolán nebyl. Jeden z případů je distrikt Incahuasi, kdy 1865 hlasů bylo pro odvolání starosty a pouze 706 proti, jelikož ale elektorát distriktu byl 4821, tak starosta odvolán nebyl. Vzhledem k takovým situacím, které často mohly vést ke zmatení občanů a vyhrocení situace nakonec došlo ke zpřesnění zákona a pravidel. Po odvolacích volbách 2004 byl schválen zákon č. 28421, který upravil zákon č. 23600 a byl vyhlášen v prosinci 2004. Konkrétně článek 23 zákona č. 23600 byl jasně specifikován, že je nutné pro odvolání získat polovinu (plus jeden) platných hlasů a zároveň se objevilo nové kvórum, protože účast nesměla být nižší než 50 % elektorátu (ONPE 2012: 33). Pravidla ohledně kvóra platí do současnosti.

Další otázka, která je kladena s odvolacími volbami, je, kdo bude nahrazen v případě odvolání politika? Je tu více variant, již v první kapitole bylo nastíněno, že je možné, aby se konaly odvolací volby společně s volbami, kde voliči vybírají náhradu za případného odvolaného. Potom je tu také varianta s novými volbami. V Peru byla

používána ta druhá varianta, nicméně neplatí, že každé odvolání je spojeno s novými volbami. Nové municipální volby (*Las nuevas elecciones municipales*) jsou velmi podstatné pro analýzu peruánských odvolacích voleb. Tyto předčasné volby bylo možné až do roku 2013 vyvolat, jestliže dostatečné množství členů rady bylo odvoláno. Formulace článku 25 zákona č. 23600 byla následující: „*pouze v případě, kdy je více jak jedna třetina obecní rady odvolána, tak se konají nové volby*“ (zákon č. 23600). V případě, že by nebyla odvolána více jak jedna třetina členů rady, tak by náhradníci z kandidátních listin byli zvoleni. Tento jeden článek do značné míry dokáže vysvětlit, jakou funkci by mohly mít odvolací volby v Peru. Je naprosto logické, že v rámci politické soutěže subjekty mohou tento článek zneužívat, aby pomocí předčasných voleb se dostaly předem k moci. Do roku 2008 znamenalo odvolání více jak jedné třetiny konání nových voleb pro všechny posty rady. V roce 2008 JNE změnila interpretaci a nové volby se konaly na základě jejího usnesení akorát na ty posty, které jsou volné a politici z nich byli odvoláni (Tuesta 2014b: 16). Nicméně musí být odvolána minimálně jedna třetina rady, aby se ty volby pro posty, které byly odvolány konaly.

Konkrétní příklad distriktu s pěti radními a jedním starostou, kde vítězná strana ovládá post starosty a čtyři radní a druhá strana ovládá pouze jednoho radního, by v případě odvolání tří radních a starosty vítězné strany vypadal následovně. Do odvolacích voleb v roce 2008 by se konaly nové volby, kde by politické subjekty soutěžily o všechny posty, to je pět radních a starosta. Od odvolacích voleb v roce 2009 by se konaly pouze nové volby k obsazení starosty a tří odvolaných radní, přičemž nové volby se nekonají ihned, ale s několika měsíčním odstupem, a to nejméně půl roku. Konkrétní délky mandátů při aplikaci odvolání jsou v tabulce č. 6. Mezitím odvolání politici byli nahrazeni náhradníky (*accesitarios, suplentes*), kandidáty, kteří nebyli zvoleni, ale ve volbách kandidovali. Úřad starosty by v uvedeném případě dočasně vykonával jediný neodvolaný radní vítězné kandidátky. Ve volbách vítězná strana předložila kandidátní listinu se starostou a pěti kandidáty na radního. Jediný radní vítězného subjektu, který nebyl²⁴ zvolen, by se stal novým radním. Vítězný subjekt by už žádnými dalšími kandidáty nedisponoval, a tudíž už nemůže nabídnout dalšího náhradníka. Pro doplnění rady je nutné získat náhradníky z dalších stran. Neodvolaný

²⁴ Za vítěznou stranu byli zvoleni čtyři radní, protože pátého radní dostala druhý nejsilnější subjekt.

radní druhého subjektu by ve své pozici zůstal a tento subjekt by nabídl zbývající tři²⁵ náhradníky jako radní ze své kandidátní listiny. V případě většího distriktu s větší radou se postupuje obdobně. Dočasné pozice se obsazují od vítězné strany ve volbách až po další strany. Tyto náhradníci slouží pouze do předčasných voleb, pouze v případě odvolání méně jak jedné třetiny členů rady by setrvaly až do konce mandátu. Důležité je také zmínit, že úspěšně odvolaný politik nemohl znovu kandidovat v předčasných volbách, nicméně nic mu nebránilo, aby kandidoval opět v běžných řádných volbách.

Tabulka 6: Délka mandátu při úspěšném odvolání

Odvolací volby	Zvolený starosta / radní	Dočasný starosta / radní (náhradníci)	Nově zvolený starosta a radní
2004	1 rok 6 měsíců 19 dní	1 rok 14 dní	1 rok 5 měsíců 28 dní
2005 (1)	2 roky 7 měsíců 3 dny	1 rok 1 měsíc 13 dní	4 měsíce 18 dní
2005 (2)	2 roky 10 měsíců	9 měsíců 13 dní	4 měsíce 18 dní
2008	1 rok 11 měsíců 7 dní	11 měsíců 22 dní	1 rok 1 měsíc 1 den
2009	2 roky 10 měsíců 28 dní	6 měsíců 7 dní	6 měsíců 25 dní
2012	1 rok 9 měsíců	8 měsíců 7 dní	1 rok 5 měsíců 24 dní
2013 Lima	2 roky 2 měsíce 17 dní	8 měsíců	1 rok 1 měsíc 13 dní

Zdroj: Tuesta 2014b: 26

Situace ohledně konání předčasných voleb vede k zajímavým situacím, protože volební systém je v rámci nových voleb proporční, který nedokáže zajistit většinu křesel v radě. Může se tedy stát paradoxní situace, že starosta přežije, ale velká část rady bude odvolána a ztratí po nových volbách většinu (Tuesta 2014b: 16). Toto není pouze teoretická úvaha, ale reálná situace, která se stala v Limě, jak bude na tomto příkladu později v práci vysvětleno. Dále jsou naprosto pochopitelné argumenty, které tvrdí, že mechanismus odvolacích voleb a následně nových ohrožuje stabilitu v Peru, protože jak je vidět z tabulky č. 5. Mandáty nově zvolených zástupců jsou často velmi krátké a za

²⁵ Jejich starosta nebyl zvolen, na kandidátní listině na pozici radní bylo pět osob, pouze jedna byla zvolena. Druhá strana má k dispozici celkem čtyři náhradníky na tuto pozici.

předpokladu, že v nových volbách vyhraje úplně nový kandidát, tak v distriktech je situace, kdy během zhruba pěti let je možné mít čtyři²⁶ různé starosty.

Hodnocení odvolacích voleb 1997-2013

O škodlivosti odvolacích voleb na politický systém v Peru je možné polemizovat. Na jedné straně k tomuto instrumentu někteří autoři (např. Tuesta) přistupují dost kriticky, přičemž argumentují nestabilitou vládnutí, které se projevuje krátkými mandáty starosty. Další argumentace spočívá v tom, že nejde ani tak o kontrolu politiků občanskou společností, ale spíše o zneužívání odvolacích voleb v rámci politického boje o moc, kdy prostřednictvím odvolání starosty a dostatečného počtu radních se spouští předčasné volby. Nicméně ne všichni autoři se dívají na tento nástroj pouze negativně. Quintanilla (2013) se snaží vyvrátit některé pesimistické argumenty s tvrzením, že pro ně není dostatek empirických dat. Na základě svého zkoumání 95 starostů odvolaných v roce 2008 konstatoval, že kandidáti z předchozích voleb tvoří 27,4 % navrhovatelů. Na 69 odvolaných starostech z roku 2012 vyzkoumal, že navrhovatelé u 24,6 % z nich byli kandidáti z předchozích voleb. Jedná se tedy o menšinu navrhovatelů a teorie o zhrzených a pomstychtivých politicích podle něj neodpovídá realitě (Quintanilla 2013: 110-111).

Dále se Quintanilla zaměřil na tvrzení, že jde o boj o kontrolu rozpočtu na místní úrovni, kdy v bohatších distriktech se často konají odvolací referenda. Bohatší distrikty jsou v peruánském kontextu myšleny ty, které získávají prostředky od státu za to, že se na jejich území nalézají doly. Nicméně na základě jeho analýzy odvolacích voleb z roku 2012 tuto hypotézu zavrhuje, protože pouze z 266 distriktů, kde se konaly odvolací volby, tak pouze 10 z nich získávají větší prostředky za důlní činnost (Quintanilla 2013: 111). Důvody udávané navrhovateli odvolání velmi často uvádějí špatnou manipulaci s financemi a rozpočtem, proto je tu správná úvaha, zdali jde o občanskou kontrolu nehospodárných politiků, nebo důvod uváděný nespravedlivě v distriktech s vysokým rozpočtem. Quintanilla vyvrací druhou možnost. V tabulce č. 9 jsou uvedeny jednotlivé důvody k odvolání, které do skupin seřadil ONPE. Samotní navrhovatelé mohou napsat jakýkoli důvod.

²⁶ Zvolený v řádných volbách, dočasný jako náhrada za odvolaného, zvolený v předčasných volbách, zvolený v nových řádných volbách.

Tabulka 7: Statistika odvolání

Období vlády	Datum konání	Politiků odvoláváno	Politiků odvoláno	% úspěšně odvoláno
1995-1998	23. 11. 1997	190	135	71,05
1999-2002	25. 11. 2001	628	39	6,21
2003-2006	17. 10. 2004	878	138	15,72
	3. 7. 2005	67	43	64,18
	30. 10. 2005	27	10	37,04
2007-2010	7. 12. 2008	1239	539	43,50
	29. 11. 2009	338	154	45,56
2011-2014	30. 9. 2012	1304	469	35,97
	17. 3. 2013	43	25	58,14
	7. 7. 2013	590	188	31,86
Celkem		5304	1740	

Zdroj: Infogob, JNE. 2017: 7

Tabulka 8: Počet odvolávaných a odvolaných podle pozic

Pozice	Odvoláváno (% z počtu)	Odvoláno (% z počtu)
Starosta - provincie	11 (0,21 %)	5 (0,29 %)
Radní – provincie	97 (1,83 %)	58 (3,33 %)
Starosta – distrikt	1113 (20,98 %)	298 (17,13 %)
Radní – distrikt	4083 (76,98 %)	1379 (79,25 %)
Celkem	5304 (100 %)	1740 (100 %)

Zdroj: Infogob, JNE. 2017: 7-8

Quintanilla rovněž zamítá tvrzení, že v distriktech, kde se konají často odvolací volby, jsou častěji během volebního procesu předmětem násilností. Pouze v 5,6 % distriktech, kde došlo k odvolání, během municipálních voleb v roce 2010, byly nějaké násilnosti. Zkoumá i vztah mezi odvolanými a volebním výsledkem v municipálních volbách, konkrétně volební rozdíl mezi první a druhou nejsilnější stranou. Starostové odvolaní v roce 2012, kteří vyhráli s 2,5 % a menším rozdílem v roce 2010, tvořili 26 % všech odvolaných (2013: 112-114). Velice těsný výsledek způsobil odvolání pouze ve čtvrtině případů. Dále v jeho analýze se objevuje, že vítězný starosta, který byl odvolán

v roce 2012, získal během municipálních voleb v roce 2010 33,6 %. Toto konstatování je v souladu s analýzou Tuesty (2014: 22), kdy zjistil, že starostové čelící odvolání nemají nízká procenta hlasů a není možné vysvětlit odvolací volby nízkým volebním ziskem ve volbách.

Tabulka 9: Důvody pro odvolání v roce 2012

Pořadí	Důvod	Poč. zmínek
1	Nedodržení volebních slibů nebo pracovního plánu	143
2	Zpronevření prostředků a fondů	119
3	Nezpůsobilost k řízení distriktu nebo morální nezpůsobilost	114
4	Nepotismus, zneužití moci či síly nebo uchvácení funkcí	110
5	Netransparentní vedení distriktu, neprůhlednost a nesvolávání obecní rady	79
6	Nestaví se (neopravuje, nejsou rekonstrukce), práce jsou špatně vykonané či nedokončené, málo prací vykonaných	49
7	Nedodržení dohod schválených během participativním rozpočtování, nedochází k participativnímu rozpočtování	47
8	Není dohlíženo na obecní správu	46
9	Špatné řízení, nezáměr a nedbalost	42
10	Porušování povinností	39

Zdroj: ONPE 2013: 81

Na základě srovnání celkem 20 případů sousedních distriktů, kde v jedněch probíhá odvolání často a ve druhých nikdy neproběhlo, se Quintanilla (2013) pokouší najít rozdíly v distriktech. Průměrná volební účast u distriktů v municipálních volbách 2010, kde je odvolání časté, je 88,2 %, přičemž v sousedních bez zkušenosti s odvoláním je to 87 %. Platné hlasy ve volbách v „odvolávajících“ distriktech tvoří 79,5 % a kandiduje v průměru 6,7 subjektů, zatímco platných hlasů v „neodvolávajících“ distriktech je 73,8 % a kandidátních listin 5,2 (Quintanilla 2013: 115). Na základě tohoto srovnání s malým počtem případů je možné usoudit, že distrikty, kde je odvolání časté, netrpí demokratickým deficitem, ale je to spíše naopak. Volební účast je větší, je méně neplatných hlasů a větší počet kandidujících subjektů.

Tuesta po 17. březnu 2013 napsal článek, kde uvádí body, které je nutné zakomponovat do reformy odvolacích voleb, protože situace je neudržitelná kvůli velkému počtu odvolání, které způsobují nestabilitu ve vládnutí. V textu uvádí, že si nepřeje zrušení tohoto mechanismu, ale reformovat ho. Jeho body zní následovně:

- 1) *Odvolací volby by měly být možné pouze jednou během mandátu, a to s předem daným termínem (první neděle ve druhém roce);*
- 2) *Podpisy příznivců pro odvolání musí vždy tvořit 25 % elektorátu, bez výjimek;*
- 3) *Žádost o odvolání musí být plně zdůvodněna a opodstatněna;*
- 4) *Nesmí být individuální odvolávání, pouze odvolání městské rady jako celku;*
- 5) *Municipální rada, která je zpochybňována, má právo napadnout obvinění, která se snesla na jeho adresu, jako instituce;*
- 6) *Odvolání je platné, když počet hlasů je polovina elektorátu plus jeden hlas a zároveň, když počet hlasů je vyšší, než kolik získala vítězná strana v předchozích volbách, přičemž se účastní alespoň 50 % elektorátu;*
- 7) *Stejný den odvolacích voleb se konají nové municipální volby (jako v Kalifornii). Pouze pokud odvolání je platné, tak vítěz převezme mandát, 1. ledna třetího roku. Tímto způsobem není nutné mít přechodné období a autority;*
- 8) *Navrhovatelé odvolacích voleb musí prokázat původ prostředků kampaně*
(Tuesta 2013).

Při aplikaci těchto osmi bodů by se odvolací volby radikálně změnila a už by nebylo možné používat stejné kritické argumenty. První výše uvedený bod se týká případů, kdy se odvolací volby uskutečňovaly i dvakrát během jednoho funkčního období rad distriktů. Nebylo možné spustit odvolací procedury dvakrát v jednom distriktu v rámci jednoho období, ale den odvolacích voleb byl pro mandát municipálních rad během 2011-14 v roce 2012 i v roce 2013. První bod reaguje na to, aby došlo k ušetření státních výdajů za volby. Případně zjednodušení procesu, kdy budou jasně dána pravidla hry a lokální vlády se nebudou muset téměř každý rok obávat možného spuštění odvolacích voleb. Druhý bod požaduje zrušení výjimek ohledně sběru podpisů 25 % elektorátu. To se týká zejména Limy a velkých provincií, kde byl stanoven limit 400 000 podpisů, přičemž jak bylo už v práci uvedeno, pro Limu 400 000 podpisů odpovídá necelých 7 % elektorátu. Třetí bod se zabývá určitým (pro mnohé)

nedostatkem v odvolacích volbách, kdy navrhovatel může uvést jakýkoliv důvod a ten důvod není žádným způsobem posuzován. Je těžké určit do jaké míry je to kladné, protože občané nejsou svazováni žádnými pravidly, nicméně na druhou stranu jako důvod může být uvedeno cokoliv. Čtvrtý bod ohledně odvolání celé rady naráží na fakt, že v momentě, kdy je odvolán pouze část rady a ne starosta, tak je možné, že v nových volbách starosta ztratí většinu v radě, protože budou zvoleni zástupci jiných subjektů, přičemž on sám odvolán není. Pátý bod se týká možnosti nějakého odvolání municipální autority soudní cestou proti případným nesmyslným obviněným ze strany navrhovatele. Šestý bod vyzdvihuje důležitost kvóra, protože pokud je nastaveno velice lehce, tak dochází k častým odvoláním. Sedmý bod se opět věnuje možnosti urychlit, zjednodušit a zlevnit proces odvolání. Nedošlo by k přechodnému období, kdy starosta/radní je odvolán a na jeho pozici je náhradník, tímto by se celý proces velice zpřehlednil a vláda by byla více stabilní. Osmý bod zdůrazňuje potřebu transparentnosti procesu odvolání, aby bylo možné posoudit, zdali motiv navrhovatele je dostat se k moci, případně pomoci nějakému subjektu k moci. Na základě těchto dat by občané mohli lépe posoudit důvod pro odvolání daného politika.

Změna zákona – zákon č. 30315

V předchozí části uvedené problémy s odvolacími volbami se nakonec vyřešily změnou zákona. Po dlouhé debatě mezi odbornou veřejností byl v peruánském Kongresu schválen 13. 3. 2015 zákon č. 30315, který o necelý měsíc později vstoupil i v platnost. Tento zákon upravuje zákon č. 26300, který se věnuje i pravidlům ohledně odvolacích voleb. Řada problematických prvků odvolání, které popisoval i např. Tuesta (2013), byla odstraněna, nicméně řada bodů zůstala zachována beze změny. První změna je, že došlo ke zrušení limitu 400 000 podpisů, který zjednodušoval např. v Limě konat odvolací volby a bez výjimky je nyní nutné získat 25 % elektorátu. Pravděpodobně nejvýznamnější změna je pevně daný termín konání odvolacích voleb a zrušení možnosti konání předčasných voleb. Nově je termín konání odvolacích voleb stanoven na druhou neděli v červnu ve třetím roce funkčního období politika. V případě odvolání politika nedochází ke konání nových voleb, ale funkcí se ujmou náhradníci. Výměna odvolaných za náhradníky je obdobná jako v případě, kdy se funkcí ujala dočasná vláda, jak je to popsáno již v této kapitole. Zajímavá je novinka, kdy odvolaný

politik nemůže kandidovat v nadcházejících municipálních volbách ve stejném distriktu, kde byl odvolán (Congreso de la República 2017; zákon č. 30315).

Naopak co se nezměnilo, tak to je nutná volební účast a počet hlasů pro odvolání. Stále se musí odvolacích voleb účastnit alespoň 50 % elektorátu a zároveň pro odvolání musí být polovina plus jeden platný hlas. Tyto výše uvedené změny výrazně změnilu dynamiku odvolacích voleb, které se konají v roce 2017. Prodej volebních sad pro odvolání začal 1. června 2016, přičemž do 25. listopadu 2016 navrhovatelé museli předat dostatečné množství podpisů pro iniciaci odvolání orgánu s názvem RENIEC, který má na starosti ověření podpisů. Dále se pokračuje v procesu, kde participují jak JNE, tak i ONPE až do konání odvolacích voleb, které jsou 11. června 2017 (JNE 2017). Tyto odvolací volby se týkají politiků, kteří byli zvoleni v říjnu 2014, a jejich mandát začal v lednu 2015.

Počet odvolávaných lokálních politiků se zmenšil enormním způsobem. Zatímco pro funkční období 2011-14 bylo v odvolacích volbách hlasováno o 379 starostech a 1492 radních, tak pro období 2015-18 jde o pouze 26 starostů a 63 radních. JNE si to vysvětluje dvěma základními body, ve kterých došlo ke změnám. První z nich je, že už nedochází ke konání předčasných voleb, a tudíž nemůže dojít k události, aby politik, který nebyl zvolen ve volbách, byl zvolen v předčasných a dostal se k moci. Druhý bod je ten, že navrhovatelé musí předložit financování kampaně na odvolání a pokud by to neudělali transparentním způsobem, tak by se vystavili sankcím (ONPE 2017: 7). Klíčové pro pochopení, proč změny v zákoně způsobily takový úbytek odvolání, je porozumění odvolacím volbám v minulosti. Starosta je exekutivní funkce, která je daleko nejdůležitějších v distriktech, ve srovnání s radními. Do roku 2013 bylo možné starostu odvolat a v případě odvolání více jak jedné třetiny rady se konaly nové volby, ve kterých by zvítězil jiný kandidát a vládnul. Nicméně po změnách z roku 2015, pokud dojde k odvolání starosty, tak na jeho místo jde náhradník ze stejného politického subjektu, a to i v případě, že by všichni radní byli odvolání. Vždy totiž minimálně jedna osoba vítězné kandidátky není v radě a ta by se ujala funkce starosty. Odvolací volby v současné době nedokáží zásadním způsobem změnit vládu v distriktu, a proto je pochopitelné, že političtí rivalové nemají takový zájem tento instrument iniciovat.

2.3 Srovnání s jinými „odvolacími“ zeměmi v Latinské Americe

Peru není jedinou zemí v Latinské Americe, kde je možné vyvolávat odvolací volby. Welp (2015) zkoumala Peru a další země s tímto instrumentem, a to Bolívii, Kolumbii, Ekvádor a Venezuelu, přičemž se snažila pochopit, proč je právě v Peru tolik odvolacích voleb, na rozdíl od těchto zemí. Welp konstatuje, že na základě srovnání Peru s těmito zeměmi, je možné konstatovat, že v Peru dochází k častému odvolávání kvůli institucionálnímu nastavení odvolacích procedur a slabostí institucionalizace stranického systému.

Tabulka 10: Srovnání počtu odvolání v andských zemích

Země	Rok zavedení	Pokusů o odv.	Odv. volby	Odvoláno
Bolívie	2009	216	0	0
Kolumbie	1991	134	33	0
Ekvádor	1998/2008	784	78	21
Peru	1993	Více jak 20 000 ²⁷	5303	1737
Venezuela	1999	167	10	5

Zdroj: Welp 2015: 3; situace k roku 2013

V Ekvádoru bylo zavedeno odvolání již v roce 1998, nicméně kromě 30 % elektorátu musel vyslovit souhlas s konání odvolacích voleb i soud, který musel rozhodnout, že se politik dopustil korupčního jednání a je tedy správné konání odvolání. Pochopitelně to mělo za následek, že nedocházelo k procesu odvolání. Až změna v ústavě z roku 2008 nabídla možnost odvolat politiky jako svévolné právo občanů bez nutnosti souhlasu soudu, což mělo za následek, že došlo již k desítkám odvolacích voleb (Welp 2015: 9).

²⁷ Zakoupení volební sada pro odvolání je bráno jako pokus.

Tabulka 11: Požadavky na iniciaci odvolacího referenda v andských zemích

Země	Konání odvolání	Počet podpisů % elektorátu	Čas na sběr podpisů
Bolívie	Uprostřed období, před posledním rokem	15/25/30 % ²⁸	90 dní
Kolumbie	Po prvním roce, před posledním	40 %	180 dní
Ekvádor	Po prvním roce, před posledním	Mezi 10 % a 25 %	Mezi 60 a 180 dny
Peru ²⁹	Po prvním roce, před posledním	25 % maximálně 400 000	Neomezený
Venezuela	Uprostřed období, před posledním rokem	20 %	3 dny

Zdroj: Welp 2015: 8

Tabulka 12: Požadavky pro úspěšné odvolání politika

Země	% kvórum	Typ většiny	Co se stane po odvolání
Bolívie	50 % + 1	Relativní většina, nutné více hlasů než kolik obdržel zvolený politik	Nové volby
Kolumbie	40 %	Relativní většina platných hlasů (od 2012)	Nové volby (pouze starostové a guvernéri)
Ekvádor	není	Relativní většina platných hlasů	Nahrazení náhradníky
Peru	50 %	Relativní většina platných hlasů (od 2005)	Při odvolání více jak 1/3 – nové volby
Venezuela	25 %	Relativní většina	Záleží na době konání – předčasné volby nebo náhrada náhradníky

Zdroj: Welp 2015: 10

Pro iniciaci odvolacího procesu v Kolumbii byl požadován poměrně vysoký počet podpisů, musel tvořit alespoň 40 % elektorátu. Původní zákon č. 134 z roku 1994

²⁸ V závislosti na velikosti administrativní jednotky.

²⁹ Do změn v roce 2015.

stanovoval, že volební účast musí být minimálně 60 %, aby bylo odvolání možné prohlásit za platné. I když byly již více jak tři desítky odvolacích voleb, tak není překvapení, že žádné nebylo úspěšné. Kolumbie je typická svoji poměrně nízkou volební účastí. Politici se víceméně mohli spolehnout na to, že nepřijde dostatečné množství lidí k volbám, což povede k neplatnosti odvolání. Reforma z roku 2012 upravila kvórum, že platné hlasy musí být minimálně 55 % elektorátu (Franco-Cuervo 2014: 80). Zajímavé je ale skutečnost, že Kolumbie šla v opačném směru oproti Peru, kde došlo k velkému zpřísnění podmínek. V Kolumbii se schválil v roce 2015 zákon č. 1757, který značně reformoval podmínky pro konání odvolání. Momentálně je nutné získat podpisy od 30 % elektorátu a platné hlasy ve volbách musí tvořit minimálně 40 % elektorátu. Je dost pravděpodobné, že tento instrument bude v budoucnu využíván daleko více (Vanguardia.com 2017, zákon č. 1757). Nicméně i tak je to nemalé množství hlasů, protože průměrná volební účast se v národních volbách pohybuje kolem 55 % a regionálních a lokálních kolem 52 % (Franco-Cuervo 2014: 63).

Poměrně překvapivě by se mohlo jevit množství odvolávaných ve Venezuele, protože podmínky z hlediska počtu podpisů a kvóra jsou nastaveny poměrně příznivě. Nicméně velký problém může být sehnat dostatečné množství podpisů pouze ve třech dnech, a to zvláště v kontextu, kdy právní stát je často zpochybňován (Welp 2015: 10-11). Venezuela je jediný suverénní stát, kde proběhly odvolací volby ohledně prezidenta na nejvyšší úrovni, ale i tak tento proces se potýkal s řadou komplikací a Venezuela byla dost polarizována. V tomto ohledu není možné očekávat, že odvolávání zvláště vládních politiků bylo nějakým způsobem jednoduché.

V Bolívii sice došlo v roce 2008 ke speciálním „odvolacím“ volbám, kde se hlasovalo o setrvání prezidenta Eva Moralese a několika prefektů, nicméně jelikož šlo o proces řízený seshora, tak jde mimo tradiční chápání odvolacích voleb, coby mechanismu pod kontrolou občanů. V Bolívii je možné iniciovat poměrně nově, a to od roku 2012, i když jsou součástí nové ústavy z roku 2009 (Welp 2015: 17). Nicméně úspěch vyvolat úspěšně odvolací volby selhává zejména na nedostatek nutného počtu podpisů, kdy je nutné pro odvolání starostu a radních získat 30 % elektorátu (Verdugo 2014: 200-202).

Mimo andské země je instrument odvolání v právních řádech tří států, nicméně využívání je poměrně minimální. V Argentině je odvolání pouze ve 12 provinciích, takže konání je výjimečné, přičemž pro spuštění procesu je nutné získat 10 % až 25 % elektorátu, podmínky jednotlivých odvolání má každá provincie odlišné (Welp 2014: 34; Welp 2014b 262). Další zemí je Panama, kde je možné odvolávat poslance či místní politiky, pokud tento návrh získá alespoň 30 % podpisů elektorátu. Zajímavé ovšem je, že v zákoně je odvolání (*revocatoria*) uváděno i ve smyslu, kdy politická strana může za určitých okolností odvolat své vlastní zástupce. Na lokální úrovni je možné starosty odvolávat ještě v Kostarice, kde počet podpisů musí být 2/3 hlasů z posledních municipálních voleb, a to nejméně 10 % elektorátu (ONPE 2013: 24).

2.4 Nedůvěra v peruánský politický systém

Poměrně zajímavé na peruánském případě je skutečnost, že i přes zlepšující se ekonomické podmínky nedochází k lepší důvěře v politický systém. Ještě v roce 2001 žilo 32,6 % Peruánců za méně jak 3,1 dolarů na den a 17,7 % obyvatel za méně jak 1,9 dolarů na den. Za rok 2014 to bylo již „pouze“ 9 % a 3,1 % (Světová banka 2017a). Další ekonomický faktor je růst HDP, který od začátku druhého tisíciletí neustále roste, přičemž v některých letech se růst blížil až k 10 % (Světová banka 2017b). Nicméně Peruánci jsou navzdory rostoucí ekonomice nedůvěřiví k politikům, což se projevuje velmi malou důvěrou. Na základě průzkumů veřejného mínění z roku 2006 LAPOP konstatovalo, že ze zemí Latinské Ameriky Peru má druhou nejnižší důvěru ve vládu v municipalitách, kdy svým distriktům důvěřuje pouze 41,6 % občanů, huře už dopadlo jenom Haiti (Seligson 2008: 102). Přičemž tato důvěra se nějakým způsobem nezlepšila, na základě nových dat je možné hovořit ještě o tom, že došlo ke zmenšení v důvěře. Naopak podle nového průzkumu LAPOP v roce 2014 důvěřovalo obecním radám pouze 36,6 % Peruánců. Největší důvěrou v průzkumu disponovala armáda, které věřilo 52,6 % občanů, přičemž prezident měl podporu 38,8 % občanů, Kongres 27,4% podporu a politickým stranám důvěřovalo pouze 24,7 % občanů (Carrión, Zárate a Zechmeister 2015: 23). Ve srovnání politických institucí správě distriktů věří ještě největší procento Peruánců, nicméně je to velmi malé číslo i na poměry Latinské Ameriky. Tuto nedůvěru je v hodnocení odvolacích voleb na lokální úrovni brát v potaz, jelikož více jak zkušenost 15 let s odvolacími volbami žádným způsobem nezlepšila vnímání politické kultury v Peru. Až do odvolacích voleb 2013 došlo

k neustálému zvyšování počtu odvolaných, nicméně skutečná otázka je, jaký tento proces skutečně má smysl. Podle zastánců odvolání by měli občané prostřednictvím tohoto nástroje kontrolovat politiky, a tedy logicky by měli mít větší důvěru v politický proces, nicméně v Peru to evidentně neplatí. Paradoxní je, že občané mají v tento nástroj důvěru. V jednom z průzkumů veřejného mínění vyslovilo souhlas s tímto instrumentem 77 % dotázaných (IPSOS 2012).

V Peru dochází k odvolacím volbám zejména v malých distriktech, nicméně v roce 2013 odvolací volby byly i v hlavním městě Limě. Případ Limy je velice zajímavý, protože na mnohamilionovém městě je možné demonstrovat nedostatky a případné problémy s odvoláním. V říjnu 2010 vyhrála volby Susan Villarán, která kandidovala na starostku pod nově vytvořeným subjektem *Fuerza Social*. *Fuerza Social* získala 38,4 % a vyhrála těsně o 0,83 % před druhou stranou (Infogob 2017). Nicméně peruánský volební systém, jak už bylo vysvětleno, zaručil vítězi většinu v radě. Zatímco v úřadě Villarán se odhodlala ke krokům jako audit veřejných financí předchozího starosty, podpořila homosexuální hnutí a dokonce konfrontovala národní vládu. Svými kroky si udělala spousty nepřátel a není divu, že byla snaha ji odvolat. Pro konání odvolání bylo potřeba získat 400 000 podpisů, což byl tehdejší limit, a jak již bylo vysvětleno, 400 000 je méně než 7 % elektorátu v Limě. Nakonec bylo zřejmé, že podporovatelům odvolání nejde pouze o odstranění starostky, ale o snahu vyvolat nové volby, když jejich snaha bylo odvolat i 39 radních. Jak již bylo v práci několikrát zmíněno, pro konání předčasných voleb bylo nutné odvolat alespoň 1/3 členů rady (Welp 2015: 14-15).

Odvolání starostky nakonec nebylo úspěšné, přičemž důvodů, proč se tak stalo, bylo několik. Jeden z důvodů je diskreditace iniciátorů kvůli kontroverzním debatám a rovněž kvůli podezření, že se snaží nakupovat a falšovat podpisy. Rovněž bývalý starosta byl podezřelý z toho, že organizuje odvolání starostky, ale největší pozitivní roli sehrálo, že hlavní soupeř Lourdes Flores, který kandidoval na starostu, a jeho strana skončila těsně druhá, byl proti odvolání, přičemž byl proti odvolání obecně, protože nepodporoval tento instrument. Navíc se k odvolání nevyjádřil prezident Ollanta Humala, takže vše uvedené pomohlo v neodvolání starostky (Welp 2015: 14-15). Nicméně odvolací volby jsou individuální záležitost, nikoliv kolektivní, a institucionální

nastavení ukázalo na velké problémy tohoto nástroje. Odvolání mířilo na starostku, kterou obyvatelé Limy znali, protože se o ní debatovalo, takže v jejím případě tvořilo počet neplatných hlasů pouze 6 %. Radní už tolik známí nebyli, a proto velká část voličů na stejném lístku se k nim vůbec nevyjádřila. Zaškrtnli, že chtějí, či nechtějí odvolat starostku, ale zbylých 39 políček mohli nechat prázdných. V takové situaci se ten hlas stává „bílým“ (*blancos*) a je neplatný, což znamená, že se počet hlasů nutných pro úspěšné odvolání značně snižuje. Znamenalo to, že bylo odvoláno celkem 20 radních za vítěznou stranu, nebyl odvolán pouze jeden. Villarán ztratila téměř všechny radní, a to navzdory tomu, že odvolací volby byly zejména o ni a ona v nich nebyla odvolána. V předčasných volbách se volilo celkem 22 nových radních, kteří byli odvoláni a *Fuerza Social* ani nekandidovala a žádný subjekt nedokázal získat většinu, protože předčasné se konají na proporčním základě, kde neexistuje žádný vítězný bonus (Infogob 2017). Villarán musela posledních 13 měsíců své vlády vládnout bez nějaké širší podpory (Welp 2015: 15).

3 Analýza odvolacích voleb v Peru

3.1 Stanovení hypotéz a metodologie

V rámci práce dochází k základním dvěma analýzám. První analýza se zabírá pravděpodobností konání odvolacího referenda, kde se hledá rozdíl mezi distrikty, kde se po municipálních volbách konaly či nekonaly odvolací volby. Druhá analýza zkoumá pravděpodobnost odvolání starosty, pokud jsou již odvolací volby iniciovány. Při odvolacích volbách je o každém politikovi hlasováno zvlášť, v rámci druhé analýzy je zkoumán pouze starosta, protože je to nejvýznamnější pozice v distriktu, celkem bylo 1113 starostů předmětem odvolacích voleb, přičemž odvolacích voleb bylo do současné doby na úrovni distriktů 1146 (Infogob 2017). Při odvolacích volbách se zpravidla hlasuje o více politicích najednou, nicméně zkoumat i 4083 radních (Infogob 2017) není příliš praktické pro analýzu. Z dosavadních výzkumů vyplývá, že radní jsou předmětem odvolání zejména z důvodu toho, aby byly iniciovány nové volby³⁰ (Tuesta 2014b: 25-27), a tudíž je o nich hlasováno pouze zástupně a model by byl o mnoho více komplikovaný interpretovat, protože by bylo nutné rozlišit i případné radní, kteří nepochází ze starostovy strany. Pro obě analýzy je použita logistická regrese, která je v tomto případě ideální nástroj, jelikož konání odvolacích voleb a odvolání starosty coby závislé proměnné je možné kódovat jako jedničky.

Práce si stanovuje několik hypotéz, které jsou ověřovány v této kapitole. Hypotézy jsou založeny na dosavadním stavu bádání ohledně odvolacích voleb v Peru a voleb obecně. První hypotéza práce je následující: Se zvyšující volební soutěživostí daného distriktu se zvyšuje pravděpodobnost konání odvolacích voleb. Soutěživost voleb je měřena dvěma způsoby. První indikátor je Laakso-Taageperův efektivní počet stran, který dává přehled o stranickém systému. Druhý indikátor je procentuální rozdíl mezi druhou a první stranou ve volbách. Procentuální rozdíl je v rámci peruánského kontextu dobré měřítko, protože vítěz získává vždy více než polovinu mandátů v distriktu a volební systém je silně disproporční³¹. Z dosavadního bádání vyplývá, že poražení ve volbách se snaží prostřednictvím institutu odvolacích voleb sesadit starostu a

³⁰ Kvůli potřebě odvolání alespoň jedné třetiny rady.

³¹ Tento fakt není do detailu prozkoumáván v politologické literatuře, ani v španělsky psané. Nicméně ihned po podívání se na výsledky jakýkoliv voleb a rozdělení mandátů je tato skutečnost patrná.

radních z postů, aby byly iniciovány předčasné volby³², ve kterých by mohli získat jejich mandáty (Welp 2015: 12; Tuesta 2014b: 21). Tato hypotéza taktéž navazuje na logiku, že v soutěživých obvodech je opozice silnější a je tedy pravděpodobnější, že dokáže mobilizovat místní občany pro získání potřebného množství podpisů. Jestliže by tato hypotéza byla silně potvrzena, potom argument zastánců odvolacích voleb, že tento instrument slouží jako občanská kontrola politiků, by značně oslabil. Nebyly by to občané, kteří dokáží iniciovat sesazení neodpovědných a neschopných politiků, ale politická konkurence, která prostřednictvím své síly dokáže sehnat potřebné množství podpisů. V rámci této hypotézy bude i prozkoumán fenomén navrhovatelů³³ odvolacích voleb, kdy se předpokládá³⁴, že velká část z nich kandidovala ve volbách a neuspěla.

Druhá hypotéza navazuje na první. Předpokládá vztah mezi procentem hlasů vítěze a pravděpodobnosti uskutečnění odvolacích voleb a taktéž odvolání starosty. Čistá logika by předpokládala, že starosta s menším počtem hlasů v municipálních volbách bude pravděpodobněji čelit odvolacím volbám než starosta s vysokým procentem hlasů. Nicméně Tuesta (2014b: 22) přišel se zajímavým zjištěním, že starostové jsou podrobni odvolacím volbám i pokud získali poměrně vysoké množství hlasů a nevypozoroval vztah mezi procentem hlasů pro starostu ve volbách a následnými odvolacími volbami. Nicméně počítá pouze se starosty, o kterých občané hlasovali v odvolacích volbách, není prozkoumán vztah, kolik procent získávají starostové, ke kterým odvolací volby nebyly vůbec iniciovány, což je nutné vzít v úvahu při analýze. Druhá hypotéza navazuje na jeho zjištění: Není předpokládán vztah mezi počtem procentuálních hlasů pro vítěze a pravděpodobností konání odvolacích voleb. Přičemž alternativní hypotéza je, že s menším procentuálním počtem hlasů bude vyšší pravděpodobnost konání odvolacích voleb a odvolání starosty. Na základě dat bude tento vztah prozkoumán.

³² Detailně vysvětlená procedura je ve druhé kapitole.

³³ Osoby, které jsou podepsány pod dokumenty ohledně odvolání a iniciují jeho proces.

³⁴ Jediná data zveřejněná k tomu byla od JNE k odvolacím volbám v roce 2012, kde se uvádí, že v komunálních volbách 2010 kandidovalo 22 % navrhovatelů (JNE 2012: 26). Předpokládá se, že pokud by se zahrnuli i kandidáti z jakýchkoliv voleb, aby se „politik“ odlišil od „občana“, tak to číslo velmi vzroste (Tuesta 2014b: 22). Tato práce se snaží prověřit i tuto variantu ve všech volbách, nicméně i tak je tu omezení, že politik může požádat některého občana, který nikdy nekandidoval, aby se stal navrhovatelem.

Třetí hypotéza zkoumá disproporčnost peruánského systému s pravděpodobností konání odvolacích voleb a rovněž odvolání starosty. Volební systém na úrovni distriktů v Peru je sice proporční, ale ve výsledku způsobuje silnou disproporcionalitu, což znamená, že „zhrzení“ poražení by se po volbách mohli snažit o dostání k moci pomocí vyvolání nových voleb, což je zájmem předchozích hypotéz. V rámci standardních politických systémů předčasné volby jsou mimořádný instrument, který opoziční strana, za předpokladu soudržnosti vládní strany/koalice, může jenom velmi těžce vyvolat. V rámci systému, kde je možné vyvolat předčasné volby mimo zastupitelské těleso za podpory občanů, jsou možná případná „zneužití“ velmi nebezpečná pro stabilitu a vládnutí daného systému. Pokud je vysoká disproporcionalita, tak politické subjekty, případně i občané, se mohou cítit nereprezentovaní, a proto třetí hypotéza práce je: Odvolací volby a odvolání starosty bude pravděpodobnější v distriktech, které jsou po volbách více disproporční. Při měření disproporcionality je využit index Loosemore–Hanby.

Dále je zkoumán vztah mezi volební účastí a konání odvolacího referenda. Pro zformulování předpokládané vztahu není dostatek literatury. Přesto volební účast se jako zkoumaná proměnná objevuje v knize, kterou napsal Qvortrup (2013). Při zkoumání odvolacích voleb v USA zjistil, že ve členských státech, kde jsou nastavena pravidla pro odvolání v zákonech, je vyšší volební účast ve volbách. Hodnotí to jako možnou větší spokojenost s demokracií v těchto státech (Qvortrup 2013: 88). Vyšší volební účast v jednotlivých distriktech v Peru by taktéž mohla být vnímána jako případná spokojenost, kde odvolací volby slouží jako jakýsi Damoklův meč, který není potřeba využívat. Nicméně tato práce předpokládá vztah spíše opačným směrem, a to kvůli dlouhodobé nespokojenosti s demokracií a nedůvěrování politickým stranám v Peru napříč společností (Welp 2015: 6). Vyšší účast v daném distriktu by tedy mohla znamenat, že v daném distriktu je vyšší pravděpodobnost k mobilizaci pro iniciaci odvolacích voleb. Čtvrtá hypotéza tedy práce je: Se zvyšující se volební účastí v municipálních volbách bude pravděpodobnější konání odvolacího referenda. Tato hypotéza počítá s tím, že v distriktech, kde jsou občané zvyklí účastnit se politického procesu v samotných volbách, bude i pravděpodobnější a jednodušší sehnat potřebné množství podpisů pro iniciování odvolacích voleb. Pokud by se tato hypotéza nepotvrdila, tak argumentace by mohla být, že volební účast je v distriktech spojena

s dlouhodobou spokojeností a obyvatelé nemají zapotřebí využívat mechanismus odvolacích voleb, protože politik bude „odvolán“ po dalších řádných volbách, v podobě jeho nezvolení.

Pátá hypotéza se týká fenoménu, který je typický pro řadu latinskoamerických zemí, a to velké míry neplatných hlasů ve volbách. V případě peruánských municipálních voleb se považují za neplatné hlasy *blancos*³⁵ i *nulos*³⁶. Tato hypotéza zní: Se zvyšujícím se množstvím neplatných hlasů se zvyšuje pravděpodobnost konání odvolacích voleb a odvolání starosty. Hypotéza navazuje na množství literatury, které spojuje tento fenomén s nespokojeností občanů (např. Driscoll a Nelson 2014: 558; Power a Garand 2007: 440), kteří se vymezují tímto způsobem vůči politickým elitám, tudíž by občané měli být ochotni se podílet i na procesu iniciace odvolání elit. Nicméně je dost možné najít i opačný vztah, kdy občané odevzdávající neplatné hlasy nebudou mít zájem se dále do politického procesu angažovat, případně se nenaleznou asociace.

3.2 Výsledky výzkumu

Autoři často citují slabou míru institucionalizace politických stran jako jednu z hlavních příčin vysokého počtu odvolání. Pro zahrnutí nestability jednotlivých distriktů jako proměnné, která by dokázala ukázat rozdíl v jednotlivých distriktech, je nejdříve třeba pochopit situaci v distriktech. Před případným zahrnutím je nutné nějakým způsobem spočítat nestabilitu distriktů. Jedna z možností, ideální v peruánském případě, je spočítat, kolikrát v municipálních volbách vyhrála stejná strana. Pokud v každých volbách vyhrává jiný subjekt, tak to značí, že politické strany nepřežívají jedno období a politické strany nemohou plnit mnoho funkcí. S vědomím, že bude docházet ke střídání stran velmi často, práce počítá i s druhým nejsilnějším politickým subjektem po volbách. Určitě by bylo možné zakomponovat i subjekty, které skončily na horším než třetím místě. Nicméně volební systém municipálních voleb nahrává velice silně první straně, kdy v menších distriktech další mandát získává už pouze jedna strana, a tudíž je možné očekávat, že se budou o vítězství soupeřit

³⁵ Volič v takovém případě si nevybral žádného kandidáta z listiny a odevzdal prázdný („bílý“) lístek.

³⁶ Volič v tomto případě manipuloval s kandidátní listinou, tak že ji není možné uznat (např. roztržená, zaškrtnuto více kandidátů, přeškrtnutí kandidáti apod.).

víceméně dvě hlavní strany. Se znalostí o vysoké personalizaci voleb v Peru se počítá i kolikrát jeden starosta vyhrál ve volbách.

V rámci tohoto výpočtu je zkoumáno celkem 1445³⁷ distriktů, a to během municipálních voleb v letech 1995, 1998, 2002, 2006 a 2010. Jedná se celkem o pět voleb, tudíž se v extrémních případech dá očekávat, že v jednom distriktu všechny volby vyhraje jedna strana a starosta, nebo naopak, kdy každé volby budou mít jiného vítěze. V kalkulaci i se druhou stranu se očekává v extrémních případech 10, tedy v každých volbách byly jiné první dvě politické strany, nebo 2, což znamená, že první dvě pozici vždy obsadily stejné subjekty.

Tabulka 13: Počty distriktů a kolik stran se stalo vítězi v pěti volbách (1995-2010)

Počet stran	Počet distriktů	% (kumulativní %)
2	2	0,1
3	37	2,6 (2,7)
4	270	18,7 (21,4)
5	1136	78,6 (100)
Celkem	1445	

Zdroj: vlastní výpočet, zdroj volebních výsledků Infogob 2017

Tabulka č. 13 jednoznačně ukazuje, že téměř v 80 % případů vyhrála municipální volby v distriktech vždy jiná strana. Pouze v necelých třech procentech případů se jednalo o tři strany a méně. V rámci stabilních stranických systémů a podobného typu volebního systému by se očekávalo, že volby budou často vyhrávat dvě, případně tři strany. Další tabulka potvrzuje nestabilitu stranického systému. Pouze zhruba v necelých 8 % případů se v pěti volbách objevilo 8 a méně stran na prvních dvou místech. Fakticky to znamená, že v každých volbách se objeví nové strany, které uspějí a předchozí zmizí z politické scény.

³⁷ Volby v roce 2010 se konaly v celkem 1639 distriktech. Menší počet případů je způsoben kvůli tomu, že byly vybrány pouze případy, kde proběhlo všech pět voleb ve standardních termínech, aby bylo možné distrikty porovnat a sečíst. Jestliže v nějakém distriktu byly volby anulovány a konaly se v jiném termínu, tak v tomto srovnání chybí. Rovněž jestli nějaký distrikt vznikl až po volbách 1995, tak také není v tomto výpočtu zahrnut.

Tabulka 14: Počet stran na prvním a druhém místě v pěti volbách (1995-2010)

Počet stran	Počet distriktů	% (kumulativní %)
6	3	0,2 (0,2)
7	13	0,9 (1,1)
8	91	6,3 (7,4)
9	408	28,2 (36,6)
10 ³⁸	930	64,4 (100)
Celkem	1445	

Zdroj: vlastní výpočet, zdroj volebních výsledků Infogob 2017

Starostové, kteří čelili odvolacím volbám, a nebyli odvoláni, jsou v zajímavé situaci, protože pro iniciaci odvolání se sehnalo dostatek množství podpisů, ale už nedostatek občanů hlasovalo pro samotné odvolání. V rámci dosavadního zkoumání např. (Qvortrup 2013: 87-88) tvrdí na základě pozorování případů, že neodvolaní politici často získávají silnější mandát v následujících volbách. Je to mu tak i v Peru? Stávají se neodvolaní starostové dlouhodobě úspěšní politici? Tabulka č. 15 odhaluje situaci v Peru a tuto hypotézu do značné míry zamítá. V 66 % případů se starosta, který nebyl odvolán, rozhodl kandidovat v dalších municipálních volbách, přičemž ve 24,8 % případů byla jeho kandidatura úspěšná a opět se stal starostou. Celkově pouze 16,3 % starostů, kteří úspěšně podstoupili obhajovací volby, byli v dalších volbách opět starosty. Pravděpodobně důvod nízkého procenta je spojen s nestabilitou politického systému, kdy v každých volbách se objevují nové politické subjekty a jiní kandidáti. Neodvolání starosty neznamena nutně, že starosta disponuje důvěrou občanů v distriktu, spíše se jedná o to, že iniciátoři nepřesvědčili dostatečné množství občanů v samotných odvolacích volbách.

³⁸ Ve 14 případech 9 stran bylo počítáno jako 10, protože v těchto několika případech vyhrála v některých volbách strana bez opozice, a tudíž výsledek byl 9 různých stran v pěti volbách.

Tabulka 15: Kandidatura starostů úspěšných v odvolacích volbách v dalších municipálních volbách a jejich (ne)úspěch

Kandidatura			Zvolen	
ANO	475 (66 %)		ANO	118 (24,8 %)
NE	245 (34 %)		NE	357 (75,2 %)
Případů	720		Případů	475

Zdroj: vlastní výpočet, volební data Infogob 2017

Jedna z kritik odvolacích voleb je argument, že tento nástroj je zneužíván v rámci politického soutěžení, kdy neúspěšní kandidáti se snaží opět dostat k moci, případně se mstí za svůj neúspěch (např. Tuesta 2014b, Welp 2015). Nicméně nebyl dosud zpracován nějaký souhrnnější výzkum založených na datech o navrhovatelích referenda. Co to je za osoby? Skutečně jde o neúspěšné politiky? Na nedostatek dat právě naráží Quintanilla (2013) ve své práci, která je nastíněna v předchozí kapitole, kde z dosavadních výzkumů plyne, že kandidáti z předchozích voleb jsou v menšině a závěry předchozích autorů mohou být více založeny na subjektivních pocitech. Tuesta (2014: 22) totiž argumentuje, že pokud by se nepočítali pouze navrhovatelé jako kandidáti z předchozích voleb, ale i např. navrhovatelé navázání na stranu, tak toto číslo velmi stoupne. Tato práce reaguje na tuto debatu, když v rámci odvolacích voleb prozkoumává osobu navrhovatele. Nejdříve prozkoumává, zdali navrhovatel kandidoval neúspěšně ve volbách, které předcházely úspěšně iniciovanými odvolacím volbám. Takovéto osoby je možné označit za bezprostřední poražené, které mají zájem dostat se k moci. Dále se zkoumá, zdali navrhovatel kandidoval v jakýchkoliv volbách. Mohlo jít o jakékoliv volby v období mezi lety 1995 až 2014, a to jak na lokální úrovni, tak i národní. Takovýto navrhovatel může být označen jako politik. A v neposlední řadě Infogob poskytuje informaci o navrhovateli, zdali je členem/přívržencem nějaké strany či pokud někdy byl. Takováto osoba sleduje zájem své strany a není ji možné označit za čistě nezávislého občana. Samozřejmě je možné, že navrhovatel je nějakým způsobem neoficiálně svázán s nějakou stranou či je „nastrčen“ nějakou stranou, jako se o tom dohadovalo v případě odvolacích voleb v Limě v roce 2013, nicméně to už není možné zjistit.

Na základě analýzy všech 1113 odvolacích voleb, kde byl odvoláván starosta od roku 1997 až do roku 2013, a jejich navrhovatelů se došlo ke zjištění, že 26,2 % navrhovatelů kandidovalo v bezprostředně předcházejících municipálních volbách. 56 % navrhovatelů kandidovalo v nějakých volbách během svého života a 50,3 % z nich bylo člen/přívrženec strany. Kandidát a člen/přívrženec strany nejsou výlučné kategorie, protože kandidát může být bez příslušnosti ke straně na kandidátní listině a člen strany nikdy nemusí kandidovat. Nicméně když se spočítají navrhovatelé, kteří již někdy kandidovali či jsou přívrženci strany, tak vychází, že tvoří celkem 74,4 %. Pouze čtvrtina navrhovatelů neměla žádné vazby na politické strany a volby. Dochází k potvrzení předpokladu, že odvolací volby v Peru jsou vysoce zpolitizovaným instrumentem. Nejsou to bdělí občané, kteří hlídají chování a jednání politiků, ale jsou to důležití političtí aktéři, kteří využívají možnost odvolání v rámci politického boje.

Tabulka 16: Navrhovatel ve volbách

Navrhovatel	Počet (%)
Kandidát v předchozích volbách	292 (26,2 %)
Kandidát v jakýchkoliv volbách	624 (56 %)
Člen/přívrženec strany	560 (50,3 %)
Kandidát či člen/přívrženec strany	828 (74,4 %)
Celkem případů starostů a jejich navrhovatelů	1113

Zdroj: vlastní výpočet, volební data Infogob 2017

Standardně v politických systémech opozice a politické subjekty kontrolují vládu prostřednictvím zastupitelského tělesa, kdy zpravidla mají možnost v případě dostatečného množství hlasů vyjádřit vládě nedůvěru a případně vytvořit novou vládu. Nicméně v peruánském prostředí na lokální úrovni dochází k přeskočení zastupitelské tělesa a používání odvolacích voleb coby náhradního prostředku pro získání moci. Určitě to nenaplňuje cíl zastánců přímé demokracie, kteří chtějí více kontroly občanům.

Tabulka 17: Popisné statistiky municipálních voleb 1998 až 2010 s ohledem na následné konání odvolacích voleb, v závorce konání a nekonání odvolacích voleb

	Průměr	Medián	Směrodatná odchylka
LH Index	47,1 (49,4 a 46,7)	49,1 (50,7 a 48,8)	12
Efektivní počet stran	4,5 (4,5 a 4,5)	4,3 (4,2 a 4,3)	1,6
Rozdíl mezi 2. a 1.	10 (7,6 a 10,5)	7,2 (5,7 a 7,5)	9,6
Vítěz %	35 (33,7 a 35,3)	33,3 (32,6 a 33,5)	10,7
Neplatných %	16,6 (15,3 a 16,9)	15,4 (13,5 a 15,7)	7,7
Účast %	82,3 (84,4 a 81,9)	84,4 (86 a 84)	8,6
Počet případů/voleb	6365 (1066 a 5299)	6365 (1066 a 5299)	6365

Zdroj: vlastní výpočet, volební data Infogob 2017

V tabulce č. 17 je popisná statistika všech³⁹ municipálních voleb od roku 1998⁴⁰ až 2010, celkem 6365 případů. První číslo v závorce pojednává o distriktech, kdy následně došlo k odvolacím volbám během funkčního období, k čemuž došlo celkem v 1066 případech a druhé číslo je počet distriktů, kdy se odvolací volby po volbách nekonaly, což bylo v 5299 případech. Na základě těchto dat je možné konstatovat, že neexistují přílišné rozdíly mezi distrikty, kde se během funkčního období konaly odvolací volby a naopak, kde k nim nedošlo. Vysoký Loosemore–Hanby index disproportionality ukazuje, že peruánský volební systém používaný v distriktech má silné většinové prvky, které nejsou u proporčních systémů obvyklé. O to zvláštnější je fakt i vysoký index počtu efektivních stran, který je 4,5. Toto zjištění jde velice silně proti zákonům Duvergera (2006 [1951]), protože strany by v rámci tohoto systému měly tíhnout k bipartismu. Přestože je velká nestabilita peruánských stran a ve většině

³⁹ V tabulce nejsou zpracovány úplně všechny uskutečněné volby, protože např. některé z nich byly prohlášeny za neplatné (*anulados*), případně v roce 1998 se konalo druhé kolo v některých distriktech, protože vítěz nepřekročil 20 % a v některých málo případech data z distriktů byla neúplná. Celkem se konalo 6528 voleb, není zahrnuto zhruba 2,5 % případů kvůli výše uvedeným skutečnostem.

⁴⁰ První odvolací volby se konaly již v roce 1997, ale jelikož nová volební pravidla, včetně nově čtyřletého mandátu pro starostu, byly aplikovány až na municipální volby 1998, tak to jsou první zkoumané volby.

případů mizí po volbách, dalo by se očekávat, že se kandidáti přizpůsobí a budou kandidovat ve dvou blocích. Proč k tomu nedochází? Pravděpodobně kandidáti považují volby za hru s nulovým součtem, protože cíl je získat post starosty. Neexistuje důvod vstupovat a spolupracovat s jinými subjekty, když starosta je jenom jeden a radní není zdaleka tak důležitá pozice jako starosta. Nicméně volební systém rozhodně nepřispívá stabilizaci společnosti. Zajímavý je fakt, že efektivní počet stran se téměř neliší mezi distrikty, kde po municipálních došlo k odvolacím volbám a kde k nim nedošlo. Tuto skutečnost je možné interpretovat v souvislosti s nestabilním stranickým systémem, kdy kandidující subjekty jsou pouze jenom nějaké dočasné formace a jejich velké množství a výsledek ve volbách nedokáže odhadnout konání odvolacích voleb. Výše uvedené proměnné jsou prozkoumány i korelovány se závislou proměnnou, zdali došlo k předčasným volbám.

Při srovnání odvolacích voleb napříč časem a funkčními obdobími je možné nalézt několik proměnných, které dosahují statistické významnosti. Nicméně žádná proměnná nedosahuje vysoké korelace, což ale není velké překvapení. Dosud žádná literatura spolehlivě nevysvětlila, proč dochází v některých distriktech k odvolání a v nějakých ne, tabulka č. 18 pouze potvrzuje, že neexistuje žádná proměnná, která by tento rozdíl dokázala spolehlivě vysvětlit. Nicméně z hlediska statistiky významných proměnných se jich několik našlo a shodně v několika různých volbách, takže určitě asociace je přece jen možné konstatovat. Ve všech volbách Loosemore–Hanby index je pozitivně korelován s konáním odvolacích voleb, rovněž menší rozdíl mezi druhým je vždy negativně korelován. Nicméně počet efektivních stran a procenta vítězné strany ve volbách nemají téměř žádný vztah s odvolacími volbami. Je možné konstatovat, že politická soutěž je důležitá, ale zejména mezi prvním a druhým, která způsobuje následnou velkou disproporcionalitu, pokud je druhá strana silná. Větší účast ve volbách je pozitivně korelována s konáním odvolacích voleb, přičemž ve dvou případech statisticky významně. Jedná se o potvrzení, že odvolací volby nejsou spojeny s velkým demokratickým deficitem, což by mohl být argument odpůrců tohoto nástroje, kteří by očekávali, že tento nástroj bude využíván v distriktech s malou občanskou participací. Neplatné hlasy jsou vždy slabě negativně korelovány s konáním odvolacích voleb, přičemž pokud vyčleníme kategorii *blancos* od *nulos*, tak proměnná *blancos* ukazuje statistickou významnost ve všech čtyřech volbách. Pokud občané hlasují během voleb

proti všem, tak je vždy negativní korelace. Dále elektorát je negativně korelován s konáním odvoláním, což určitě žádné překvapení není. Dosavadní literatura jednoznačně hovořila o této skutečnosti.

Tabulka 18: Korelace mezi proměnnými a konáním odvolacích voleb během mandátu – municipální volby od roku 1998 do 2010

Proměnná	1998	2002	2006	2010
LH index	0,099**	0,074**	0,085**	0,082**
Efekt. počet stran	0,048	-0,006	-0,020	-0,035
Vítěz %	-0,087**	-0,046	-0,048	-0,045
Soutěživost	-0,097**	-0,096**	-0,088**	-0,142**
Vítěz. starosty dříve	-0,001	0,053*	-0,010	0,028
Účast	0,001	0,089**	0,040	0,070**
Neplatných	-0,039	-0,045	-0,059*	-0,129**
Blancos	-0,058**	-0,052*	-0,051*	-0,160**
Nulos	0,000	-0,018	-0,032	-0,049*
Chudoba/bohatství ⁴¹	-0,030	-0,008	0,033	-0,044
Elektorát	-0,069**	-0,070**	-0,093**	-0,089**
Přir. log. - elektorát	-0,147**	-0,141**	-0,183**	-0,185**
Případů	1523	1622	1615	1605

Zdroj: vlastní výpočet, Pearsonovy korelační koeficienty r , ** korelace významná na úrovni 0,01; * korelace významná na úrovni 0,05; zdroj volebních výsledků Infogob 2017

Některé proměnné je vhodné a možné zařadit pouze pro poslední funkční období, tedy po volbách v roce 2010. Jedná se o počet zaregistrovaných přívrženců a členů strany v daném distriktu. Další proměnná je rozpočet daného distriktu, obě proměnné jsou aktuální k roku 2010, proto se s těmito proměnnými nezkoumají dřívější období. Rozpočet distriktu je potom přepočítán na jednoho obyvatele distriktu, protože z dosavadního zjištění plyne, že odvolací volby jsou častěji v menších distriktech. Menší distrikty mají menší rozpočet, takže by byla zjištěna negativní korelace. Přepočtením na jednoho obyvatele je možné zjistit skutečné bohatství distriktu. Další

⁴¹ Měřeno pomocí dat od Infogob (2017), kdy jsou některé distrikty charakterizovány jako nechudé (NO POBRE), chudé (POBRE NO EXTREMO) a extrémně chudé (POBRE EXTREMO), tak jsou spojeny poslední dvě kategorie do jedné jako chudé, které je kódovaná jako 1.

dvě proměnné jsou uměle vytvořené autorem práce, kdy se počítá množství odvolacích voleb v daném distriktu do roku 2010. Na základě tohoto výpočtu vzniká proměnná, se kterou je možné měřit zkušenost s odvolacími volbami v distriktu. Další uměle vytvořená proměnná je zkušenost s odvolacími volbami v provincii. Tato proměnná je počítána sečtením všech odvolacích voleb v distriktech v provincii, kde potom dochází dělení tohoto součtu počtem distriktů provincie. Toto je nutné udělat, protože dosavadní výzkumy ukazují, že některé departamenty/provincie mají o mnoho větší počet odvolání. Nicméně už nedodávají, že tyto departamenty/provincie mají také mnohem vyšší počet distriktů. Zároveň v rámci tohoto výpočtu je i spočítán podíl odvolání daného distriktu v provincii a odečte se tento podíl, aby nedošlo k tomu, že samotný distrikt by ovlivňoval index zkušenosti s odvoláním provincie. Pro každý distrikt je tedy tento index počítán zvlášť. Cílem tohoto indexu je zjistit, zdali existuje nějaká korelace distriktu a pravděpodobnosti konáním odvolacích voleb s jeho nejbližšími distrikty.

Tabulka 19: Korelace mezi proměnnými a odvolacími volbami po municipálních volbách v roce 2010

Proměnná	Index
Přívrženci/ členové strany	0,191**
Rozpočet na jednoho obyvatele	0,009
Zkušenost s odvoláváním - distriktu	0,219**
Zkušenost s odvoláváním - provincie	0,203**
Počet případů	1605

Zdroj: vlastní výpočet, Pearsonovy korelační koeficienty r , ** korelace významná na úrovni 0,01; zdroj volebních výsledků Infogob 2017

Ani v rámci tohoto zkoumání tabulka č. 19 nenabízí velmi silné korelace, ale jsou přeci jen silnější než proměnné v předchozí tabulce č. 18. Členství občanů ve straně v rámci distriktů je pozitivně korelováno s konáním odvolacích voleb. Je to poměrně logické, v rámci distriktů s vyšší politickou angažovaností jsou častější odvolací volby, protože navrhovatelé chtějí prosadit zájem své strany. Toto zjištění navazuje na předchozí, která popisují odvolávací proces jako politický nástroj v rámci soupeření politiků. Rozpočet nemá žádný vliv na konání odvolacích voleb, vzhledem že i bohatství/chudoba distriktu není korelováno s konáním odvolání nějakým směrem, tak

je možné pochybovat o teoriích a předpokladech, že bohaté distrikty jsou terčem odvolacích voleb častěji.

Celkem jsou vytvořeny čtyři modely logistické regrese, kde je závisle proměnná konání odvolacích voleb po municipálních volbách v roce 2010 v daných distriktech. Jako nezávislé proměnné jsou vybrány proměnné, které ukazovaly nějakou asociaci se závislou proměnnou. Jako nezávisle proměnná ve všech modelech je účast ve volbách, počet hlasů *blancos*, příslušnost občanů k nějaké politické straně a organizaci a přirozeně logaritmovaný elektorát daného distriktu. V modelu 1 se objevuje Loosemore–Hanby index, který není přítomen v dalších třech modelech, kde je naopak proměnná soutěživost, tedy rozdíl mezi druhým a prvním subjektem ve volbách. V rámci těchto dvou proměnných je totiž vysoká korelace, a to $-0,704$, jelikož by se tyto dvě proměnné vzájemně v jednom modelu ovlivňovaly a docházelo by k multikolinearitě, jsou zahrnuty v odlišných modelech. V modelu tři je potom přidána proměnná zkušenost s odvoláváním v distriktu a ve čtvrtém modelu i zkušenost s odvoláváním v provinciích.

Ve všech modelech se proměnné soutěživost, hlasy *blancos*, stranicství v distriktech, velikost elektorátu ukazují jako statisticky významné. Loosemore–Hanby index se ukazuje jako statisticky významný v prvním modelu. Proměnná zkušenost s odvolacími volbami je statisticky významná ve třetím i čtvrtém modelu a rovněž přidaná zkušenost s odvoláváním v provincii je významná ve čtvrtém modelu. Z modelu tři vyplývá, že při kontrole všech nezávislých proměnných se pravděpodobnost uskutečnění odvolacích voleb v distriktu zvyšuje o 60 % za každou jednu zkušenost s odvoláním, přičemž počet odvolacích voleb se pohyboval v rozmezí 0 až 4 před municipálními volbami v roce 2010. Do jisté míry je možné zamítnout předpoklad, že odvolací volby slouží jako Damoklův meč, tedy instrument přítomný v systému, který se ale nemusí využívat, ale dělá politiky více odpovědnými kvůli hrozbě odvolání. V distriktech, kde se již v minulosti odvolávalo, nejsou po municipálních volbách zvoleni politici, kteří zklidňují politický systém, protože odvolávání tam bude nadále pravděpodobnější. Významně se projevuje i zkušenost s odvoláváním v rámci jedné provincie.

Tabulka 20: Logistická regrese – Model 1 a Model 2 – závisle proměnná konání odvolacích voleb po volbách v roce 2010

	Model 1		Model 2	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)
LH index	0,024*** (0,006)	1,024		
Účast	0,018 (0,015)	1,018	0,017 (0,015)	1,016
Blancos	-0,107*** (0,019)	0,898	-0,098*** (0,019)	0,906
Stranictví v dist.	0,033*** (0,009)	1,034	0,035*** (0,009)	1,036
Př. log. elektorát	-0,345*** (0,061)	0,708	-0,355*** (0,061)	0,701
Soutěživost			-0,051*** (0,009)	0,950
Konstanta	-0,612 (1,443)	0,542	1,041 (1,416)	2,831
Nagelkerke R ²	0,123		0,142	
N	1605		1605	

Zdroj: vlastní výpočty, statistická významnost koeficientů: *** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$, v závorkách jsou standardní chyby; zdroj volebních výsledků Infogob 2017

Proměnná přirozený logaritmus elektorátu potvrzuje závěry z dosavadní literatury. Ve výzkumech byla velikost distriktu zdůrazňovaná jako podstatná proměnná (Tuesta 2014b; Welp 2015), takže tato skutečnost se potvrzuje. Proměnná soutěživosti potvrzuje na základě většího množství dat úvahy Quintanilly (2013), který zjistil, že těsný výsledek je důležitý v rámci svého výzkumu odvolaných starostů v roce 2012. Zajímavé je, že proměnná *blancos* je ve všech modelech významná. Nicméně překvapující je, že čím více hlasů *blancos*, tím je šance na konání odvolacích voleb menší. Toto zjištění je do určité míry proti dosavadní literatuře (např. Driscoll a Nelson 2014: 558; Power a Garand 2007: 440), která spojuje tento fenomén s nespokojeností obyvatel. Navíc proměnná účast ve volbách nedosahuje v žádném modelu významnosti. Odvolací volby nejsou spojeny s distrikty s demokratickým deficitem, je tomu spíše naopak. Takové závěry potvrzují Quintanilla (2013), který nepovažuje distrikty, kde jsou často odvolací volby za „problémové“. Nicméně na základě proměnných soutěživosti, stranictví, disproporcionality se potvrzuje, že politický souboj je tím hlavním motivem v odvolacích volbách v Peru, což potvrzuje řadu dosavadních prací (Tuesta 2014b; Welp 2015).

Jakou prediktivní sílu mají uvedené modely? Odvolací volby se po municipálních volbách v roce 2010 konaly v celkem 385 případech ze zkoumaných 1605. Znamená to, že v 76 % se odvolací volby nekonaly a je obtížné v predikci toto procento výrazně zvýšit kvůli tomu, že je již velmi vysoké. Pro ověření predikce se tudíž vytvoří datový soubor, kde jsou všechny případy distriktů, kde se odvolací volby uskutečnily po roce 2010 a z 1220 případů, kdy se odvolací volby nekonaly, je náhodným způsobem vybráno 385 případů, a to z výše uvedených 1220. V takovém případě je šance⁴² na konání a nekonání odvolacích voleb 50 %. V případě špatných indikátorů se toto procento téměř nezvedne a proměnné by nedokázaly predikovat žádným způsobem konání odvolacích voleb. Při aplikaci všech proměnných z modelu 4 na tento datový soubor se správnost predikce zvyšuje z náhodných 50 % na 67,8 %. Je možné konstatovat, že se jedná o poměrně dobrý model, i když samozřejmě není možné zdaleka říci, že zcela dokáže vysvětlit komplexnost odvolacích voleb v Peru.

Tabulka 21: Logistická regrese – Model 3 a Model 4 – závisle proměnná konání odvolacích voleb po volbách v roce 2010

	Model 3		Model 4	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)
Soutěživost	-0,051*** (0,009)	0,950	-0,052*** (0,009)	0,949
Účast	0,018 (0,015)	1,018	0,015 (0,015)	1,015
Blancos	-0,088*** (0,019)	0,915	-0,086*** (0,019)	0,918
Stranictví v dist.	0,032*** (0,009)	1,033	0,026** (0,010)	1,027
Př. log. elektorát	-0,307*** (0,062)	0,736	-0,261*** (0,063)	0,770
Zkušenost odvol. distrikt	0,470*** (0,079)	1,600	0,427*** (0,080)	1,532
Zkušenost odvol. provincie			0,772*** (0,211)	2,164
Konstanta	0,289 (1,431)	1,335	-0,072 (1,443)	0,930
Nagelkerke R ²	0,172		0,183	
N	1605		1605	

Zdroj: vlastní výpočty, statistická významnost koeficientů: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05, v závorkách jsou standardní chyby; zdroj volebních výsledků Infogob 2017

⁴² V rámci těchto výpočtů je použita klasifikační tabulka v rámci logistického regrese v programu SPSS.

Dále je nutné podhalit nejen, proč dochází k odvolacím volbám, ale z jakého důvodu některé odvolací volby jsou úspěšné a některé ne. Následující tabulka č. 22 uvádí míru asociace mezi proměnnou, kterou je úspěšné odvolání starosty a vysvětlujícími proměnnými. Podobně jako v případě korelace konání odvolacích voleb, tak ani v tomto případě neexistuje jediná silná proměnná, přesto řada z nich je korelována stejným směrem napříč volbami. Jsou patrné jednoznačné rozdíly mezi proměnnými, které měly určitý vztah v rámci modelu konání odvolacích voleb a tady nemají. Loosemore–Hanby index, efektivní počet stran a procentuální hlasů pro vítěze mají podobný vliv na odvolání politika, jako modely týkající se konání voleb. Distrikty s větší disproporcionalitou, větším počtem politických stran a menším procentem hlasů pro vítěze pozitivně korelují s úspěšným odvoláním starosty. Naopak tu není asociace mezi velikostí distriktu a úspěšností v odvolávání (pouze slabá po volbách 2006), přičemž pro iniciaci odvolacích voleb je tato proměnná důležitá. Rozdíl mezi první a druhou nejsilnější stranou je vždy nepatrně negativně korelován. Zkušenost s odvoláváními v distriktu ani v provinciích nekoreluje s úspěšností odvolání starostů. Naopak se obrátil směr k závisle proměnné v případě neplatných hlasů. Počet neplatných hlasů v předchozích volbách je pozitivně korelován s úspěšností odvolání starosty, je to tedy opačný vztah oproti korelaci s konáním odvolacích voleb. Proměnná navrhovatel politik, která označuje skutečnost, zdali někdy navrhovatel kandidoval ve volbách, je ve všech případech pozitivně korelována se závisle proměnnou. Nicméně je opět nutné zdůraznit, že žádná proměnná není silně korelována, což znamená, že vysvětlení úspěšnosti odvolacích voleb není jednoduché.

Logistická regrese je aplikována pouze na funkční období vzniklé z voleb 2006 a 2010. Zkoumá tedy odvolací volby v roce 2008, 2009, 2012 a 2013. Nezkoumá dřívější funkční období, protože pravidla pro platnost odvolání se měnila, jak bylo v předchozí kapitole vysvětleno. Jsou vybrány proměnné do modelu, které vykazovaly alespoň minimální míru korelace a zároveň nejsou navzájem silně korelovány, aby nedošlo k multikolinearitě. Je zvolen index Loosemore–Hanby, který podává přehled o výsledku voleb a již není v modelu aplikována proměnná procento pro vítěze, efektivní počet stran a rovněž rozdíl mezi první a druhou stranou. Další proměnná vybraná je procentuální počet neplatných hlasů, přičemž v tomhle případě nedochází k dělení na

blancos a *nulos*. Dále je využit přirozeně logaritmovaný elektorát, a zdali navrhovatel je politik, zdali někdy ve svém životě kandidoval ve volbách.

Tabulka 22: Odvolací volby pro funkční období z municipálních voleb 1998 až 2010; závisle proměnná úspěšné odvolání starosty

Proměnná	1998	2002	2006	2010
LH index	0,166*	0,176*	0,143*	0,148**
Efekt. počet stran	0,173*	0,171*	0,171**	0,130*
Vítěz	-0,176*	-0,174*	-0,137*	-0,148**
Soutěživost	-0,142	-0,108	-0,014	-0,085
Vítěz. starosty dříve	0,029	-0,098	0,125*	0,042
Účast	0,096	-0,056	0,078	-0,034
Neplatných	0,025	0,105	0,134*	0,112*
Blancos	-0,046	0,041	0,093	0,082
Nulos	0,075	0,095	0,091	0,080
Chudoba/bohatství	-0,034	0,081	0,036	0,046
Elektorát	0,063	0,044	0,098	0,044
Přir. log. - elektorát	0,150	0,041	0,132*	0,024
Navrhovatel politik	0,077	0,066	0,151**	0,149**
Podíl rozpočet				0,012
Zkušenost s odvol. distrikt				-0,039
Zkušenost s odvol. prov.				0,003
Případů	155	205	302	374

Zdroj: vlastní výpočet, Pearsonovy korelační koeficienty r , ** korelace významná na úrovni 0,01; * korelace významná na úrovni 0,05, zdroj volebních výsledků Infogob 2017

Tabulka 23: Logistická regrese odvolacích voleb 2008, 2009, 2012 a 2013; závisle proměnná úspěšné odvolání starosty

Proměnná	B	Exp(B)
LH Index	0,035*** (0,011)	1,036
Neplatných % hlasů	0,025** (0,011)	1,026
Přirozený log. elektorát	0,086 (0,097)	1,090
Navrhovatel politik	0,691*** (0,177)	1,996
Konstanta	-3,961 (0,818)	0,019
Nagelkerke R ²	0,080	
N	676	

Zdroj: vlastní výpočty, statistická významnost koeficientů: *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05, v závorkách jsou standardní chyby; zdroj volebních výsledků Infogob 2017

V rámci tohoto modelu je statisticky významný Loosemore–Hanby index, neplatných procent hlasů a proměnná navrhovatele. Není významná velikost elektorátu distriktu. Při kontrole výše uvedených proměnných vyplývá z modelu, že pokud navrhovatel někdy kandidoval ve volbách, tak je téměř o 100 % vyšší šance, že bude starosta odvolán. Jaká je prediktivní síla tohoto modelu? Obdobně jako v případě předchozích modelů je vhodné vytvořit nový datový soubor, protože z 676 zkoumaných případů odvolacích voleb pouze 204 byly nakonec úspěšné. V 69,8 % skončilo odvolání neúspěchem, což je poměrně velké procento, aby bylo možné zvýšit predikci. Dochází k vytváření datového souboru, kde je 204 případů úspěšných odvolacích voleb a 204 náhodně vybraných případů neúspěšných odvolacích voleb. Bez jakýchkoliv proměnných je šance správné predikce úspěšného odvolání 50 %. Klasifikační tabulka⁴³ ukazuje, že výše uvedené čtyři proměnné predikovaly správně 58,3 % případů. Síla tohoto modelu nedokazuje takovou sílu predikce, jako tomu bylo v případě konání odvolacích voleb, kde to bylo 67,8 %. Jedná se o znatelně slabší model. Proč tomu tak je a není možné postihnout a lépe vysvětlit úspěšnost odvolání starosty? Nabízí se jeden velice jednoduchý argument, že proměnná, kterou není možné vyčíslit je efektivita a úspěšnost daného starosty. Občané mohou posuzovat kvalitu správy daného politika, a tudíž není možné odhadnout výsledek předem do takové míry, jako je tomu v případě iniciace odvolacích voleb. Silný model by potvrdoval, že jde pouze o boj mezi

⁴³ Opět vzniklá z logistické regrese v rámci programu SPSS.

politickými subjekty a budoucnost setrvání starosty záleží pouze na výsledku ve volbách apod.

Tabulka 24: Simulace vlivu nastavení pravidel odvolacích voleb – odvolávání starosty

Rok	Odvolání většina elektorátu	Většina platných hlasů	Skutečné odvolání
1997	0	42	42
2001	11	112	11
2004	29	100	29
2005	5	11	11
2008	10	95	95
2009	4	22	22
2012	3	69	69
2013	1	23	23
Celkem	63	474	302

Zdroj: Tuesta 2014b: 25

Mnohem důležitější než samotné proměnné, které jsou založené na výsledcích municipálních voleb a datech o distriktech, se jeví nastavení pravidla pro odvolání. Tabulka č. 24 ukazuje tuto důležitost, přičemž v tomto případě se jedná o počet požadovaných hlasů. Pokud hlasy byly založeny na elektorátu, kdy musely tvořit více jak polovinu elektorátu plus jeden hlas, tak pouze pár starostů bylo odvoláno ve srovnání s odvolacími volbami, kdy stačilo, aby pro odvolání byla většina platných hlasů plus jeden hlas. Zatímco v případě přísnějších podmínek by bylo odvoláno pouze 63 starostů, tak v opačném případě 474. Takovýto „detail“ může značně změnit fungování odvolacích voleb. Z toho důvodu je nutné zkoumat přímou demokracii a odvolací volby do detailu, včetně všech institucionálních nastavení. Nestačí rozhodně říci, že v dané zemi jsou referenda či odvolací volby. Musí se přesně definovat, jaká pravidla jsou pro ně nastavena.

Byly hypotézy vyvráceny či potvrzeny? První hypotéza práce byla: Se zvyšující volební soutěživostí daného distriktu se zvyšuje pravděpodobnost konání odvolacích voleb. Při použití efektivního počtu stran, tato hypotéza nebyla potvrzena. Nicméně při uvažování o soutěživosti jako o rozdílu mezi druhou a první stranou, tak potom

hypotéza byla potvrzena. Zdá se, že soutěživost je velmi důležitá mezi prvním a druhým subjektem, protože vysoký počet stran kandidujících ve volbách je obvyklý v peruánských municipálních volbách. Druhá hypotéza navazovala na dosavadní stav bádání a nebyl předpokládán vztah mezi počtem procentuálních hlasů pro vítěze a pravděpodobností konání odvolacích voleb. V tomto případě byla nalezena pouze velmi slabá negativní asociace mezi konáním odvolacích voleb a procentuálními hlasy pro vítěze. Vztah nedosahuje ani statistické významnosti, tudíž je možné odmítnout alternativou hypotézu, že by byl procentuální výsledek vítěze velmi důležitý.

Třetí hypotéza práce byla: Odvolací volby a odvolání starosty bude pravděpodobnější v distriktech, které jsou po komunálních volbách více disproporční. Tato hypotéza byla za použití Loosemore–Hanby indexu potvrzena, ale není možné, aby samotná disproporčnost vysvětlila odvolací volby, protože nebyl zdaleka nalezen, tak silný vztah. Čtvrtá hypotéza práce byla, že se zvyšující se volební účastí v komunálních volbách bude pravděpodobnější konání odvolacích voleb. Tuto hypotézu není možné vyvrátit zcela, protože i v rámci deskriptivních statistik bylo u distriktů, kde se konaly odvolací volby, o pár procent vyšší účast. Nicméně ani v rámci jednoho modelu při kontrole ostatních nezávislých proměnných v logistické regresi tato hypotéza nebyla potvrzena. Pátá hypotéza práce byla: Se zvyšujícím se množstvím neplatných hlasů se zvyšuje pravděpodobnost konání odvolacích voleb a odvolání starosty. Tato hypotéza byla vyvrácena. Vztah jde naopak opačným směrem, na tuto pravděpodobnost bylo už ale upozorňováno při definici hypotézy. Zejména pokud se zkoumají hlasy *blancos*, tak jejich větší počet znamená menší pravděpodobnost konání odvolacích voleb. Tuto skutečnost je možné interpretovat v souladu se zjištěním, že vyšší angažovanost občanů v distriktu (členové politických stran a organizací) rovněž zvyšuje šanci na konání odvolacích voleb. „Protestní“ hlasy jsou v distriktech, kde je větší apatie k volebnímu procesu a nedochází tam ani tak často k odvolacím volbám.

ZÁVĚR

Cílem práce bylo analyzovat odvolací volby v Peru na lokální úrovni. Pro dosažení tohoto cíle byly odvolací volby prozkoumány v kontextu přímé demokracie v rámci první kapitoly. Bylo vysvětleno, že je řada mechanismů přímé demokracie a odvolací volby je možné považovat za jeden z nich. Občané prostřednictvím sběru podpisů dokáží iniciovat tento instrument a měl by jim pomoci kontrolovat politiky a jejich činnost v úřadě. Politici mohou být totiž lidem odvoláni, a tudíž by měli jednat zodpovědněji, než kdyby jim nic nehrozilo. Tohle je argumentace zastánců tohoto nástroje. Odpůrci s tímto tvrzením až tolik nesouhlasí, protože se obávají, že odvolávání politiků může přinést určité elementy nestability do politického systému. Dosavadní stav bádání, ale nenabízí jednoznačnou odpověď, kdo má pravdu. Odvolací volby jsou totiž poměrně výjimečným prvkem v politických systémech a není dostatek dat pro porovnání. Na národní úrovni nejsou nikde pravidelně používány a na regionální a lokální úrovni bylo zkoumání zaměřeno především na USA. Peru je velmi dobrý případ na zkoumání vzhledem k velkému množství odvolacích voleb na lokální úrovni a práce se na něm pokusila zodpovědět sporné otázky ohledně vlivu odvolacích voleb. Doposud byla zpracována řada kvalitních prací (např. Welp, Tuesta) o tomto mechanismu v Peru, ale stále tu byl a je prostor pro bádání, které by přišlo s novými zjištěními, o což se tato práce snažila.

Odvolací volby jako mechanismus přímé demokracie se oproti jiným mechanismům liší v tom, že se nehlasuje o věcných záležitostech (zákony, smlouvy atp.), ale hlasuje se o osobách. Podobně jako jiné mechanismy nabývá značně odlišných podob v závislosti na nastavení konkrétních pravidel a zákonů. V Peru jsou zkoumány odvolací volby, které jsou iniciovány občany a zároveň občané o odvolání nakonec rozhodují, takže mají plně celý proces pod kontrolou. Řada jiných případů je také nazývána odvolacími volbami, ale proces iniciuje vláda či zastupitelské těleso, nejedná se o případ Peru. V literatuře o přímé demokracii se zdůrazňuje důležitost institucionálního nastavení pravidel, aby bylo možné správně pochopit a vysvětlit fungování přímé demokracie v dané zemi. Jde o počet podpisů, čas na sběr podpisů, kvórum atp. Tato práce se na to soustředila, aby byl zdůrazněn vývoj v pravidlech

v Peru a zároveň, aby Peru bylo porovnáno i s dalšími zeměmi, které mají odvolací volby ve svých právních řádech.

Přímá demokracie je v Latinské Americe na národní úrovni využívána, i když ne úplně ve všech státech. Většina států ji už zažila v praxi a často šlo o velice důležitá rozhodnutí, o kterých občané hlasovali. Konkrétně přímou demokracii využívají na národní úrovni nejvíce v Uruguayi, která je specifická tím, že mechanismy jsou iniciovány „ze zdola“ (*bottom-up*), přímo od občanů. Jinak drtivá většina hlasování v jiných státech byla vyvolána od nějaké státní autority (prezident, vláda, parlament), což jde proti čisté přímé demokracii, protože občané nemají proces plně pod kontrolou. Referenda se ještě konala častěji konkrétně v Ekvádoru, Venezuele, Kolumbii a Bolívii. Od konce 70. let 20. století ostatní země v Latinské Americe mají čtyři a méně zkušeností s konáním referend, přičemž v šesti zemích se nekonalo žádné na národní úrovni. Nicméně je nutné říci, že přímá demokracie je často využívána jako poměrně negativní nástroj, kdy je např. parlament obcházen prezidentem a oslabuje se horizontální odpovědnost. Dále je přímá demokracie dobrá pro řadu lídrů, kteří svoji legitimitu čerpají zejména od lidu a nikoliv ze stranického systému. Konkrétní praxe přímé demokracie se ale liší země od země v Latinské Americe, přičemž ji ale nelze rozhodně označit za zbytečný nástroj v politických systémech.

Odvolací volby byly v Peru zavedeny za vlády Alberta Fujimoriho, přičemž hlavní smysl měl být dát občanům větší možnost kontroly politiků a participaci na lokální úrovni. Od začátku se odvolací volby v Peru týkaly pouze lokální úrovně, přičemž samotný zákon se postupně měnil, což mělo znatelný dopad na odvolací volby v Peru. Před samotným shrnutím výsledků je nutné ještě zmínit, že Peru není jediná země v regionu, kde se konají odvolací volby. Nicméně konání je zdaleka nejfrekventovanější. Z andských zemí jsou odvolací volby požívané ještě v Bolívii, Kolumbii, Ekvádoru a Venezuele a ve zbytku regionu ještě v Argentině, Panamě a Kostarice. Na základě srovnání andských zemí např. Welp (2014) konstatuje, že četnost oproti ostatním zemím odvolacích voleb v Peru je proti ostatním zemím způsobená zejména pravidly, která nejsou příliš přísná. S tímto konstatováním je nutné pouze souhlasit, protože v roce 2015 se pravidla v Peru mnohem více zpřísnila a počet

odvolávaných politiků se oproti předchozímu funkčnímu období snížil o více jak 95 %⁴⁴.

Jakým způsobem je možné interpretovat odvolací volby, které probíhaly v Peru mezi lety 1997 až 2013? Práce hledala proměnné, které by dokázaly vysvětlit konání odvolacích voleb v jednotlivých distriktech a potom proměnné, které by vysvětlily úspěšné odvolání starosty v distriktech. Proměnné se získaly ve většině případů z dat (volebních výsledků municipálních a odvolacích voleb, případě dalších údajů), které Infogob (2017) nabízí veřejně na webových stránkách, nicméně nenabízí je pro analýzu této práce v jednom uceleném formátu, proto musela být jednotlivá data získána prostřednictvím tzv. *scrapingu* a dále použita pro případný výpočet nových proměnných a statistik. Pro analýzu odvolacích voleb bylo nutné pochopit lokální politiku peruánského prostředí, přičemž se práce zabývala těmi nejmenšími administrativními jednotkami, a to distrikty. Na základě výpočtů je možné konstatovat, že o stranických systémech není na úrovni distriktů téměř možné mluvit. Téměř 80 % distriktů v Peru mělo v pěti municipálních volbách (1995-2010) vždy jiného vítěze. Při kontrole druhé nejsilnější strany se došlo k podobným zjištěním. Politické formace v Peru zpravidla nepřetrvávají jedny volby a nenabízí svým kandidátům nějakou delší budoucnost. Průměr Loosemore–Hanby indexu disproporcionality pro municipální volby 1998 až 2010 je 47,1, což je velmi vysoké číslo. Princip volebního systému je proporční, ale kvůli velkému bonusu pro vítěze to znamená, že vítěz získává post starosty a většinu radních. Volební systém tudíž nenabádá, aby se politické subjekty snažily nějakým způsobem spolupracovat, ale funguje ve smyslu, že vítěz bere vše. K tomuto zjištění je paradoxní fakt, že efektivní počet stran pro tyto volby je 4,5 a průměrný volební výsledek vítěze je 35 %. Politických formací se snaží dostat k moci poměrně velké množství, přičemž vítěz vyhrává průměrně o 10 % před druhým subjektem.

Tohle nekooperační prostředí dokáže do určité míry vnést i kontext do praxe odvolacích voleb. Navrhovatel odvolání, což je osoba, která předkládá návrh na odvolání politika s důvody, totiž v 74,4 % případů kandidoval v předchozích volbách, kandidoval v některých volbách během svého života anebo má nějakou příslušnost k politické straně/organizaci. Odvolací volby v Peru nejsou záležitostí nezávislých

⁴⁴ Ve funkčním období 2011-2014 čelilo odvolací proceduře celkem 379 starostů a 1492 radních, pro období 2015-2018 je to pouze 26 starostů a 63 radních.

bdělých občanů, kteří kontrolují své zástupce, ale prostředkem, který je využíván v politickém boji. Jedná se o jednu obavu, jakým způsobem mohou být odvolací volby zneužívány, v Peru je to tedy naplněno. Politická reprezentace by měla využívat zastupitelské těleso pro kontrolu vládní agendy, nicméně v Peru je problém, že v zastupitelském tělesu není žádná opozice, protože téměř všechna křesla získává vítězná strana. Opozice se rozhoduje pro odvolací volby, aby bylo odvoláno více jak jedna třetina rady, což by znamenalo konání nových předčasných voleb a její šanci se dostat k moci. Taková byla pravidla až do roku 2015. Tato skutečnost způsobovala značnou nestabilitu ve vládnutí.

Pokud se konaly předčasné volby, tak vznikly celkem tři funkční období. V prvním období vládl vítězný starosta, ve druhém období vládla přechodná vláda a ve třetím období nově zvolený starosta v předčasných volbách. Období nově zvoleného starosty v krajním případě trvalo necelých pět měsíců. Pokud se započítá nově zvolený starosta v následujících řádných volbách, tak docházelo k situacím, kdy se během pěti let vystřídali celkem čtyři starostové. Nebyla nalezena žádná proměnná, která by dokázala vyjádřit efektivitu vlády na úrovni distriktů, protože je velmi obtížné ji nějakým způsobem operacionalizovat. Už by jen muselo dojít k otázce, co to je efektivita? Nicméně málokdo by polemizoval nad tím, že distrikty, které zažily výměnu několika starostů, budou více efektivní než ty, které mají stabilní vládu.

K nestabilitě přispívá také fakt, že ani při klasických municipálních volbách není obvyklé, že by starosta úspěšně svůj mandát obhájil. Z dosavadního bádání také plynulo, že bylo možné očekávat, že politikovi, který čelil úspěšným způsobem odvolacím volbám, bude posílen mandát. Toto v Peru neplatí. 66 % starostů, kteří úspěšně podstoupili odvolání, se rozhodnulo kandidovat v dalších municipálních volbách, přičemž pouze 24,8 % z nich uspělo. Vzhledem k tomu, že neexistuje stabilita politických stran, je možné hovořit o tom, že kontinuální politika na úrovni distriktů je minimální.

Výzkumná otázka této práce byla: Jakými proměnnými je možné vysvětlit politickou praxi odvolacích voleb v peruánském politickém systému? Většina proměnných vycházela a byla počítána z výsledků municipálních voleb, které měly podat přehled o politické situaci v distriktu a samotných dat distriktu. V rámci výzkumu

se nenalezla ani jedna proměnná, která by byla silně korelována mezi závisle proměnou konání odvolacích voleb, nicméně řada z nich dosahovala nízké až střední korelace se statistickou významností. Bylo by to spíše překvapení vzhledem k dosavadnímu bádání, pokud by jediná proměnná dokázala plně vysvětlit, proč v nějakých distriktech dochází k odvolání a v nějakých ne. Z výsledku nicméně plyne, že nelze považovat distrikty, kde dochází k odvolání, za administrativní jednotky s demokratickým deficitem. Naopak v těchto distriktech je lehce větší účast v municipálních volbách, menší počet neplatných hlasů (zejména hlasů proti všem – *blancos*). Občané jsou také častěji členové politických stran a organizací. Distrikty jsou soutěživější, což dokazuje menší rozdíl mezi druhou a první stranou ve volbách, což způsobuje pochopitelně následný vyšší index disproportionality. Soutěživost je taktéž potvrzena postavou navrhovatele voleb, kde došlo k již zmíněnému zjištění, že ve většině případů se jedná o politika nebo osobu spojenou s politickým subjektem. Odvolání je častěji používáno v menších distriktech, což nebylo překvapující.

Byly vytvořeny různé modely s výše uvedenými proměnnými a použita logistická regrese, přičemž ve vzniklém datovém souboru, kde byla polovina případů konání odvolacích voleb a druhá polovina nekonání, dokázal model správně předpovědět 67,8 % (ne)konání odvolacích voleb. Modely opět využívající logistickou regresi, které měly vysvětlit příčinu úspěchu a neúspěchu odvolání starosty v již vyvolaných volbách, byly slabší než modely vysvětlující samotné konání. Je to možné vysvětlit tím, že občané posuzují mandát starosty a není tak možné jednoduše odhadnout osud starosty pouze na základě předchozích municipálních voleb a dat o distriktu. Nicméně to co ovlivňuje značným způsobem úspěch odvolání, jsou pravidla hry. V peruánském případě totiž ve dvou odvolacích volbách bylo nutné, aby pro odvolání hlasovala více jak polovina elektorátu plus jeden hlas, přičemž v ostatních volbách stačila polovina platných hlasů plus jeden hlas. Tato změna velmi ovlivnila procentuální úspěšnost odvolání politiků. Při zkoumání je nutné se soustředit na detaily nastavení daných prvků přímé demokracie, jak je upozorněno v první kapitole, protože způsobují znatelné rozdíly, což je potvrzeno i na tomto případě.

Jakým způsobem je možné ohodnotit odvolací volby v Peru od prvních voleb v roce 1997 do roku 2013? Odvolací volby není možné označit za nástroj, který by

zvedl důvěru v politický systém a strany. Peru je totiž jedna ze zemí s nejmenší důvěrou v politické strany, demokratický systém, a to i v důvěře ve správu distriktů v Latinské Americe. Nezměnily to ani roky používání tohoto nástroje, který by měl dát občanům větší moc kontrolovat politiky. Prostřednictvím odvolacích voleb se snažily subjekty primárně dostat k moci a pouze sekundárně odvolací volby bylo možné označit za nástroj občanské kontroly. Nicméně paradoxní je, že právě tomuto nástroji Peruánci věří, souhlasí s ním a chtějí ho zachovat. Navíc nebyly potvrzeny některé předpoklady o demokratickém deficitu distriktů, kde dochází k odvolacím volbám, tudíž označit je za vyloženě nestabilní prvek není úplně přesné. Rozumná úvaha je odvolací volby zachovat, ale výrazným způsobem je změnit, což se stalo v roce 2015 a na základě toho došlo ke značné redukci počtu konání odvolacích voleb, které se budou konat v roce 2017.

Další bádání by mohlo pokračovat v tomto směru, měly by být analyzovány odvolací volby v roce 2017 a pokusit se interpretovat výsledky těchto voleb. Další prostor je tu pro zkoumání volebních systémů na lokální úrovni i v rámci Latinské Ameriky. Nezvykle vysoký index disproporcionality v proporčním volebním systému v Peru činí tento volební systém poměrně unikátním. Volební systémy na lokální úrovni nejsou dostatečně probádaným tématem, proto by bylo určitě zajímavé zkoumat i jiné země v rámci Latinské Ameriky a případně je porovnat na základě různých proměnných.

SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY

Seznam pramenů

C2D. 2015. Dostupné na: <https://www.c2d.ch> (29. 5. 2017).

Congreso de la República. 2015. Dostupné na: <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/leyes/ley30315.pdf> (29. 5. 2017).

Infogob, JNE. 2017. *Consulta popular de revocatoria 2017*. Dostupné na: http://www.infogob.com.pe/Reportes/cpr2017/Reporte_cpr2017-1.pdf (29. 5. 2017).

Infogob. 2017. Dostupné na: <http://www.infogob.com.pe/Eleccion/eleccion.aspx> (29. 5. 2017).

IPSOS. 2012. Dostupné na: http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/OD_Enero_2012.pdf (29. 5. 2017).

JNE. 2017. Dostupné na: http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Elecciones%20Municipales%20-%20Marzo%202017/Cronograma_CPR_2017.pdf (29. 5. 2017).

ONPE. 2017a. Dostupné na: <https://www.web.onpe.gob.pe/preguntas-frecuentes/#venta-kits> (29. 5. 2017).

ONPE. 2017b. *Reporte Electoral 99*. Dostupné na: https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Biblioteca/Reporte-Electoral/2017/RE_99.pdf (29. 5. 2017).

Světová banka. 2017a. Dostupné na: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/PER> (29. 5. 2017).

Světová banka. 2017b. Dostupné na: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PE> (29. 5. 2017).

UCMC. 2015. „What the new Local Elections Law changed?“ Dostupné na: <http://uacrisis.org/33146-elections-law> (29. 5. 2017).

Usnesení JNE č. 269-2014. Dostupné na:
[http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20municipales%202014/RES-269-2014-JNE-NUMERO-DE-REGIDORES-Y-CUOTAS-MUNICIPALES-\(FuenteVMI\).pdf](http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Regionales%20y%20municipales%202014/RES-269-2014-JNE-NUMERO-DE-REGIDORES-Y-CUOTAS-MUNICIPALES-(FuenteVMI).pdf) (29. 5. 2017).

Ústava Uruguayské východní republiky. Dostupné na:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/1218759.HTML> (29. 5. 2017).

Vanguardia.com. 2017. „¿Podría ser 2017 el año de las revocatorias de los alcaldes? „
Dostupné na: <http://www.vanguardia.com/politica/385224-podria-ser-2017-el-ano-de-las-revocatorias-de-los-alcaldes> (29. 5. 2017).

Zákon č. 1757. Dostupné na:
http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/LEY_1757_6_DE_JULIO_2015.pdf (29. 5. 2017).

Zákon č. 23600. Dostupné na:
<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Leyes/Ley%20de%20Elecciones%20Municipales.pdf> (29. 5. 2017).

Zákon č. 26864. Dostupné na:
<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Leyes/Ley%20de%20Elecciones%20Municipales.pdf> (29. 5. 2017).

Zákon č. 30315. Dostupné na:
<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30315.pdf> (29. 5. 2017).

Seznam literatury

- Adamová, Karolína a Křížkovský, Ladislav. 1997. *Politologie*. Praha: Codex.
- Altman, David. 2010. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Aurazo Requejo, Milagros. 2005. *La cifra repartidora en los procesos electorales en el Perú*. Dostupné na: <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/educivicaelectoral/marteselectorales/cifraRepartidora.pdf> (29. 5. 2017).
- Carrión, Julio F., Zárate Patricia a Zechmeister, Elizabeth J. 2015. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014*. Lima: IEP.
- Driscoll, Amanda a Nelson, Michael J. 2014. „Ignorance or Opposition? Blank and Spoiled Votes in Low-Information, Highly Politicized Environments.“ *Political Research Quarterly* 67, č. 3, 547-561.
- Duverger, Maurice. 2016 [1951]. *Politické strany*. Praha: Karolinum.
- Franco-Cuervo, Ana Beatriz. 2014. „Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013).“ In: *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Eds. Yanina Welpa a Uwe Serdült. Quito: Derechos reservados Instituto de la Democracia, 57-82.
- IDEA. 2008. *Direct democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- IDEA. 2014. Dostupné na: <http://www.oldsite.idea.int/elections/dd/country.cfm?country=-1> (29. 5. 2017).
- Kaufmann, Bruno, Büchi, Rolf a Braun, Nadja. 2008. *Guidebook to direct democracy: in Switzerland and beyond*. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe.
- ONPE. 2002. *Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002: Un análisis comparativo*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

ONPE. 2013. *Nuevas Elecciones Municipales y Segunda Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales de julio 2013*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Dostupné na: <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0092.pdf> (29. 5. 2017).

Pechanec, Pavel. 2011. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer.

Power, Timothy J. a Garand, James C. 2007. „Determinants of invalid voting in Latin America.“ *Electoral Studies* 26, č. 2, 432-444.

Quintanilla, Alfredo. 2013. „El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300.“ In: *Perú Hoy. Susurros desde Babel*. Ed. Medrano Toche. Lima: Desco.

Qvortrup, Matt. 2013. *Direct democracy: a comparative study of the theory and practice of government by the people*. Manchester: Manchester University Press.

Raaflaub, Kurt A., Ober, Josiah a Wallace, Robert. 2007. *Origins of democracy in ancient Greece*. Berkeley: University of California Press.

Rousseau, Jean-Jacques. 2002 [1762]. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.

Říchová, Blanka. 2002. *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál.

Seligson, Mitchell A., ed. 2008. *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-07*. Dostupné na: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/multicountry/2006-desafiosparalademocracia.pdf> (29. 5. 2017).

Serdült, Uwe. 2015. „The History of a Dormant Institution: Legal Norms and the Practice of Recall in Switzerland.“ *Representation* 51, č. 2, 161-172.

Schumpeter, Joseph A. 2004. *Kapitalismus, Socialismus a Demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Smith, Michael L. 2011. „Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě.“ *Sociológia* 43, č. 4, 388-361.

Tuesta Soldevilla, Fernando, ed. 2014a. *Una onda expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2013. „La urgencia después del 17 de marzo.“ Dostupné na: <http://larepublica.pe/columnistas/politika/la-urgencia-despues-del-17-de-marzo-17-03-2013> (29. 5. 2017).

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2014b. „Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013.“ In: *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Eds. Yanina Welp a Uwe Serdült. Quito: Derechos reservados Instituto de la Democracia, 7-30.

Verdugo, Julio. 2014. „La inauguración fallida de la revocatoria en Bolivia: una delimitación conceptual.“ In: *Una onda expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Ed. Fernando Tuesta Soldevilla. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 187-208

Welp, Yanina a Serdült, Uwe, eds. 2014. *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Derechos reservados Instituto de la Democracia.

Welp, Yanina. 2013. „¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada.“ *Elecciones* 12, č. 13, 53-77.

Welp, Yanina. 2014. „La revocatoria del mandato en la encrucijada: mecanismos de democracia directa, participación, representación y democracia.“ In: *Una onda expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Ed. Fernando Tuesta Soldevilla. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 23-44.

Welp, Yanina. 2014b. „De venenos y fármacos: la regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas.“ In: *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Eds. Yanina Welp a Uwe Serdült. Quito: Derechos reservados Instituto de la Democracia, 247-266.

Welp, Yanina. 2015. „Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?“ *Democratization* 23, č. 7, 1-21.

Zimmerman, Joseph F. 2014. *The recall: tribunal of the people*. Albany: SUNY Press.

Žaloudek, Karel. 2004. *Encyklopedie politiky*. Praha: Libri.