

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra politologie a sociologie

Tomáš Bartůněk

Poměrný volební systém v ČR a jeho kritika

Diplomová práce

Praha 2011

Autor práce: Tomáš Bartůněk

Vedoucí práce: Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 8. 12. 2011

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

Ve Vrchotových Janovicích dne 8. 12. 2011

Tomáš Bartůněk

Poděkování

Zde bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce Doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D. za cenné rady.

Obsah

Úvod.....	2
1 Poměrný volební systém.....	4
1.1 Obecné vymezení	4
1.2 Uzavírací klauzule.....	9
1.3 Volební formule	10
1.4 Volební obvody a skrutinia	12
1.5 Preferenční hlasy	14
2 Poměrné systémy používané v ČR	15
2.1 Historie poměrného systému v českých zemích	15
2.2 Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky	17
2.3 Volby do zastupitelstev krajů.....	19
2.4 Volby do zastupitelstev obcí	19
2.5 Volby do Evropského parlamentu.....	21
3 Reformy volebního systému a pokusy o ně	22
3.1 Poslanecká sněmovna.....	22
3.2 Spor o pražské volby 2010	28
4 Kritizované aspekty volebních systémů	32
4.1 Nepřehledný systém komunálních voleb	32
4.2 Velikost uzavírací klauzule	33
4.3 Preferenční hlasy	36
4.4 Volební obvody	40
4.5 Široká reprezentativnost nebo stabilita?.....	41
Závěr	44
Použité zdroje	46
Abstrakt.....	51
Abstract.....	52

Úvod

Volby v České republice stejně jako v jiných demokraciích hrají nezastupitelnou roli. Jejich prostřednictvím vybírají občané své zástupce do několika sborů, čímž vykonávají svá politická práva a de facto rozhodují o směru, kterým povede vývoj v zemi nebo třeba jen v obci, v které žijí.

Za více než 20 let nepřetržitého formování znovunabyté demokracie se dá říci, že se ustálil vývoj zastupitelských institucí. Volič v ČR volí jednou za čtyři roky Poslaneckou sněmovnu (dolní komoru Parlamentu České republiky), a tím se spolupodílí na konečném charakteru vlády jakožto nejvyššího výkonného orgánu ve státě. Vybírá i členy horní komory – Senátu Parlamentu České republiky. Dále má prostřednictvím voleb možnost ovlivnit složení zastupitelstva kraje a zastupitelstva obce, kde trvale žije. V neposlední řadě volí i členy nadnárodního sboru – Evropského parlamentu, který je jedním ze základních orgánů Evropské unie. Navíc se v posledních letech mluví o přímé volbě prezidenta republiky, který byl zatím vždy volen Parlamentem.

U každých voleb můžeme vymezit jejich systém, tedy způsob, jakým je vůle vyjádřená voliči transformována do konečné podoby voleného sboru.¹ Teorie rozlišuje volební systémy podle techniky převodu hlasů na mandáty na dva základní typy: většinový a poměrný (proporční). Ve většinovém volebním systému získává mandát kandidát s nejvyšším počtem hlasů a hlasy pro ostatní kandidáty propadají. Naopak poměrný systém umožňuje i (některým) poraženým subjektům získat podíl na mandátech.

V České republice jsou používány oba typy. Preferovanější je systém poměrný, kterým se volí do čtyř sborů: Poslanecká sněmovna, Evropský parlament, zastupitelstvo kraje, zastupitelstvo obce. Většinový se používá pouze u voleb do Senátu.

Tato práce rozebírá problematiku více využívaného poměrného systému. Popisuje systém jako celek a také jeho jednotlivé aspekty, konkrétně uzavírací klauzuli, volební formule, volební obvody a skrutinia a preferenční hlasy. Dále se zabývá podobami poměrného systému, které jsou uplatňovány v ČR. Následuje pojednání o volebních reformách. Konkrétně jde o reformy voleb do Poslanecké sněmovny

¹ Chytilek, R., Šedo, J., Lebeda, T., Čaloud, D.: Volební systémy. Praha: Portál, s. r. o., 2009, str. 13

a poslední změnu volebních pravidel v hlavním městě Praze. V dalších částech se zaměřuje na některé kritizované jevy, které přináší použití poměrného systému v České republice (nepřehlednost komunálních voleb, stabilita vlád), a rozebírá též „české“ nastavení jednotlivých aspektů proporčního systému (volební klauzule, volební obvody preferenční hlasování). Závěrečné pasáže by měly přinést nejen zamýšlení nad danými problémy, ale i možná řešení.

1 Poměrný volební systém

1.1 Obecné vymezení

Poměrný volební systém se začal uplatňovat v druhé polovině 19. st. v zemích jako byly Dánsko, Švýcarsko nebo Belgie. Od této doby se jeho využívání neustále rozšiřovalo. Bylo to především proto, že poměrný volební systém umožňoval na rozdíl od většinového i zastoupení menšin. Postupné rozšiřování volebního práva především na dělnickou vrstvu navíc znejistilo dosavadní elitní strany, které mohly svou většinu lehce pozbyt. Poměrný volební systém se ve většině evropských zemí stal vhodným kompromisem.

Svůj pohled na zavedení proporčního systému předkládá Giovanni Sartori: „... když bylo poměrné zastoupení na konci minulého století uzákoněno, působilo jako nanejvýš užitečný, a vskutku nepostradatelný prostředek k postupnému začleňování antisystémových, vně parlamentní politiky vytvořených stran (v zásadě šlo o strany socialistické a katolické) do liberálně-demokratického řádu. Obecně panuje názor, že poprvé bylo poměrné zastoupení zavedeno v Belgii, aby tamní Liberální stranu zachránilo před úpadkem, jaký později neminul anglickou Liberální stranu. To je sice pravda, ale nezamýšlené výhody byly brzy – a to po celé kontinentální Evropě – mnohem významnější než pouhá záchrana názorových a honoračních stran, jaké existovaly v 19. století před rozšířením občanských práv. Nepředvídaným pozitivním důsledkem bylo, že díky praxi koaličních vlád získaly přístup k moci i socialistické strany, a tím se otevřela možnost, aby (navzdory své revoluční marxistické doktríně) postupně de facto akceptovaly buržoazní stát.“ Podle Sartoriho teorie se honorační a názorové strany 19. st. vytvořily „uvnitř“ – na parlamentním kolbišti, a teprve potom se rozšířily ven jako volební strany ucházející se o hlasy voličů.²

Jak je poměrný volební systém popisován? V české i světové literatuře nalezneme celou řadu definicí, které se od sebe příliš neliší. Roger Scruton definuje ve Slovníku politického myšlení poměrné zastoupení jako formu zastoupení strany v parlamentě – zastoupení, které je přímo úměrné podpoře ve voličstvu.³ Často je

² Sartori G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2001, str. 72–73

³ Scruton, R.: Slovník politického myšlení. Brno: Atlantis, 1999, str. 106

poměrný systém vysvětlován jako protiklad k systému většinovému. Tak je tomu např. v Encyklopedii politiky: „poměrné zastoupení = zásada volebního práva, podle níž jsou politické strany v zastupitelském sboru zastoupeny podle poměru získaných hlasů, na rozdíl od většinového systému, kdy v každém volebním obvodu vyhrává kandidát, který získal nejvíc hlasů; volební systém poměrného zastoupení, který platí ve většině zemí, zaručuje, že zastoupení politické strany v parlamentu bude úměrné počtu celkově získaných hlasů.“⁴ V Oxfordském slovníku světové politiky nalezneme tuto informaci: „Systém poměrného zastoupení představuje velice běžnou metodu voleb představitelů parlamentních demokracií v kontinentální Evropě. V normálně užívaném volebním systému je jeho záměrem poskytnout politickým stranám tentýž poměr křesel v parlamentním orgánu, které tyto strany obdržely ve volbách. Pokud např. politická strana obdržela 20 % hlasů ve volbách, obdržela by při poměrném zastoupení 20 % křesel v zákonodárném orgánu. (...) Původ poměrného zastoupení pochází z přelomu 19. a 20. stol., kdy rychlý nárůst politických stran zastupujících specifické skupiny evropských kontinentálních společností (šlechta, rolnictvo, průmyslníci, dělníci, náboženství) vyvolal potřebu změny nepraktického a nevhodného angloamerického systému. Tak např. pokud mělo několik okrsků jednotlivé kandidáty z pěti různých stran a kandidát vítězné strany obdržel 25 % volebních hlasů v každém z nich, pak platilo angloamerické pravidlo ‚first-past-the-post‘, že strana by získala sto procent křesel pouze s 25 % hlasů.“⁵ Podobně se vyjadřuje i již zmiňovaný Giovanni Sartori: „Volební systém je tedy většinový, probíhá-li volba v obvodech (obyčejně jednomandátových), kde vítěz bere vše – jde o tzv. systém ‚prvního v cíli‘. A naopak každý volební systém, ve kterém volby probíhají ve dvou- či vícemandátových obvodech a přinášejí dva či více vítězů zvolených na základě ‚nejvyššího počtu hlasů‘, je systémem poměrným.“⁶

Poměrný (proporční) volební systém je vedle většinového druhým základním typem. Existují ale i systémy smíšené, které obsahují prvky proporčního i většinového systému.

Co už je z definic zřejmé, přesně vystihují autoři publikace Úvod do studia politické vědy: „Podstatou poměrných volebních systémů je rovnováha mezi získanými

⁴ Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky. Praha: Libri, 1999, str. 355–356

⁵ Oxfordský slovník světové politiky. Praha: OTTOVO nakladatelství, s. r. o., v divizi CESTY, nakladatelství a vydavatelství, 2000, str. 653

⁶ Sartori G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2001, str. 16

hlasy a obdrženými mandáty.⁷ To znamená, že procento udělených hlasů jedné straně by mělo být shodné (nebo velmi podobné) jako procento mandátů, které tato strana získala. V takovém případě mluvíme o vysoké míře proporcionality. I poměrný volební systém však může vykazovat výsledky disproporční. Záleží na jeho nastavení. Neplatí tedy, že jakýkoliv poměrný systém vyprodukuje více proporční výsledky než jakýkoliv systém většinový, u kterého se disproporcionalita prakticky očekává, i když nemusí nastat.

Michal Kubát k tomuto podotýká, že „(...) většinové a proporční volební systémy se nikdy nevyskytují v čisté podobě. Vymezit přesnou a univerzální hranici ‚poměrnosti‘ volebního systému nelze. Můžeme měřit míru proporcionality a disproporcionality ve vztahu k politickým stranám a stranickému systému jako celku, ale nemůžeme stanovit žádné definitivní hranice mezi proporcionalitou a neproporcionalitou volebního systému, protože taková vzhledem k neexistenci čistého proporčního a čistého disproporčního volebního systému neexistuje.“⁸ To, jaký bude výsledný poměr mezi hlasy a mandáty, neboli jak velkou proporcionalitou se systém bude vyznačovat, záleží na nastavení jeho jednotlivých aspektů. Většinou jde o proměnné, které se dají libovolně měnit. Mezi experty panuje široká shoda na tom, že dvěma nejdůležitějšími dimenzemi volebního systému s hlavními dopady na proporcionalitu volebních výsledků a konečnou podobu stranického systému jsou volební formule a velikost volebních obvodů.⁹ Prostor tak dostává volební inženýrství. I přes snahu o co největší proporcionalitu si musíme uvědomit, že „ačkoliv existuje celá řada převodových pák – volebních mechanismů, přesto parlament svým složením představuje vždy jen víceméně nepřesnou kopii poměru politických sil ve státě. Takto zmenšená fotografie rozložení politických názorů a zájmů zprostředkovaná aritmetikou volebních pravidel nemůže nést k jistým zjednodušením.“¹⁰ V souvislosti s tímto účinkem volebního systému se rozlišuje nadreprezentace (více procent mandátů než procent hlasů) a podreprezentace (méně procent mandátů než procent hlasů). Tím se

⁷ Kubát, M.: Volby a volební systémy. In: Cabada, L., Kubát, M. a kolektiv: Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o., 2004, str. 277

⁸ Kubát, M.: Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 ze dne 24. 1. 2001. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 403

⁹ Lebeda, T.: Volební systémy poměrného zastoupení: Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2008, str. 24

¹⁰ Klíma, M.: Volby a politické strany v moderních demokraciích. České Budějovice: RADIX, spol. s r. o., 1998, str. 195

dostáváme k jednomu z cílů volebního systému, kterým je určitá úroveň reprezentativnosti. Někteří autoři jako např. Arend Lijphart považují prvek reprezentativnosti za nejdůležitější projev voleb. Jiní odborníci vidí prvek reprezentativnosti v rozporu s politickou stabilitou. Větší důraz kladou na prvek akceschopnosti. Volby by podle nich měly vést k stabilním a silným vládám.

Poměrné volební systémy se vyskytují ve dvou základních variantách. Prvním z nich je poměrný volební systém kandidátních listin, druhým je volební systém jednoho přenosného hlasu.

Systém kandidátních listin předpokládá soutěž politických stran, které sestavují seznamy kandidátů – kandidátní listiny (kandidátky). Mezi těmito seznamy pak volič vybírá. Zde se ještě rozlišuje, zda může volič zasahovat do pořadí na kandidátní listině, a mít tak vliv na personální složení voleného sboru. Pokud možnost takového zásahu volič nemá, jedná se o přísně vázanou (uzavřenou, pevnou) kandidátní listinu. Tam, kde je možné měnit pomocí tzv. preferenčních hlasů pořadí na kandidátce, jedná se o vázanou kandidátku, ale už nikoliv „přísně“. Pro tuto možnost se také používají označení „otevřená“ nebo „pružná“. Třetí možnost je z hlediska voličových možností nejsvobodnější. Nazýváme ji volnou kandidátní listinou. Její smysl spočívá ve výběru kandidátů z různých kandidátek. Tento způsob, při kterém volič hlasuje pro různé politické strany současně, je označován jako panašování.¹¹ Systém kandidátních listin je nejrozšířenějším na světě.

Volební systém jednoho přenosného hlasu (nebo také jednojmenné přenosné hlasování) předpokládá soutěž jednotlivých kandidátů, a nikoliv kandidátních listin. Voliči je dána možnost udělovat jednotlivým kandidátům preferenční hlasy. Ty ale nemají stejnou váhu, jako je tomu u listinných systémů. Volič tu dává najevo, kterého kandidáta preferuje více a kterého méně. Tento systém se na rozdíl od systému kandidátních listin používá velmi zřídka. Z evropských zemí ho zavedly Malta a Irsko. Jinak ho nalezneme ještě v Austrálii, kde se používá na celostátní úrovni pro volby do Senátu i na úrovni některých částí Australského svazu. Nelze ho ovšem zaměňovat s alternativním hlasováním, pro které se někdy používá označení australský systém. Zde se sice také využívá preferencí, jde ale o typ většinového systému.

¹¹ Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky. Praha: Libri, 1999, str. 330

Základním poznávacím znakem poměrného systému je existence vícemandátových volebních obvodů. V jednom obvodu se musí rozdělovat nejméně dvě křesla, jinak by šlo o systém většinový, vítěz by byl totiž jen jeden. Vždy bude přítomná i určitá matematická metoda přepočtu hlasů na mandáty. Dalšími prvky jsou uzavírací klauzule, podle některých autorů velikost voleného sboru a skrutinia (úrovně, na kterých jsou mandáty přidělovány).

Poměrný volební systém byl v odborných pracích mnohokrát analyzován. Byl zkoumán z hlediska dopadu na stranický systém, na celkový politický systém, z hlediska volebních kampaní, z hlediska chování voličů atd. Převažující závěry zde můžeme uvést.

Proporční volební systém přesněji odráží voličské spektrum. Vždy samozřejmě záleží na dalších okolnostech, ale obecně se dá říci, že většinový systém nemůže zohlednit pestrost voličských názorů. V tomto systému získá zastoupení jen představitel určité většiny. Kandidáti menšiny nezískají nic. Poměrný systém všechny poražené neeliminuje.

Poměrný systém nepřispívá k silným vládám. Samozřejmě nemusí platit všude, že tento systém produkuje slabé vlády (koalice), ale tendence je zde zřejmá. Proporční volební systémy dávají možnost zisku mandátů i stranám, které by se ve většinovém systému prosazovaly jen stěží nebo vůbec. I subjekty bez silné voličské podpory získávají zastoupení v parlamentních komorách, a mohou se tak podílet na sestavování vlády. Běžné jsou pak koalice tří, čtyř nebo i více stran, které musí skloubit své často rozdílné programy. Praxe v mnoha státech dává jasný obrázek o tom, jak křehké takové koalice bývají a jak tím trpí činnost exekutivy.

Poměrnému systému se také vyčítá malá spjatost kandidáta (případně zvoleného zástupce) s voličem. To platí pro velké volební obvody a systémy kandidátních listin.

Dalším negativním argumentem může být větší složitost přepočtu a pravidel vůbec.

Poměrný volební systém (de facto volební systém jakýkoliv) nelze hodnotit jen podle uvedených kladů a záporů, tedy izolovaně a bez širšího rámce, ale také jako jeden z aspektů demokracie. Tomuto tématu se mj. věnuje Arend Lijphart, který zařazuje poměrný volební systém mezi základní rysy svého modelu konsensuální demokracie. Přínos tohoto systému je podle něho v tom, že proporčně jsou reprezentovány i menšiny

a je vyloučena nadreprezentace velkých stran. Naopak většinový systém řadí ke znakům demokracie konkurenční. Tento systém podle Lijpharta vykazuje disproporční výsledky.

1.2 Uzavírací klauzule

Uzavírací neboli volební klauzule je v procentech uváděný údaj, který bývá důležitým prvkem poměrného systému. Udává, kolik procent z udělených hlasů musí strana překročit, aby mohla získat mandáty. Strana, která tuto hranici nepřekročí, nezíská v daném sboru žádné křeslo. Jí získané hlasy de facto propadají.

Může se nastavit na úrovni celého státu nebo jen obvodu. Pak stačí překročit danou klauzuli třeba jen v jednom obvodu, a strana se může účastnit přerozdělování mandátů na celostátní úrovni. Použitím tohoto způsobu budou zvýhodněny strany silné jen v určitém regionu.

Volební klauzule se pohybuje většinou v rozmezí 1–5 %. Výjimečně je vyšší (10 % v Turecku) nebo dokonce nulová (Portugalsko, Nizozemsko, Finsko,...).

V některých zemích je klauzule nastavena, a zároveň existují výjimky, jak ji neaplikovat. Důvodem může být ochrana národnostních menšin. Existují systémy, kde se uzavírací klauzule nevztahuje na strany, které zastupují národnostní minoritu (dánská menšina v Německu, německá menšina v Polsku,...). Jindy může být výjimka vázána na získání určitého počtu mandátů ve volebním obvodu (Německo). Některé státy stanovují vyšší klauzuli pro koalice dvou a více stran.

V literatuře se také můžeme setkat s termínem „volební kvórum“. To přesně stanovuje minimální počet hlasů, které strana musí získat, aby se mohla podílet na přerozdělování mandátů. V praxi naráží na proměnlivou volební účast, a proto se nevyužívá.

Pojem uzavírací klauzule nelze zaměňovat s pojmem „přirozený práh“. Přirozený práh je procento hlasů, které strana musí získat, aby obdržela alespoň jeden mandát. Na rozdíl od klauzule není dán předem a zjistíme ho až ex post po skončení hlasování. Je tedy jasné, že se pro každé volby bude lišit.

Smyslem použití uzavírací klauzule je zabránit roztržiténosti sil v zastupitelském sboru a neumožnit „malým a často extrémním stranám destabilizovat politickou situaci.“¹² Poprvé se objevuje jako odpověď na realitu evropských parlamentů – např. ve francouzské IV. republice nebo v Německu před nástupem nacismu, ale i v ČSR za první republiky. Tyto parlamenty trpěly velkým počtem malých stran, což se odrazilo na vládní nestabilitě a slabé akceschopnosti zvláště v krizových situacích.

Zákony pamatují i na extrémní situace a stanovují, že pokud alespoň dvě strany nepřekročí danou hranici, snižuje se o jedno procento (i opakovaně).

1.3 Volební formule

Součástí každého proporčního systému je tzv. volební formule. „Volební formule jsou metody, s jejichž pomocí poměrné volební systémy převádějí počty hlasů na počty mandátů. Jsou to pravidla pro přidělování mandátů, která mají nejčastěji podobu vzorců.“¹³ Volební formule se dělí do dvou hlavních skupin. Jsou jimi volební kvóty a volební dělitelé.

„Volební kvóta představuje počet hlasů, které musí získat příslušná kandidátní listina, aby měla nárok na přidělení jednoho mandátu.“¹⁴ V české právní terminologii se pro volební kvótu používá pojem „volební číslo“.

V literatuře se můžeme setkat s těmito volebními kvótami:

- a) automatická kvóta – počet hlasů potřebných k zisku mandátu je přesně určený (a tím se v závislosti na počtu hlasů mění počet mandátů)
- b) Hareova kvóta – celkový počet hlasů vydělený celkovým počtem mandátů
- c) Hagenbach-Bischoffova kvóta – celkový počet hlasů vydělený celkovým počtem mandátů, přičemž počet mandátů je zvýšen o 1
- d) Droopova kvóta – celkový počet hlasů vydělený celkovým počtem mandátů, přičemž počet mandátů je zvýšen o 1 a výsledek opět zvýšen o 1

¹² Klíma, M.: Volby a politické strany v moderních demokraciích. České Budějovice: RADIX, spol. s r. o., 1998, str. 204

¹³ Lebeda, T.: Volební systémy poměrného zastoupení: Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2008, str. 75

¹⁴ Chytilík, R., Šedo, J., Lebeda, T., Čaloud, D.: Volební systémy. Praha: Portál, s. r. o., 2009, str. 35

- e) Imperialiho kvóta – celkový počet hlasů vydělený celkovým počtem mandátů, přičemž počet mandátů je zvýšen o 2
- f) modifikovaná neboli posílená Imperialiho kvóta – počet mandátů zvýšený o 3, 4,...
- g) Hareova/Niemeyerova kvóta – modifikovaná Hareova kvóta, která přímo stanovuje počet mandátů pro jednotlivé strany

Volební kvóta má jednu zásadní vlastnost. Při jejím použití většinou nelze přidělit všechny mandáty. Některé zůstanou neobsazené. Proto se spolu s použitím volební kvóty definuje metoda rozdělení neobsazených mandátů. Zde existují tři možnosti: metoda nejvyššího zbytku, metoda nejvyššího průměru a další skrutinium.

Při aplikaci metody nejvyššího zbytku se neobsazené mandáty přidělí stranám, které mají nejvyšší zbytky (počty hlasů, které nedosáhly kvóty). Zde ještě záleží, zda se zbytky budou brát absolutně (nejvyšší zbytky získají mandáty) nebo relativně (mandáty se přidělí podle podílu zbytku na celkovém počtu mandátů).

Metoda nejvyššího průměru přináší mandáty stranám s nejvyšším průměrem získaných hlasů v přepočtu na jeden mandát.

Použití dalšího skrutinia znamená, že neobsazené mandáty se přesunou do obvodu na vyšší úrovni a znovu se budou přidělovat podle určité metody.

Existuje tedy několik možností, jak přerozdělit mandáty s pomocí volební kvóty. Hareova kvóta (také nazývaná „jednoduchá“) je původní a nejjednodušší. V praxi ale nefunguje příliš hladce. Po jejím použití zůstává příliš neobsazených křesel. Platí to tím více, čím méně mandátů se přiděluje a čím více stran spolu soupeří. Další kvóty se tento problém snaží řešit tím, že vycházejí nižší, a tím snižují počet neobsazených mandátů. Někdy dokonce není nutný další výpočet s pomocí největšího zbytku či průměru potažmo další skrutinium.

Pokud ale volební systém používá metodu největšího zbytku nebo průměru, je nutné si uvědomit, že jejich účinky jsou také odlišné. Metoda největšího průměru zvýhodňuje strany s větším ziskem hlasů. U metody největšího zbytku nelze jasně říci, jaké strany z ní budou těžit.

Nyní přejdeme k druhé skupině – k volebním dělitelům. Volební dělitel představuje řadu čísel, kterými se postupně dělí zisky stran. Všechny mandáty jsou postupně přidělovány nejvyšším podílům. Zde nemůže nastat stav, kdy mandát zůstane nepřidělen.

Volebních dělitelů zná teorie několik:

- a) d'Hondtův dělitel – dělí se řadou čísel 1, 2, 3,... (vždy o jedno vyšší)
- b) dělitel Imperiali – dělí se řadou čísel 2, 3,... (vždy o jedno vyšší)
- c) dělitel Sainte-Laguë – dělí se řadou čísel 1, 3, 5,... (vždy o dvě vyšší)
- d) modifikovaný dělitel Sainte-Laguë – první dělitel je 1,4, druhý 3, pak 5,... (vždy o dvě vyšší)
- e) Dánský dělitel – dělí se řadou čísel 1, 4, 7,... (vždy o tři vyšší)
- f) Huntingtonův dělitel – dělí se řadou čísel 1,41, 2,45, 3,46, 4,47, (druhé odmocniny z 1×2 , 2×3 , 3×4 atd.)
- g) různé modifikace d'Hondtova dělitele (např. první číslo je změněno na 1,42)

Účinky jednotlivých dělitelů se od sebe více či méně liší. Některé dělitele zvýhodňují strany s větším ziskem hlasů, jiné s menším. Porovnávání dělitelů ukázala, že za jinak shodných podmínek jsou dělitel Imperiali nebo d'Hondt výhodné pro větší strany na úkor menších. Naopak pro Dánský dělitel nebo dělitel Sainte-Laguë platí, že zvýhodňuje strany menší. Nelze však přesně stanovit systém neutrální, který by vykazoval vysokou míru proporcionality a jakkoliv velká strana by s ním byla spokojená.

Možností přepočtu hlasů na mandáty je tedy celá řada. V praxi se některé nevyužívají vůbec, některé jen velmi zřídka. Jiné jsou naopak dost časté jako např. d'Hondt a jeho modifikace. Vždy totiž záleží, jakého výsledku voleb chceme dosáhnout.

1.4 Volební obvody a skrutinia

Území, na kterém probíhají volby, se vždy dělí na volební obvody. U proporčního systému jsou obvody vždy vícemandátové. Na každý obvod připadá část voličů a část mandátů. Součet mandátů ze všech volebních obvodů dává dohromady počet volených křesel v určitém zastupitelském sboru.

Volební obvody mohou být malé (2–5 mandátů), střední (6–10 mandátů) a velké (nad 10 mandátů). Je také možné, že celé území např. státu je jeden velký volební obvod.

„Obecně je známo, že se zvyšující se velikostí volebních obvodů vzrůstá míra proporcionality a naopak (...) Ve velkých volebních obvodech odrážejí podíly mandátů všech stran relativně přesně podíly hlasů, které jim voliči odevzdali.“¹⁵ Volební obvody se často kryjí s obvody správními (státní správa či samospráva). Mohou však být i uměle vytvořeny pro účely voleb.

Právě vymezení obvodů speciálně pro určité volby skýtá nebezpečí nerovnosti v hlasovacích právech. Z historie známe několik příkladů manipulace voleb prostřednictvím volební geografie. Vládnoucí strana (nebo koalice) nastaví volební obvody tak, aby oslabil soupeře nebo sama posílila, popř. obojí zároveň. Pro takovéto umělé vytvoření volebních obvodů se vžil pojem „gerrymandering“. Toto slovo vzniklo spojením jména guvernéra státu Massachusetts Elbridge Gerryho a slova „salamander“, protože právě mloka připomínaly svým tvarem jím vytvořené volební obvody. Aby nebylo s demokratickými volbami takto nakládáno, svěřuje se dohled nad principy rovnosti hlasovacích práv specializovaným orgánům (většinou soudům).

S volebními obvody souvisí i problematika skrutinií. Skrutinium je výraz používaný pro úroveň, na které se přidělují mandáty.

Důvody, proč se využívá více úrovní volebních obvodů, jsou v zásadě dvojího charakteru. Prvním důvodem je vyřešit problém zbytkových hlasů, které nebyly rozděleny za pomoci kvóty. Druhým důvodem je přidělování tzv. kompenzačních mandátů.

V prvním případě se neobsazené mandáty a zbytkové hlasy přesunou na vyšší úroveň. To znamená, že se budou rozdělovat v rámci větších obvodů nebo rovnou na celostátní úrovni v druhém skrutiniu.

Druhý případ si klade za cíl zvýšit proporcionalitu výsledku. V dalších skrutiniích se rozděluje předem daný počet mandátů, a to na základě všech odevzdaných hlasů, ne pouze zbytkových. Podle všech hlasů se nejprve určí ideální rozdělení všech křesel. Pak se od těchto údajů odečte počet reálně získaných mandátů. To, co zbyde, je výše kompenzačních mandátů.

¹⁵ Lebeda, T.: Volební systémy poměrného zastoupení: Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2008, str. 63–64

1.5 Preferenční hlasy

V případě poměrných systémů využívajících kandidátní listiny musíme rozlišovat, zda volič, který si primárně vybírá stranu, může také zasahovat do obsazení mandátů konkrétními kandidáty. Kandidátní listiny představují voličům, které osoby obsadí volená místa, o něž se konkrétní strana uchází. Kandidáti jsou uvedeni v pořadí, v jakém budou udělená křesla získávat. Pořadí vychází v drtivé většině případů z vnitrostranických jednání. Politické strany nominují na přední místa kandidáty, kteří jsou podle nich nejvhodnější pro zastupitelský mandát. Je ale možné, že tato jména odradí potencionální voliče, kteří by stranu volili, ale s jinými představiteli. Dochází tedy k situacím, kdy jsou do volebních pravidel inkorporovány možnosti, aby volič mohl upřednostnit svého oblíbeného kandidáta.

Jak jsem již popsal výše, rozlišujeme tři systémy kandidátních listin (přísně vázané, vázané a volné) podle míry autonomie, kterou má volič při udělování přednostních hlasů. V některých zemích je také možné kandidáty škrtnat nebo jim přidělovat preferenčních hlasů hned několik. Další možností je, že volič pořadí sestaví zcela sám.

„Preferenční hlasování napříč stranickými soupiskami oslabuje tendenci systému poměrného zastoupení rozhodovat o zvolených kandidátech v rámci stranických organizací.“¹⁶ Tím se dostáváme k otázce, kdo má mít větší vliv na konečné obsazení voleného orgánu. Voliči nebo kandidující strany?

Pokud mají hlasující jen omezené možnosti zasahovat do kandidátky, umístí strany na první místa osoby, o kterých jsou přesvědčeny, že budou nejlépe realizovat stranický program nebo mají nejvhodnější kvalifikaci pro výkon zastupitelské funkce. Riskují tím jen menší ztotožnění svých voličů jak se stranou, tak s celým sborem.

V opačném případě strany pouze sepiší seznam kandidátů a zbytek je na voličích. Ti tak získají pocit větší důležitosti svého hlasu a zároveň větší odpovědnosti za výsledek. Na druhou stranu mohou být zvoleni třeba jen mediálně známí kandidáti, mnohdy nezkušení nebo dokonce populisté.

¹⁶ Klíma, M.: Volby a politické strany v moderních demokraciích. České Budějovice: RADIX, spol. s r. o., 1998, str. 200

2 Poměrné systémy používané v ČR

V České republice se proporční volební systém uplatňuje při čtyřech různých volbách. Jde o volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, do zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků – krajů, do zastupitelstev nižších územních samosprávných celků – obcí a do Evropského parlamentu. Všechny tyto volby mají svá specifika a žádné dvojce se přesně neshodují. Je to dáno především rozdíly mezi volenými sbory (především v míře jejich vlivu na chod státu¹⁷) a různým časovým vývojem jejich úprav.

Nyní se v krátkosti podíváme na historický vývoj poměrného systému u nás a u každých voleb zvlášť si popíšeme jejich volební pravidla.

2.1 Historie poměrného systému v českých zemích

Řekněme si nyní stručně, jaké kořeny má poměrný volební systém v českých zemích. Systém poměrného zastoupení se poprvé prosadil po vzniku samostatného Československa. V rakouské monarchii byly veškeré zastupitelské sbory voleny pomocí většinového systému. Po vzniku republiky byl zvolen poměrný systém především kvůli národnostní pestrosti voličstva a odstranění nerovnosti hlasů, jež byla způsobena volební geometrií. Za první republiky byl poměrný systém používán pro volby do obou komor parlamentu (Poslanecká sněmovna a Senát), do zemských zastupitelstev i při volbách obecních. Využívaly byly Hareova a Hagenbach-Bischoffova kvóta. Charakteristickým znakem byla přísná vázanost kandidátních listin. V literatuře dnes nalezneme názor, že v této době byl užíván systém s pravděpodobně „nejpoměrnějšími“ výstupy.¹⁸

¹⁷ V této souvislosti je třeba zmínit rozlišování voleb na volby prvního a druhého řádu. Stručně řečeno jsou volby druhého řádu ty, které voliči i politické strany vnímají jako méně důležité ve srovnání s volbami prvního řádu (to se projevuje např. na výši volební účasti nebo na nákladech na volební kampaň). V ČR se za volby druhého řádu dají považovat volby krajské, obecní, evropské i senátní.

¹⁸ Čaloud, D.: Volební systém a volební inženýrství: Současný stav a možné změny. In: Čaloud, D., Foltýn, T., Havlík, V., Matušková, A. (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2006, str. 147

Konec proporčního systému přišel v 50. letech. Roku 1954 byly přijaty volební zákony, které zavedly většinový volební systém pro všechny úrovně. Poslanci Národního shromáždění se nově volili v jednomandátových obvodech. Oficiálním důvodem změn bylo vytvořit těsnější spojení mezi poslancem a jeho voliči. Jak uvádí důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 26/1954 Sb., dosavadní „volební soustava nezaručovala dost účinně, aby občané důsledně uplatňovali své právo poslance v jejich činnosti sledovat, kritisovat a po případě volat k odpovědnosti. Uprázdnil-li se během volebního období poslanecký mandát, neměli voliči vliv na výběr nového poslance, protože samočinně byl povolán náhradník uvedený na kandidátní listině.“ Navíc vznikla možnost poslance z jeho funkce odvolat, a to pouze hlasováním voličů v jeho obvodu. Tato pravidla pak existovala po celou dobu vlády komunistické strany.

Při prvních svobodných volbách po listopadu 1989 se vrátil systém poměrný. Jedním z důvodů bylo, že tehdejší nově vznikající politické síly nedisponovaly známými tvářemi, které by se postavily zkušeným představitelům Národní fronty v jednomandátových obvodech, ve kterých se do té doby volilo. Dalším argumentem pro poměrný systém byl očekávaný výsledek. Při většinovém systému se mohlo stát, že Občanské fórum získá tak velké množství křesel, že bude de facto pokračovat vláda jedné strany, i když jiné. To by mohlo odradit nejen voliče, kteří opět dostávali chuť volit, ale i čerstvě vznikající strany. Byl by tak přibrzděn vývoj pluralitního stranického systému. Proporční systém byl nakonec prosazen také proto, že jeho zastánci byli ústavní právníci, kteří tehdy působili v rámci Občanského fóra (Zdeněk Jičínský, Pavel Rychetský,...). Celý systém dopodrobna připravili a podpořili pádnou argumentací. Není bez zajímavosti, že přesvědčili i tehdejší vůdčí postavu OF Václava Havla, který prosazoval systém většinový. Jeho hlavním přáním bylo, aby voleni byli jednotlivci, kteří si pak budou zachovávat určitou míru nezávislosti na politických stranách. Našla se i skupina navrhující systém smíšený.¹⁹

V roce 1990 se tedy volilo podle pravidel proporčního systému, a to konkrétně do Federálního shromáždění, České národní rady, Slovenské národní rady a obecních zastupitelstev. Mandáty se rozdělovaly pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty v prvním i druhém skrutiniu. Novinkou bylo přidělování preferenčních hlasů. Uzavírací klauzule

¹⁹ Bureš, J.: Občanské fórum. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 178–189

byla od počátku současných 5 %, přičemž stranám stačilo, aby ji překročily jen v jedné z obou zemí, a mohly se účastnit skrutinia na celostátní úrovni.

Natavený systém byl zachován i pro volby v roce 1992. Po nich ovšem došlo k rozdělení ČSFR a k diskusím o podobách samostatných států. Při projednávání Ústavy ČR se prosadil názor, že parlamentní komory mají být dvě a mají být vyvážené po všech stránkách včetně volební procedury. Zatímco do PS se budou volit strany, které mají být hlavním hybatelem politického života země, do Senátu se budou volit jednotliví kandidáti v menších obvodech, čímž by se přispělo k větší spjatosti mezi voliči a konkrétními politiky. Pro horní komoru byl tedy zvolen většinový volební systém, pro dolní komoru systém poměrný. Označení „poměrný volební systém“ ale v Ústavě nenajdeme. Místo toho je tam formulace „zásady poměrného zastoupení“, což není to samé. Vypořádat se s tím musel i Ústavní soud, když rozhodoval o navržené volební reformě z roku 2000.

2.2 Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Poslanecká sněmovna byla ustanovena Ústavou ČR jako dolní komora Parlamentu. Její výsadní postavení spočívá v několika bodech. Vyslovuje důvěru (potažmo nedůvěru) vládě, schvaluje státní rozpočet a má silnou pozici při schvalování ústavních a běžných zákonů. Už z toho je patrné, že volby do tohoto sboru jsou v České republice nejdůležitější.

Poslanecká sněmovna má 200 křesel. Poslanci jsou voleni na čtyři roky. Ústava dále uvádí, že volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení.

Poprvé se do PSP ČR volilo v roce 1996 podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Připomeňme si některé aspekty tehdejšího volebního systému. Volební klauzule platila pro celé území státu a byla 5 % pro samostatně kandidující strany, 7 % pro koalice dvou, 9 % pro koalice tří a 11 % pro koalice čtyř a více stran. Volebních obvodů bylo osm a mandáty pro jednotlivé kraje byly stanoveny Hareovou kvótou. První skrutinium probíhalo na úrovni volebních obvodů podle Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Neobsazené mandáty se přidělovaly

na základě zbytkových hlasů opět podle Hagenbach-Bischoffovy kvóty, případně podle metody největšího zbytku. Bylo možné udělit až čtyři preferenční hlasy, přičemž kandidát se posunul do čela kandidátky, pokud získal alespoň 10 % ze všech hlasů pro jeho stranu a zároveň alespoň 10 % voličů dané strany využilo možnost udělovat tyto hlasy.

Podle stejných pravidel proběhly i předčasné volby v roce 1998. Výsledky těchto a předcházejících voleb do Poslanecké sněmovny neumožňovaly snadné vytvoření silné vládní většiny. Vládnoucí strany se tedy dohodly, že systém je třeba změnit. Z voleb by napříště měly vycházet větší strany ještě silnější a neměly by při sestavování vlády být závislé na menších stranách. V přijatém zákoně č. 204/2000 Sb. byly stěžejní tyto body: 35 volebních obvodů (na každý by připadly nejméně čtyři mandáty), přepočítání hlasů na mandáty pomocí d'Hondtova dělitele (přičemž by prvním číslem v řadě dělitelů nebyla jednička, ale číslo 1,42), zvýšená uzavírací klauzule pro koalice (10 % pro koalice dvou stran, 15 % pro koalice tří stran a 20 % pro koalice větší) a snížení počtu preferenčních hlasů na dva.

Většina navrhovaných změn měla ztížit menším stranám přístup k mandátům. Zákon se proto stal terčem kritiky a byl napaden u Ústavního soudu. Ten konstatoval, že nastavení volebních obvodů a přepočítací formule jsou v rozporu s čl. 18 Ústavy ČR, který vyžaduje poměrné zastoupení.

V roce 2001 byla proto uzákoněna jiná varianta, která s drobnými úpravami platí dodnes. Volebních obvodů je 14 a kopírují vyšší územní samosprávné celky (kraje). Zůstal d'Hondtův dělitel, ale ve své klasické podobě, tedy počínaje číslem 1. Zůstalo nastavení volební klauzule. Měnila se pouze pravidla pro přidělování preferenčních hlasů. Podle zákona z roku 2001 bylo potřeba 7 % preferenčních hlasů (ze všech, které kandidátní listina získala) na postup na první místo kandidátky a byly dva preferenční hlasy. V současnosti platí změna z roku 2006, která přednostní hlasy ještě více podporuje. Volič má nyní možnost preferovat až čtyři kandidáty a k postupu stačí pouhých 5 % ze všech přednostních hlasů pro danou kandidátku.

2.3 Volby do zastupitelstev krajů

Od roku 2000 existuje v ČR další stupeň samosprávy. Tvoří ho 14 krajů, v Ústavě označovaných jako vyšší územní samosprávné celky. Kraje jsou samostatně spravovány zastupitelstvem, jež volí vždy na čtyři roky obyvatelé kraje na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Jedním z krajů je hlavní město Praha, které nevolí své zastupitelstvo v krajských volbách ale ve volbách komunálních.

Volební systém pro volby do krajských zastupitelstev je obsažen v zákoně č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Volí se na základě poměrného systému s vázanou kandidátní listinou. Na kandidátní listině může volič preferovat až čtyři kandidáty. Na první místo se dostane ten, kdo obdrží nejméně 10 % preferenčních hlasů ze všech hlasů, které obdržela jeho strana. Pro přepočítání hlasů na mandáty se používá česká modifikace d'Hondtova dělitele (první číslo je navýšeno na 1,42, následuje 2, 3,...). Uzavírací klauzule je 5 % pro strany i koalice. Volebním obvodem je celé území kraje.

Zde stojí za pozornost především modifikovaný d'Hondt, který není u jiných voleb používán. Z navrhované reformy voleb do Poslanecké sněmovny ho odstranil Ústavní soud, pro volby do zastupitelstev obcí nebyl schválen, ač byl navrhován, a tak ho nalezneme pouze zde. Dále o něm v kapitole o reformách volebních systémů.

2.4 Volby do zastupitelstev obcí

Obce jako nejnižší samosprávné jednotky fungují od roku 1990. Systém národních výborů jako orgánů spravujících obecní záležitosti byl zrušen a nahrazen konceptem, podle kterého je obec korporací samostatně spravovanou zastupitelstvem. V později přijaté Ústavě ČR byly obce označeny za základní územní samosprávné celky. V Ústavě je dále zakotveno, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Jejich volební období je čtyřleté.

První úprava obsažená v zákoně ČNR č. 368/1990 Sb. zavedla dodnes fungující poměrný systém, ve kterém soutěží strany prostřednictvím svých kandidátek, které jsou tzv. volné. Na rozdíl od ostatních voleb v ČR, které také využívají listinný proporční systém, je zde voliči umožněno vybírat z více kandidátních listin. Každý hlasující má vlastně tři možnosti: 1) označit pouze jednu stranu, 2) označit kandidáty z různých stran (maximálně tolik, kolik je volených míst) nebo 3) označit jednu stranu a zároveň kandidáty z jiných stran. Distribuce mandátů však probíhá nejprve mezi stranami a až poté mezi kandidáty. Označování jednotlivců zde představuje udělování preferenčních hlasů.

V prvních volbách po roce 1989 se dále vyskytovaly tyto aspekty: přepočít hlasů podle dělitele Sainte-Laguë, přidělování mandátů v rámci strany kandidátům s nejvyšším počtem hlasů, více volebních obvodů pro jednu obec od 31 volených mandátů a nulová uzavírací klauzule.

První změny přišly před volbami v roce 1994. Možnost vytváření volebních obvodů byla svěřena radám obcí. Ty mohly vymezit obvody, pokud se volilo více než 15 zastupitelů, přičemž na jeden obvod muselo připadnout od 5 do 15 mandátů. Byla také změněna pravidla pro přidělování mandátů jednotlivým kandidátům. Aby se kandidát dostal na první místo, musel získat alespoň o 10 % hlasů více, než byl průměrný počet hlasů na jednoho kandidáta jeho strany. Tím byly zvýhodněny osoby kandidující z prvních míst.

Druhá vlna změn přišla v roce 2001. Především v zastupitelstvech větších měst panovala velká roztržitost sil, a tak se zavedla opatření ztěžující přístup stran do těchto orgánů. Dělitel Sainte-Laguë byl nahrazen klasickým d'Hondtovým dělitelem a byla ustanovena 5% klauzule (pro stranu i koalici).

Jiné úpravy nebyly dosud provedeny. Pravidla pro volby do obecních zastupitelstev nalezneme v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

2.5 Volby do Evropského parlamentu

Evropský parlament je zastupitelským orgánem Evropské unie. Každý členský stát do něho posílá volené zástupce v počtu, který se odvíjí od počtu obyvatel. Sbor má celkem 736 křesel, z toho na ČR připadá v současnosti 22. Volební období je pětileté. Volby do Evropského Parlamentu mají tu zvláštnost, že se konají ve všech členských státech najednou (během jednoho týdne). Volební systém ale nastaven jednotně není. Státy se zatím dohodly jen na rámcových podmínkách pro konání voleb (rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom). Sjednocen je výkon volebního práva – pasivního i aktivního. Dále je stanoveno, že systém musí být poměrný, musí být umožněno používat preferenční hlasy a uzavírací klauzule nesmí přesahovat 5 %. Bližší určení je na státech samotných.

Volby do EP upravuje zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Soupeří spolu kandidátní listiny, ze kterých volič vybírá jednu, na které může udělit maximálně dva preferenční hlasy. Pro postup na první místo je nutné získat takových hlasů 5 % ze všech pro určitou kandidátku. Území ČR není rozděleno na obvody, každý volič tedy dostává do ruky stejnou kandidátní listinu. Hlasy se přepočítávají na mandáty pomocí klasického d'Hondtova dělitele. Uzavírací klauzule je pro ČR typických 5 %, což platí i pro koalice.

3 Reformy volebního systému a pokusy o ně

V této kapitole bych se rád zabýval výraznějšími změnami, které se týkaly poměrného volebního systému v ČR. Za takové změny považuji značné zásahy do volebních pravidel, označované v obecných diskusích jako reformy.

O reformě můžeme mluvit především v případě voleb do Poslanecké sněmovny. Také se zmíním o volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy, kde několikrát vzbudily pozornost změny v počtu a velikosti volebních obvodů, které musel řešit i Ústavní soud. U ostatních voleb byly změny jen minimální, většinou se týkaly jen preferenčních hlasů. Tyto úpravy neměly zásadní dopady na výsledky.

3.1 Poslanecká sněmovna

Volby do dolní komory českého parlamentu poutají logicky největší pozornost politických stran, médií i veřejnosti. Speciálně v České republice je problematika těchto voleb velmi palčivá. Důvodem je, že téměř po každých volbách je rozdělení politických sil nepříznivé k jednoduchému skládání koalic. Již několikrát byla vládní většina jen velmi těsná a v praxi i málo stabilní. Politici i odborná veřejnost si oprávněně kladou otázku, zda by lékem nebyla změna volebního systému. A především jak velká by případná změna měla být a čeho konkrétně by se měla týkat.

Hned první volby do PS v roce 1996 podle nově vytvořeného zákona o volbách do Parlamentu České republiky přinesly těžko řešitelnou situaci. Dosavadní vládní většina získala pouze 99 z 200 křesel a jiná kombinace koaličních partnerů nebyla realizovatelná. ČR si tedy poprvé vyzkoušela variantu menšinové vlády. Následná nestabilita zapříčiněná vnitrokoaličními a i vnitrostranickými spory vedla až k předčasným volbám.

Ani volby v roce 1998 nepřinesly pro politiky jednoduché výsledky. Nakonec se na spolupráci dohodly dvě nejsilnější strany – ČSSD a ODS. ČSSD sestavila vládu zcela sama, ODS ji vyjádřila podporu na základě tzv. opoziční smlouvy. V rámci své součinnosti se obě strany dohodly na návrhu volební reformy, která by měla posílit větší

subjekty, a tím přispět k silnějším vládám. Měla podobu novely zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

Nadále mělo jít o systém poměrného zastoupení, kde by strany soutěžily prostřednictvím kandidátních listin. Jinak ale představený návrh obsahoval rozsáhlé změny téměř všech parametrů dosavadního systému. Asi největší zásah spočíval ve změně volebních obvodů. Těch mělo být nově 35, což při počtu 200 poslanců znamenalo průměrně necelých šest mandátů na jeden obvod. Zároveň bylo stanoveno, že každý obvod musí mít nejméně čtyři mandáty. Maximální počet mandátů měl jen výjimečně přesáhnout číslo osm. Přesný počet křesel pro každý obvod měl být nadále určen podle voličské účasti pomocí Hareovy kvóty. Dosavadní pravidla počítala s osmi obvody, přičemž nebyly stanoveny minimální nebo maximální počty mandátů. V praxi to znamenalo rozdíl až 27 mandátů mezi nejmenším a největším obvodem. Je tedy jasné, že rozdíly mezi jednotlivými obvody by se s přijetím návrhu výrazně snížily. Obecně platí, že menší obvody nahrávají větším stranám. Zároveň je ale pravdou i to, že účinky velikosti obvodu lze vyvážit např. vhodně zvolenou matematickou formulí.

Ta se měla také změnit. Návrh počítal s jakýmsi kompromisem mezi dělitelem Imperiali (prosazovaný ODS) a d'Hondtovým dělitelem (preferovaný Sociální demokracií). Poslanec Zdeněk Koudelka tehdy navrhoval, aby řada dělitelů začínala číslem 1,4 (diskutováno bylo i 1,5 a druhá odmocnina ze 2, což je 1,414213562373) a následně pokračovala již celými čísly 2, 3, 4 atd. Nakonec bylo přistoupeno na to, že prvním dělitelem bude číslo 1,42 jako nahoru zaokrouhlená odmocnina ze dvou. Tento kompromis byl označen pracovním jako „Koudelka“, později jako „vyrovnávací d'Hondt“, v důvodové zprávě k návrhu zmiňované novely jako „modifikovaný d'Hondt“ a v obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona o volbách do zastupitelstev obcí pak jako „upravený d'Hondt“. V literatuře se nejčastěji objevuje označení „modifikovaný“.

Všechny tři zde zmíněné dělitele jsou více či méně výhodné pro velké strany. Do jaké míry toto tvrzení platí, ale záleží na konkrétních ziscích (tedy konkrétní velikosti) stran a na velikosti volebních obvodů. Předchozí systém fungoval na základě Hagenbach-Bischoffovy kvóty, která si vynucovala další skrutinium. To probíhalo na celostátní úrovni a bralo v úvahu zbytkové hlasy. Volební dělitel další skrutinium nepotřebuje, takže fakticky byl počet skrutinií snížen ze dvou na jedno.

Konečný návrh obsahoval také úpravu volební klauzule pro koalice. Místo 7 %, 9 % a 11 % pro koalice dvou, tří, čtyř a více stran stanovil 10 %, 15 % a 20 %. Mělo se tak nejmenším stranám zabránit ve vzniku účelových (předvolebních) koalic, což by vlastně znamenalo obcházení zákona.

Důvodová zpráva k novele zákona č. 247/1995 Sb. obsahovala toto jasné sdělení: „Pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny, sleduje novela úpravu volebního systému poměrného zastoupení takovým směrem, který by usnadnil vznik funkční většinové vlády za minimální účasti koaličních partnerů.“

Dopad na proporcionalitu a zisky jednotlivých stran musíme zkoumat z hlediska celého návrhu. Projevy jednotlivých aspektů volebního systému se mohou navzájem vyrušovat a vyvažovat. V zamýšlené reformě však byly použity takové prvky, které protichůdně nepůsobí. Stejně jako každý zvlášť i všechny dohromady vedou k podpoře největších stran na úkor malých a středních. Tyto účinky by se neprojevíly pouze v případě, že by jim samotní aktéři voleb šli takříkajíc naproti. Např. tím, že strany by vytvořily bloky a žádné malé nebo středně velké strany by nekandidovaly. Nebo tím, že sami voliči by svým hlasováním neumožnili zastoupení jiných stran kromě opravdu velkých.

Na počátku léta 2000 byla volební reforma schválena v Poslanecké sněmovně i v Senátu. A to i přesto, že s ní nesouhlasili někteří poslanci a senátoři vládní ČSSD. Předcházelo tomu několik bouřlivých diskusí na parlamentní půdě. V rozpravách při projednávání navržených změn zaznívala od opozičních poslanců zřetelná kritika. Vládnímu návrhu vytýkali především fakt, že se skrytě přechází na většinový systém, místo aby se o něm hovořilo otevřeně. Také namítali posílení většiny na úkor menšin, které by měly být v demokratickém systému zohledňovány a chráněny. Poslanec Cyril Svoboda z KDU-ČSL mj. prohlásil toto: „Především tento návrh nadále tvrdí, že je návrhem založeným na zásadě poměrného zastoupení. To je něco, s čím polemizují, protože poměrné zastoupení svou podstatou je založeno na tom, že v každém zákonodárném sboru, v tomto případě v Poslanecké sněmovně Parlamentu, mají být zastoupeny menšiny. Tento zákon tím, že mění počet volebních krajů, že mění způsob počítání mandátů, vylučuje tento princip, posiluje silnější, aby se stali ještě silnějšími, a umožňuje jim upevnit jejich pozici. Co je výsledkem? Výsledkem přepočtu je skutečnost, že strana, která získá 30 % ve volbách, může získat 104 mandáty, tedy získá

absolutní většinu v Poslanecké sněmovně a 30 % vládně 70 procentům, menšina nekontrolovatelně vládne většině.“

Na argument o nedostatečné ochraně menšin reagoval tehdejší ministr vnitra Stanislav Gross takto: „Chci zdůraznit, že vláda nemá v úmyslu v žádném případě narušovat ochranu menšin. Jde v tuto chvíli pouze o míru té ochrany. Kdyby chtěla vláda přistoupit na nějaké dramatické omezení vlivu menšin ve smyslu politickém, tzn. politických stran, které nejsou vítězi voleb, tak by vláda navrhla systém většinový pro volby do sněmovny v rámci i novely Ústavy České republiky. K tomuto řešení se vláda nepřiklonila, tudíž těžko lze říkat, že by předkladatelé měli v úmyslu omezit vliv politických menšin v Poslanecké sněmovně. Diskuse může být pouze o té míře. Jsme přesvědčeni, že nedochází k nějakému porušení principu, který je dán Ústavou, to znamená, že by měl zůstat zachován systém poměrného zastoupení.,,

Podobně se s argumentací vypořádal i poslanec Zdeněk Koudelka: „Systém, který se navrhuje, a pokud by se propočel do výsledků voleb v roce 1996 a 1998, tak zajistí účast na rozdíl od většinového systému všem politickým stranám tak, jak byly zastoupeny ve sněmovně. Všechny strany, které tu dnes jsou, podle tohoto systému by tady seděly, i kdyby volby podle nového systému proběhly už v roce 1998, všechny strany, které byly zvoleny v roce 1996, by tady byly, měly by pouze jiný počet mandátů. I nejmenší strana – Sdružení pro republiku – v roce 1996 by měla účast. Co je tedy rozhodující pro poměrnost systému? Poměrné zastoupení politických názorů v Parlamentu, které je zde garantováno, anebo poměrnost mandátů, síla mandátů, počet mandátů. Samozřejmě pokud nám jde o politické názory, poměrnost je zajištěna. Pokud nám jde o mandáty a možné zastoupení v různých orgánech, tam je do určité míry poměrnost narušena. Rozhodující podle mne je možnost zastoupení politických názorů, což by u většinového systému nebylo možné.“

Změna zákona o volbách do Parlamentu našla svého odpůrce i v prezidentu Václavu Havlovi. Podle něho došlo k značnému vychýlení volebního systému od zásad poměrného zastoupení k většinovému systému. Nelíbila se mu ani forma. Prezidentovi vadilo, že nový volební systém nebyl přijat jako ústavní zákon. Nikoho tedy nepřekvapilo, že využil svého práva tento zákon vetovat.

Poté, co poslanci prezidentské veto přehlasovali, se Václav Havel obrátil se stížností na Ústavní soud. Totéž učinila i skupina lidoveckých senátorů. Oba návrhy

na zrušení některých ustanovení nového zákona byly sloučeny do jednoho a ÚS se jím zabýval do 24. ledna 2001, kdy vydal v této věci rozhodnutí.

Toto rozhodnutí nalezneme v nálezu ÚS publikovaném pod č. 64/2001 Sb. Soud v něm téměř úplně vyhověl stěžovatelům. Zrušil skoro všechna napadaná ustanovení. Konkrétně odpůrci navrhovali zrušení těchto bodů: 1) zvýšení počtu obvodů na 35, 2) nejnižší počet mandátů v obvodu, 3) přepočítací formulí – modifikovaný d'Hondtův dělitel a 4) volební klauzule pro koalice. V návrhu bylo ještě požadováno zrušení ustanovení o kaucích pro politické strany a paragraf o odměně za hlasy pro strany, které překročily 2 %. Tyto aspekty ale nesouvisí s prvky poměrného volebního systému, kterými se tato práce zabývá.

Ústavní soudci neposuzovali jednotlivé body zvlášť. Jejich názor se týkal nově nastaveného systému jako celku. Za vše mluví tento úryvek z nálezu: „zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přiřazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň ‚přivracení‘ k modelu poměrného zastoupení.“

Ustanovení zmíněná v uvedeném citátu tedy ÚS zrušil. Naopak změnu v nastavení volebních klauzulí pro kandidující koalice v zákoně ponechal. Soudci konstatovali, že určité integrační prvky musí obsahovat i volební systém poměrného zastoupení, aby byla zajištěna funkčnost demokratického politického systému, ale ty nesmí překročit únosnou mez. Např. 10% klauzule lze již podle ÚS považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Po přepočtu výsledků voleb z roku 1998 podle navrhovaného systému zjistil, že přirozený práh by byl v průměru 14,69 %. To vedlo Ústavní soud k závěru, že novela volebního zákona uvádí do volebního procesu týkajícího se voleb do Poslanecké sněmovny spíše než prvky poměrného zastoupení prvky představující ve svém souhrnu již jakýsi hybrid; s takovým hybridem však Ústava nepočítá, neboť rozlišuje pouze poměrné zastoupení a většinový systém.

Argumentace v nálezu se stala terčem kritiky několika odborníků. Michal Kubát o něm mj. konstatoval: „Ústavní soud chtěl (...) říci, že se domnívá, že navržený volební systém opouští princip poměrného zastoupení a přiklání se k principu

většinového volebního systému. Tento názor je zcela legitimní, ale pouze jako domněnka. (...) v celém nálezu není žádný odborný argument, který by toto hodnocení opodstatňoval.²⁰ Nález tedy nevymezuje, co se myslí „zásadami poměrného zastoupení“, ale jasně říká, že předložená změna této formulaci nevyhovuje.

Hlasy volající po reformě se znovu ozvaly po volbách v roce 2006. Ty přinesly především dva nepříjemné jevy. Prvním z nich byl tzv. volební pat. Levicové strany ČSSD a KSČM měly dohromady 100 mandátů, zbylé strany ODS, KDU-ČSL a SZ také 100. Druhým problémem byl výsledek Strany zelených. Ta získala 6,29 % hlasů a šest křesel. Naopak KDU-ČSL měla jen o procento hlasů více, ale křesel hned 13. Příčinou byla koncentrace voličů. SZ měla podporu rozloženou zhruba rovnoměrně po celém území republiky, ale mandáty získala jen v největších obvodech. V malých se na ni jednoduše nedostalo.

Směr nové volební reformy byl tedy jasný. Vítěz voleb by měl být nějakým způsobem zvýhodněn, ale tentokrát by to nemělo být na úkor malých stran. Diskutovaným bodem byl „bonus pro vítěze“ – mandáty, které by nejsilnější strana vzešlá z voleb obdržela navíc. To by zjednodušilo její povolební vyjednávání (pokud by vůbec bylo nutné). Inspirací byly hlavně stávající systémy v evropských zemích (Itálie, Nizozemsko, Řecko,...). Nakonec byly vybrány tři varianty (přičemž u každé jsou dvě možnosti provedení) zamýšlené reformy. Vláda si z nich vybrala tzv. řeckou variantu. Ta snižovala počet volebních obvodů na 8. Pro přepočítání hlasů předpokládala Hagenbach-Bischoffovu kvótu a všechny nerozdělené mandáty by připadly vítězi. Podvariantou bylo použití Hareovy kvóty, čímž by počet nerozdělených mandátů ještě vzrostl, a s tím i podpora nejsilnější strany. Na její prosazení už však nedošlo.

Nejvíce problematický se ukázal zmiňovaný bonus. Z odborných diskusí vzešlo hned několik kritických bodů. V původním návrhu řecké varianty nebyla přesně určena hodnota vítězovy odměny. Záleželo by totiž na tom, kolik mandátů by zůstalo nerozdělených po prvním skrutiniu (po použití Hagenbach-Bischoffovy kvóty). Mohla by to být nula, ale stejně tak i přes dvacet mandátů. Pokud by všechny nepřidělené mandáty připadly vítězi, jednalo by se o většinový prvek. Pak by bylo možné prohlásit český systém voleb do Poslanecké sněmovny za smíšený. To by mohla být překážka

²⁰ Kubát, M.: Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 ze dne 24. 1. 2001. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 402

v případném řízení u Ústavního soudu, protože v Ústavě je ona formulace „zásady poměrného zastoupení“. Další spornou skutečností se ukázalo obsazení „bonusových“ mandátů konkrétními kandidáty. Měli to být totiž ti, kteří nezískali mandát již v prvním skrutiniu. Je pravděpodobné, že by mezi nimi byli kandidáti, kteří byli na kandidátce přeskočeni oblíbenějšími lidmi, a vítězná strana by tak měla jistotu, že její lídři projdou do Sněmovny bez ohledu na preference voličů. V neposlední řadě zazněl názor, že bonus nemusí vést s jistotou k jednoznačné většině vítězné strany nebo případné koalice (když si navíc uvědomíme, že může být také nulový), a tak je nástrojem vcelku nadbytečným.

I přesto, že se u sporných bodů dařilo nacházet řešení (pevný bonus devíti mandátů,...), vládní koalice již nedostala prostor k prosazení této reformy. Když pak z voleb v roce 2010 vzešla středopravá koalice, jež obsadila dohromady 118 křesel, bylo jasné, že diskuse o nové reformě alespoň na čas ustanou.

3.2 Spor o pražské volby 2010

Území hlavního města Prahy sice tvoří jeden ze čtrnácti krajů České Republiky, ale jde o natolik specifický „kraj“, že je mu věnován samostatný zákon (zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Tento právní předpis říká, že hlavní město Praha je samostatně spravováno zastupitelstvem hlavního města Prahy. Také rámcově stanoví počet zastupitelů (55 až 70), charakter mandátu, odměňování atd. Ovšem volby do tohoto orgánu tento ani žádný zvláštní zákon neupravuje, používá se zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí říká, že obec tvoří jeden volební obvod, ale zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů. Podmínkou je, že v obcích s počtem obyvatel nad 50 000, což se týká i Prahy, se musí v jednom obvodu volit nejméně 9 členů zastupitelstva obce.

Velikost volebních obvodů se v Praze měnila několikrát. Praha byla jedním volebním obvodem (1994), poté byla rozdělena na 10 obvodů (1998), později na 5 (2002). V roce 2006 bylo území metropole znovu jedním velkým obvodem. Poslední změna přišla v polovině června 2010. Zastupitelstvo rozdělilo Prahu na 7 obvodů,

v každém se mělo volit 9 zastupitelů. Vedení Prahy vysvětlovalo změnu mj. snahou o zpřehlednění a zjednodušení volebních lístků. Nově dostane volič k dispozici výběr z cca 180 kandidátů místo z 1 500 kandidátů. Dalším argumentem bylo zvýšení šancí pro lokální uskupení a zaměření kampaně na témata důležitá pro jednotlivé části Prahy. V neposlední řadě měla změna přispět také k úspoře finančních prostředků.

Menší strany působící v hlavním městě se proti návrhu bouřily. Viděly v něm jasné volební inženýrství, které má za cíl zvýhodnit vládnoucí ODS. Pět stran (ČSSD, KDU-ČSL, SNK-ED, Věci veřejné a Strana zelených) podalo návrh na zrušení nového uspořádání k Nejvyššímu správnímu soudu. Argumentovaly výsledky z posledních pražských voleb, kdy se volilo v jednom obvodu. Získané hlasy přepočítaly podle čerstvě přijaté změny a shledaly, že na získání mandátu by nyní potřebovaly více hlasů a nová pravidla je tedy poškozují. NSS v srpnu 2010 konstatoval, že se stranám nepodařilo dokázat, že vytvoření sedmi volebních obvodů představuje nepřiměřený zásah do férové politické soutěže. Nelze prý dopředu předvídat, jaký bude konkrétní výsledek voleb a jak se vytvoření obvodů projeví na voličských preferencích. Dále soud shledal, že i z pohledu rovnosti voličských práv je vše v pořádku. Mezi největším a nejmenším volebním obvodem je rozdíl 21 683 voličů, což je i podle rozhodovací činnosti Ústavního soudu přípustný rozdíl.²¹

V polovině října 2010 proběhly v ČR komunální volby, přičemž nejvíce pozornosti logicky přitahovala Praha. Výsledky byly následující: TOP 09 30,26 %, ODS 23,10 %, ČSSD 17,85 %, KSČM 6,82 %, Koalice SZ a SNK 5,90 %, Věci Veřejné 5,66 %, ostatní strany nepřekročily 2,5 %. Vyjádřeno v mandátech: TOP 09 26, ODS 20, ČSSD 14, KSČM 3, ostatní strany se do zastupitelstva hlavního města Prahy nedostaly.

Očekávanou reakcí byl návrh na neplatnost voleb, který podala k Městskému soudu v Praze Strana zelených, a ke kterému se připojily SNK-ED a Věci veřejné. Městský soud žalobu zamítl²², a tak se strany obrátily na Ústavní soud. Svou ústavní stížnost směřovaly proti rozhodnutí Městského soudu v Praze z 11. 11. 2010 a spojily ji s návrhem na zrušení ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Hlavní argumenty stěžovatelů byly mj. tyto: 1) ke změně volebních obvodů nemělo zastupitelstvo hlavního města pádný důvod

²¹ Rozhodnutí NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195

²² Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, č. j. 12 A 8/2010-166

(ochrana právem chráněného zájmu), takže je nezákonné, 2) ke změně došlo bezprostředně před volbami, což mělo za následek, že politické subjekty neměly dostatek času se změnám přizpůsobit, a bylo tak zasaženo do práva na svobodnou soutěž politických stran, 3) i po překročení uzavírací klauzule nezískaly Věci veřejné a Koalice SZ a SNK mandáty, 4) mandáty rozdělované v jednotlivých obvodech byly stanoveny předem, i když obvody nejsou stejně velké co do počtu registrovaných voličů, a už vůbec takto nelze zohlednit voličskou účast, takže byla porušena rovnost volebního práva.

Ústavní soud vydal rozhodnutí koncem března 2011. Ústavní stížnost zamítl a zároveň odmítl zrušení uvedeného ustanovení. V odůvodnění uvedl, že účelovost změn volebních pravidel v Praze se nepodařilo prokázat. Naopak všechny úpravy jsou v souladu se zákonem. Rozhodnutí se může opřít o jasná čísla. Co se týče nerovnosti volebního práva, rozdíl mezi největším a nejmenším obvodem není nikterak hrozivý. Z hlediska počtu odevzdaných platných voličských hlasů jde o 77 215 hlasů, což nepřekračuje 16 %. Takovouto odchylku nepovažoval Městský soud v Praze za nerovnost aktivního i pasivního volebního práva. ÚS se s tímto názorem ztotožnil. Další skutečností, kterou nechtěli stěžovatelé akceptovat, je velikost přirozeného prahu. Ten se ukázal vyšším než pětiprocentní volební klauzule, což ale není u takto nastavených parametrů nic zvláštního. Rozhodně se nedá říci, že volby jsou proto protiústavní. V rozhodnutí dále nalezneme tuto úvahu: „Z vyžádaných analýz vyplývá, že ve volbách v roce 1998 i 2002 (kdy bylo území hlavního města též děleno na různý počet volebních obvodů) došlo k rozptylu hlasů potřebných pro získání mandátu v míře srovnatelné s volbami nyní přezkoumávanými a obdobně v obou volbách limitoval získání mandátu přirozený volební práh (9,02 %, resp. 5,47 % hlasů). Napadené volby tedy nevybočují z volební praxe hlavního města.“ Za zmínku stojí odlišná stanoviska hned pětice soudců ÚS.²³

Co z této kauzy vyvodit? Především se ukázalo, jak velkou moc má zastupitelstvo nad pravidly komunálních voleb, když může měnit nastavení volebních obvodů. Vládnoucí většina si tak může pomoci k obhajobě svých pozic. To však platí pro každé volby. Existují proto některé pojistky, proti zneužití. Jednou z nich by mohla být výraznější většina nutná pro schválení takovýchto rozhodnutí. Poslední slovo by

²³ Rozhodnutí ÚS ze dne 29.03.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10

ovšem vždy měla mít instituce chránící základní (v tomto případě politická) práva, tedy Ústavní soud.

4 Kritizované aspekty volebních systémů

4.1 Nepřehledný systém komunálních voleb

S komunálními volbami v ČR souvisí jeden významný zdroj kritiky. Jde o jejich nepřehlednost. Ta se projevuje ve dvou rovinách. Jednak jde o málo přehledný volební lístek, jednak o přidělování mandátů. První problém se nejvíce týká větších měst, druhý častěji malých obcí.

Základní odlišností voleb do obecních zastupitelstev je možnost vybírat napříč kandidátkami. Voliči je dána možnost složit si své vysněné zastupitelstvo pomocí křížků u jmen kandidátů. Voličovi favorité mohou být z různých stran či uskupení nebo kandidovat samostatně. Zde je potřeba říci, že úplná rovnost šancí zde není. Zákon umožňuje kandidovat registrovaným politickým stranám a hnutím bez zvláštních požadavků. O jiných subjektech stanoví toto: „Tvoří-li volební stranu nezávislý kandidát nebo sdružení nezávislých kandidátů, připojí volební strana ke kandidátní listině petici podepsanou voliči podporujícími její kandidaturu.“ V příloze zákona je stanoven počet těchto voličů. Pro sdružení je to 7 % bez ohledu na velikost obce, pro nezávislé kandidáty od 0,5 do 5 % v závislosti na počtu obyvatel obce, městské části, městského obvodu, popřípadě volebního obvodu.

Pokud je tedy možný takovýto výběr, nelze použít více volebních lístků jako je tomu u ostatních voleb. Musí se použít lístek jediný. Zde platí, že čím větší město, tím větší zastupitelstvo, a tím pádem i více kandidátů, kteří se musí vejít na jeden arch papíru. Výsledkem jsou plachty dosahující až jednoho metru čtverečního potištěné z obou stran. Manipulace s nimi není úplně snadná nejen pro hlasující, ale především pro členy volebních komisí.

Druhý problém se týká pravidel, podle kterých jsou přidělovány mandáty. I zde totiž záleží na pořadí na kandidátce. Voliči si sice ve velké míře vybírají jednotlivce, ale jen málo z nich ví, že křížek u jejich oblíbeného kandidáta, který se nenachází na předních místech kandidátky, znamená hlas pro jeho stranu a pro tohoto jednotlivce má význam jen preferenční. Onen kandidát totiž musí získat o 10 % více než je průměr celé listiny (součet křížků dělen počtem kandidátů), aby postoupil na první místo. Navíc pokud je takových úspěšných osob více, seřadí se podle svého zisku, takže výsledný

posun nemusí být tak značný. Výhodu tedy mají lidé kandidující na prvních místech, což mnohde vyvolává negativní nálady, a volič, jenž nezná do detailu tato pravidla, se pak jen diví, jak někdo, kdo získal málo hlasů, může být před těmi, kteří měli více. Na jednu stranu jde jen o neznalost voličů, za kterou si mohou sami, ale na druhou stranu se tu ukazuje, že jejich vůle jde trochu do pozadí. Problém se týká hlavně malých obcí. Většinou platí, že čím menší město nebo vesnice, tím více se lidé znají. Uvědomme si také, že některé obce počítají své voliče na desítky. Pak není problém znát všechny kandidáty z osobního kontaktu. V takových prostředích jsou programy stran a sdružení na druhém místě, do popředí vstupují osobní sympatie. Avšak při přepočtu mandátů hrají prim kandidátní listiny a na nich stanovené pořadí.

Stávající systém komunálních voleb tedy vykazuje určité vady, které by odstranilo vytvoření třeba jen dvou systémů pravidel. Ve větších a velkých městech by lidé volili jednotlivé strany a sdružení a systém kandidátek byl vázaný, což by odstranilo problém s rozsáhlými papírovými „plachtami“, a při větší anonymitě kandidátů by nemuselo odstranění panašování znamenat větší voličskou nespokojenost. V malých městech, městysech a nejmenších obcích by se mohlo hlasovat primárně pro kandidáty. Jejich přítomnost na listině strany nebo nezávislého sdružení by tak měla pouze informační charakter.

4.2 Velikost uzavírací klauzule

Volební klauzule je běžný nástroj k zabránění atomizace voleného sboru. V ČR se etablovala ve výši 5 %, i když tradice říká něco jiného. Za první republiky volební klauzule neexistovala, pouze stačilo získat určitý počet hlasů (nebo tolik hlasů, kolik činilo volební číslo) v alespoň jednom skrutiniu.²⁴ Tehdejší složení voličstva bylo ale diametrálně odlišné. Především šlo o značně zastoupené národnostní menšiny – německou a maďarskou. Navíc se v tehdejší Evropě jednalo o běžný jev.

Ve volbách do Poslanecké sněmovny a do evropského parlamentu je nutné získat alespoň 5 % z odevzdaných hlasů na celorepublikové úrovni, v krajských volbách

²⁴ Novotná, T.: Volební systém první československé republiky a jeho reformy. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 171–172

na úrovni celého kraje a i ve volbách komunálních musí strana získat minimálně 5 % odevzdaných hlasů, aby mohla získat mandát.

V období voleb pravidelně slýcháme vůči tomuto nastavení výhrady. Není divu, že kritika zaznívá od stran, které pětiprocentní hranici nedokážou prolomit. Jejich zisky se dlouhodobě pohybují pod ní a jen zřídka se stane, že tuto hranici pokoří.

Již v roce 1996 podala Demokratická unie ústavní stížnost na účinky pětiprocentní klauzule ve volbách do Poslanecké sněmovny v témže roce. Její zisk byl tehdy 169 796 hlasů, což odpovídalo 2,8 %. Strana tehdy uplatňovala nárok na pět mandátů, protože pětkrát naplnila republikové mandátové číslo (30 296). Fakt, že všechny její hlasy propadly, považovala za porušení aktivního a pasivního volebního práva. Ústavní soud tuto stížnost zamítl v nálezu, který byl publikován pod č. 88/1997 Sb. Především se opřel o názor, že z hlediska principu reprezentativní demokracie je přípustné zabudovat do volebního mechanismu určité integrační stimuly, pokud pro to existují závažné důvody. V tomto případě je cílem zabránit roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, bezbřehému „přemnožení“ politických stran, což by vedlo k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému.

Dalším argumentem odpůrců klauzule je fakt, že klauzule působí psychologicky na voliče. Pokud volič vidí, že strana podle průzkumů veřejného mínění nemá velké šance hranici překonat, darují svůj hlas favorizovanějšímu uskupení. Tím vlastně dochází ke zkreslení volebních výsledků. Že tomu tak úplně není, dokládá výzkum autorů knihy *Voliči a volby 2006*. Z dotazníkového šetření vyplynulo následující: Na otázku „Kdyby u nás neexistovalo žádné omezení z hlediska procent hlasů pro vstup do Poslanecké sněmovny, volil byste v těchto volbách stejně, nebo byste volil jinou stranu?“ odpovědělo 88,7 % voličů negativně, pouze 4,1 % uvedlo, že by volili jinak.²⁵

Ze zjištěných údajů dále vyplývá, že přesnou hodnotu klauzule znají dvě třetiny z těch, kteří byli v roce 2006 volit.²⁶ Z toho se dá usuzovat, že voliči existenci pětiprocentní hranice ve svém rozhodování zohlednili, že jejich volba byla strategická. Na druhou stranu je jen malé procento těch, kteří s ní jsou nespokojení a volili by bez ní jinak.

²⁵ Lebeda, T.: Volební systém a voličské rozhodování. In: Lebeda, T., Linek, L., Lyons, P., Vlachová, K. (et al.): *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2007, str. 28

²⁶ Lebeda, T.: Volební systém a voličské rozhodování. In: Lebeda, T., Linek, L., Lyons, P., Vlachová, K. (et al.): *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2007, str. 27

Z výsledků voleb do Poslanecké sněmovny z let 1990 až 2006 by se zdálo, že si voliči na klauzuli zvykli. Procento propadlých hlasů se totiž postupně snižovalo. Zajímavá situace ale nastala při volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010, kdy se hned čtyři strany dostaly do rozmezí 2–5 %, z toho dvě přes 4,3 %. Takový výsledek není v posledních deseti letech rozhodně obvyklý. V předchozích volbách do stejné komory v roce 2006 se pěti procentům nejvíce přiblížila strana SNK Evropští demokraté s výsledkem 2,08 % odevzdaných hlasů. V roce 2002 se do rozmezí 2–5 % dostaly dvě strany, přičemž lepší z nich měla jen 2,78 %. Když se podíváme na volby do Evropského parlamentu, zjistíme, že v roce 2004 zaznamenala jen jedna strana (Strana zelených) alespoň 2 %, aniž by překročila 5 %. Naopak o pět let později to bylo hned pět kandidujících stran. Co se týče voleb krajských a obecních, nejsou výsledky malých stran příliš relevantní v porovnání s volbami do Poslanecké sněmovny nebo Evropského parlamentu. Kandiduje v nich totiž nezanedbatelný počet ad hoc hnutí. Často jde o různá sdružení nezávislých kandidátů, jejichž podpora nedosahuje úrovně etablovaných popř. parlamentních stran, takže spíše soupeří se stranami menšími. Celkově se ale dá říci, že roky 2009 a 2010 přináší více optimismu malým stranám. Zdá se, že stále více voličů nelituje případně ztracených hlasů pro tyto strany. Naopak dávají signál tradičním subjektům, že ty už nemají jejich hlasy jisté jen proto, že překročení pěti procent je pro ně snadné.

Nabízí se otázka, zda se má jít tomuto (i když třeba jen krátkodobému) trendu naproti a hranici snížit, nebo nechat volební soutěži volných průchod a nechat voliče, ať posunou malé strany přes volební klauzuli sami. Tady je nutné zvážit i argumenty hovořící proti. Vezměme si třeba volby do dolní komory Parlamentu ČR v roce 2010. Pokud bychom umožnili získat křesla všem stranám, které alespoň jednou naplnily republikové mandátové číslo, v Poslanecké sněmovně by zasedli poslanci dvanácti stran! Když si navíc vezmeme fakt, že žádná ze stran nedominovala opravdu výrazným způsobem, lehce si dokážeme představit, jak obtížné by bylo skládání koalic. Další problém, který s tímto souvisí, je přítomnost stran s extrémistickým programem, popř. stran recesistických.

Uzavírací klauzuli je také možné několika způsoby modifikovat. Např. jejím nastavením na úrovni obvodu. Tento způsob umožňuje získat mandáty stranám, které mají silné zastoupení v jednom nebo několika málo regionech. Tak je tomu

např. ve Španělsku. Na obou úrovních zároveň má klauzuli stanoveno Švédsko (4 % na celostátní úrovni, 12 % v obvodu). Klauzule se také může týkat až druhého, případně třetího skrutinia, jsou-li uplatňována (Německo).

Ale ani zde se nevyhneme jistým rizikům. Mluví o nich Tomáš Lebeda. Při absenci uzavírací klauzule pro celé území hrozí, že „extrémisté by mohli svou veškerou pozornost při volební kampani soustředit pouze do vytipovaných volebních obvodů, kde je na základě voličské skladby možné očekávat úspěch. Pětiprocentní klauzule nutí veškeré strany kandidovat a usilovat o úspěch plošně na celém území.“²⁷

Situace České republiky na přelomu prvního a druhého desetiletí 21. století nenahrává volební klauzuli na regionální úrovni. Jednak se nezdá být nutná, protože území ČR není rozsáhlé a prakticky neexistuje strana, která by byla silná pouze v určitém regionu, a ani její vznik není reálný. Navíc by z této varianty mohli opravdu profitovat extrémisté, kteří se nejčastěji objevují na místech, která se potýkají se sociálními problémy, a strhávají zde pozornost voličů, kteří by je za jiných okolností nevolili.

Ze získaných poznatků se dá dospět k závěru, že změna volební klauzule směrem dolů není v současnosti vhodná. Více než dvacetiletá neměnnost hodnoty 5 % navíc přispívá k určité stabilitě politického prostředí. Pro kompletní obrázek ještě dodejme, že idea zvýšení volební klauzule se v ČR prakticky neobjevuje.

4.3 Preferenční hlasy

Další zajímavý aspekt poměrných systémů používaných v ČR je udělování preferenčních hlasů. Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010 ukázaly nejen to, že voliči tento nástroj znají a umějí ho používat, ale i výrazný dopad preferencí na konečné složení dolní komory českého parlamentu.

U třech typů voleb v ČR se používají vázané kandidátní listiny. Jsou to tedy všechny s výjimkou voleb komunálních, kde je umožněno panašování. Při volbách členů Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu a krajských zastupitelstev voliči

²⁷ Lebeda, T.: Volební reforma v ČR – změřený pokus z let 1998–2002. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 350

kroužkují, a tím se snaží dostat svého kandidáta na volitelná místa. Hlasující mají ale jen omezený počet preferenčních hlasů (2 nebo 4). Navíc je nutné získat určité množství preferencí, aby se kandidát skutečně dostal do čela listiny (5 nebo 10 % z hlasů, které získala celá kandidátka). Takto nastavené parametry ponechávají větší část vlivu na konečné složení voleného sboru politickým stranám, které pořadí kandidátek sestavují.

Tvorba kandidátních listin je v plné diskreci stran. Ty mají vytvořen systém, podle kterého nominují své kandidáty. Většinou jde o tzv. primární volby neboli primárky. Jak konstatuje Jan Outlý v knize *Strany a stát, volby a finance*: „... voliči mají velmi omezený vliv na personální zastoupení zastupitelského sboru. Je to dáno charakterem volby, v níž dávají hlas stranám, resp. stranickým kandidátkám. Občanům je přiznána jen minimální možnost ovlivnit pořadí kandidátů, možnost vyjádřit se ke složení kandidátek neexistuje žádná.“ Autor se dále zamýšlí nad faktem, že výběr kandidátů pro volby do PS a krajů je v plné autonomii politických stran. Stát nemá možnost do primárních voleb jakkoliv zasáhnout, a tak vyvstává otázka, zda stát může zaručit svým občanům rovné pasivní volební právo, jak o tom hovoří čl. 21 Listiny základních práv a svobod. V legislativě ČR nejsou obsaženy žádné povinnosti, které by strany měly dodržovat při výběru kandidátů, na rozdíl od jiných zemí (Německo, Norsko,...).²⁸

Z počtu udělených preferencí vyplývá, že významná část voličstva má o změnu pořadí kandidátů zájem. I přes to se můžeme setkat se snahami preferenční hlasování omezit. Před sněmovními volbami v roce 2010 jednali poslanci o návrhu snížit v těchto volbách počet preferenčních hlasů zpět na dva a počet procent nutných k postupu kandidátkou zvýšit na dřívějších sedm. Nutno dodat, že tento návrh přišel v době, kdy ještě nebyl systém čtyř hlasů a pěti procent použit v praxi.

Jak předkladatelé novely (poslanci za ODS) argumentovali? Např. tím, že stávající nastavení „nebezpečným způsobem“ zvýhodňuje kandidáty z velkých měst, pro které je podstatně snadnější získat potřebných pět procent přednostních hlasů na přeskok na kandidátní listině než pro kandidáty z malých a středních obcí. Dokonce v této souvislosti hovoří o fatálních dopadech na komplexní rozvoj celého území státu. Také předpokládají, že voliči v malých a středních obcích budou odrazeni od účasti

²⁸ Outlý, J.: *Strany a stát, volby a finance: Vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003, str. 16

ve volbách, protože nebudou mít v Poslanecké sněmovně své zástupce. Předkladatelé novely dále uvádějí, že kandidáti budou více medializovat své osoby na úkor stran, čímž dojde k poklesu politické kultury v zemi.

Návrh nebyl přijat, a tak se v roce 2010 poprvé volilo s možností zakroužkovat až čtyři kandidáty. Výsledky byly pro mnohé překvapující. Voliči používali preferenční hlasy v takové míře, že do poslaneckých lavic zasedlo významné procento kandidátů z nevolitelných míst. Ale kdo sledoval dění před zmíněnými volbami, může konstatovat, že to byla celková atmosféra, která nahrávala novým tvářím v politice, než počet preferenčních hlasů nebo jejich procento nutné k postupu kandidátní listinou, co zapříčinilo výsledný stav. Více než jindy se objevovaly kampaně volající po výměně starých politiků. Jedna z nich dokonce doporučovala voličům, aby všechny kroužky udělili kandidátům na posledních čtyřech místech na listinách.

Jaká jsou tedy čísla? 16 zvolených poslanců kandidovalo mimo první desítku na své listině. O čtyři roky dříve bylo takových poslanců jen pět, a to ještě navíc jen díky tomu, že jejich strana dosáhla v daném kraji více než deset mandátů. V roce 2002 nebyl žádný takový kandidát. Dalším významným faktem je, že po volbách 2010 se v Poslanecké sněmovně objevilo 114 nováčků. Nutné je také uvést číslo 47. Právě tolik poslanců získalo svůj mandát díky preferencím.

Víme tedy, o jak využívaný prvek jde. Co je mu ale ještě vytýkáno? Je to především fakt, že všechny obvody nejsou stejně velké, nekandiduje v nich stejné množství poslanců, ale pravidla pro preference jsou všude stejná. Tak např. v Praze bylo při volbách do PS na jedné kandidátce až 36 jmen. Naopak v Libereckém kraji měly největší kandidátky jmen 17. V Libereckém kraji má tedy kandidát větší šanci, že dostane jeden z preferenčních hlasů, než kandidát v hlavním městě. Platí tedy, že voliči snáze ovlivní pořadí kandidátky v menším obvodu než ve větším. Jak konstatuje ve svém článku Od sedmi k pěti a zpět Jakub Charvát: „Analýza počtu preferenčních hlasů napříč volebními kraji ukazuje, že velikost volebního obvodu má zásadní vliv na průměrný počet preferencí obdržených konkrétními kandidáty. V menších volebních krajích získávají kandidáti v průměru na hlavu vyšší počet

preferenčních hlasů než ve volebních obvodech větších.“²⁹ Setkáváme se tu tedy s nerovností pasivního volebního práva.

Jak tuto situaci řešit? Tomáš Lebeda nabízí dvě možnosti. Buď je možné učinit proměnlivým počet preferenčních hlasů v závislosti na počtu kandidátů na listině. Nebo je možné učinit pohyblivou procentní hranici preferenčních hlasů nutnou pro postup kandidáta směrem vzhůru. Ta by se tak vypočítala pro každý kraj zvlášť na základě počtu kandidátů na listinách. Sám při tom preferuje druhou variantu.³⁰

Se zmíněnou pohyblivou hranicí pro postup v pořadí kandidátů nelze než souhlasit. Voliči by si v takovém případě byli rovni co do počtu preferenčních hlasů a nedocházelo by k možným komplikacím při zjišťování, kolik mám vlastně preferencí, když volím např. ve Středočeském kraji.

Co se týče rovnosti, zůstává výhrada, která se týká propadlých preferencí. Neúspěšná kandidátka ČSSD Jana Hamplová dokonce podala ústavní stížnost, ve které kritizovala tehdejší sedmiprocentní hranici nutnou k postupu na kandidátce. Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2002 obdržela na kandidátní listině ČSSD v Olomouckém kraji druhý největší počet preferencí (5 326). Celkově to ovšem bylo „jen“ 5,58 %, takže se Jana Hamplová neposunula ze svého pátého místa a zůstala prvním náhradníkem. Podmínka 7 % přednostních hlasů z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro politickou stranu v rámci volebního kraje pro ni představovala rozpor s Ústavou ČR i Listinou základních práv a svobod, neboť zakotvuje zcela odlišné postupy vůči kandidátům na kandidátce jedné strany, a v konečném důsledku vede k diskriminaci kandidátů na jedné kandidátce, kandidátů různých volebních stran i k diskriminaci voličů. ÚS však tuto stížnost odmítl, protože nebyly vyčerpány všechny procesní prostředky (nejdříve se měla obrátit na Nejvyšší soud).³¹

Podle mého názoru by preferenční hlasy měly zůstat zachovány minimálně ve stávající podobě. Jde o vhodný prvek v systémech kandidátních listin, kdy je primární výběr na politických stranách. Ty takto dostávají od voličů jasné signály, které typy kandidátů jsou nejvíce preferovány, a napříště se budou snažit nabídnout více

²⁹ Charvát, J.: Od sedmi k pěti a zpět. *Revue Politika*, 8. 1. 2010, <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1232/od-sedmi-k-peti-a-zpet> (navštíveno 15. 11. 2011)

³⁰ Lebeda, T.: Konečná podoba volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu. Otazníky nad vynucenou úpravou z roku 2002. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004 str. 244–245

³¹ Rozhodnutí ÚS ze dne 12. 7. 2002, sp. zn. IV.ÚS 414/02

takovýchto osobností nebo je umisťovat výše. To může přispět k vylepšení vztahu volič – strana, popř. k vyšší volební účasti. Pozitivní efekt tu vidím i přes velké množství preferencí, které kandidátům nestačily a de facto propadly, protože i ty informují politické subjekty o názorech voličů na složení kandidátek.

4.4 Volební obvody

Dalším prvkem volebních systémů v České republice, který bývá předmětem kritiky, je velikost volebních obvodů. Nastavení volebních obvodů nelze vždy hodnotit izolovaně. Na konečný výsledek bude mít vliv především kombinace přepočítací formule a obvodu, popř. ještě uzavírací klauzule. Těchto kombinací však existuje nespočet. Obecně platí teze, že čím je volební obvod menší, tím více zvýhodňuje velké strany na úkor malých. Když ale použijeme „správnou“ formuli, např. dánský dělitel, dosáhneme efektu opačného. Základní problém ale zůstává. S menšími volebními obvody lze jen těžko dosáhnout vysoké proporcionality.

Jsou tu i skutečnosti, na které má vliv pouze velikost volebního obvodu. Jde např. o poměr volič – poslanec. Tedy nakolik volič svého poslance zná a do jaké míry od něho očekává, že bude prosazovat zájmy svého obvodu na celostátní úrovni. Tato problematika se u nás týká voleb do Poslanecké sněmovny. Zde se hranice volebních obvodů shodují s hranicemi krajů. Ty se velmi liší svou velikostí (územní i počtem obyvatel). Při volbách do PS v roce 2010 měl Moravskoslezský kraj 1 011 261 voličů. Jen o pár desítek tisíc méně měly obvody Středočeský kraj, Jihomoravský kraj a Praha. Naopak v Libereckém kraji bylo v seznamu voličů zapsáno jen 350 916 osob a v Karlovarském dokonce 243 174. Volební účast se pak pohybovala od 54 % v Karlovarském kraji do bezmála 68 % v Praze. Jaký měl tento fakt dopad? Karlovarský kraj získal ve sněmovně pět míst, Liberecký o tři více. Naopak Praha je zastoupena 25 poslanci, přes 20 má i Středočeský kraj, Moravskoslezský kraj a kraj Jihomoravský. Na jednu stranu nejde o nic zvláštního – více voličů má více poslanců. Jak je to ale s poměrností? V Karlovarském kraji získala každá z parlamentních stran po jednom křesle. A to i přes to, že vítězná ČSSD měla bezmála dvojnásobek hlasů než páté Věci veřejné.

Problematický je i přirozený práh v nejmenších krajích. Ten se tu pohybuje hodně nad pěti procenty. Po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 byl v této souvislosti diskutován případ neúspěšného kandidáta Strany zelených v Libereckém kraji Petra Pávka. Ten nedosáhl na mandát, i když kandidátka, na níž byl lídrem, získala 9,58 % hlasů, což ji v tomto kraji zařadilo na čtvrté místo. Pro zajímavost uvedme, že KDU-ČSL stačilo na získání jednoho mandátu v Praze 4,84 %. Petr Pávek si na tyto volby stěžoval i u Ústavního soudu, ale neuspěl. Počet hlasů zde totiž mluví jasně. Strana zelených získala v Libereckém kraji jen 20 646 hlasů, zatímco lidovci v Praze přes 31 000. Dopad na celkový výsledek SZ je ale nesporný. 6,29 % hlasů jim přineslo 6 mandátů, zatímco KDU-ČSL s 7,22 % obsadila křesel 13.

Zcela evidentní problémy s proporcionalitou mluví ve prospěch velkých obvodů. Naopak o výhodách malých obvodů mluví Tomáš Lebeda. „Malé obvody mají naději zajistit mnohem bližší kontakt mezi voličem a poslancem, a to jak před volbami, tak během volebního období při výkonu mandátu. I při výrazně většinovém efektu volebního systému by zůstaly, pro české prostředí tradiční, kandidátní listiny. Přitom by strany byly nuceny vybírat mnohem větší množství výrazných a kvalitních osobností na posty leaderů svých kandidátních listin.“³²

Případ Strany zelených se v dalších volbách v roce 2010 již neopakoval. V budoucnu je ale stále reálný. Strana, která se jen těsně dostane přes pět procent a své voliče má rovnoměrně rozetě po celém území, má šanci jen v největších krajích, a to nabourává rovnost aktivního i pasivního volebního práva. Rozhodně by tedy stálo za úvahu některé kraje pro případ voleb spojit. Např. Karlovarský a Plzeňský nebo Liberecký a Královéhradecký.

4.5 Široká reprezentativnost nebo stabilita?

Jedním z hlavních argumentů, které se objevují v diskusích o volebních reformách v ČR, je požadavek stabilní, akceschopné vlády. Taková může fungovat jen s podporou silné koaliční většiny. Tu se však v ČR většinou nepodařilo dát dohromady.

³² Lebeda, T.: Volební reforma v ČR – zmařený pokus z let 1998–2002. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 350

Výjimkou je období vlády ČSSD podporované ODS na základě tzv. opoziční smlouvy. Což byl spíše „sňatek z rozumu“ než projekt ideologicky kompaktní koalice. Po volbách v letech 1996, 2002 a 2006 vznikaly různé vlády, ale rozhodně nešlo říci, že by byly silné. Naopak docházelo k štěpení stran (příklad ODS a Unie svobody), štěpení koalic (ČSSD se rozešla s Unií svobody a KDU-ČSL), tzv. přeběhlictví (poslanec z opoziční strany se přidá ke koalici nebo naopak), výměnám premiérů, marným pokusům o vyslovení důvěry vládě, marným pokusům o vyslovení nedůvěry vládě a dokonce k jednomu úspěšnému vyslovení nedůvěry. Až rok 2010 přinesl nadějný volební výsledek a vznik koalice disponující 118 poslanci.

System voleb do Poslanecké sněmovny se od roku 1996 měnil jen v detailech a i jeho výstupy byly podobné. Nelze se proto divit, že jako hlavní problém bývá viděn poměrný systém, který vygeneruje nejméně pět stran, z nichž jedna je většinou viděna jako nesystémová a nevhodná do jakékoliv koalice (KSČM, SPR-RSČ), nejméně jedna je silná levicová (ČSSD), další se profilují jako pravicové (ODS, ODA, Unie svobody, TOP 09,...) či středové (KDU-ČSL, Strana zelených, Věci veřejné,...), ale silná koalice zůstává jen snem.

V prvním pokusu o zásadní reformu v roce 2000 měly být výrazně posíleny většinové prvky s jasným cílem – aby napříště vznikaly jen silné a nejvýše dvoučlenné koalice. I po volbách v roce 2006 se mluvilo o reformě a mj. i o tzv. bonusu pro vítěze, aby ten měl lepší vyjednávací pozici a mohl snáze sestavit vládu. Nic z toho se nepovedlo realizovat. Důvod je zřejmý. Nenašla se širší shoda. Menší strany nebudou nikdy preferovat takové prvky, které by je mohly vyřadit z politického dění. A nejde jen o politické zájmy. Také jde o zachování principu reprezentativnosti. O možnost různorodých stran ucházet se o moc v zemi. O širší paletu pro voliče, který se snáz ztotožní se stranou, která je více vyprofilovaná.

U volebních systémů jde o již tradiční spor – je lepší co největší otevřenost systému a proporcionalita výsledků, nebo stabilní vlády, které dokážou rychle reagovat na nenadálé problémy a práci jim nestěžují neustálé vnitrokoaliční sváry? Co z toho je lepší pro Českou republiku?

Už v březnu 1996 napsal Miroslav Novák, že „existující systém poměrného zastoupení umožňuje značnou roztržičnost, fragmentaci stranického systému, což je zvláště absurdní pro zemi etnicky homogenní jako je Česká republika“. Zároveň nepřímo

vyzýval největší strany, aby společnou většinou upravily volební systém tak, aby si ČR zachovala vládní stabilitu, protože politické postoje se budou měnit a v budoucnu by mohlo být se současným volebním systémem obtížnější sestavit a udržet dostatečně stejnorodou a stabilní vládu.³³ Jeho úvahy se potvrdily, a tak stále zůstává otázka, zda má mít v ČR přednost proporčnost před vládní stabilitou.

Na přelomu první a druhé dekády 21. století, v době, kdy je globální ekonomika zasahována silnými otřesy a slova o hospodářských nebo finančních krizích slyšíme poměrně často, se akceschopná vláda rozhodně hodí. A proč ji vlastně nemít i v době konjunktury? Samozřejmě, že i v silných vládních většinách dochází k hádkám, třenicím a někdy i rozpadům. Ale mnohým takovýmto jevům mohou odolávat snadněji. Nemůžeme sice mluvit o jistotě, ale o pravděpodobnosti, že vláda bude jednotná celé volební období, se už hovořit dá. V cestě k této „pravděpodobnosti“ však v ČR stojí především již vykrystalizovaný stranický systém, který zahrnuje velké, střední i malé strany. A i když se jejich zisky v různých volbách mění a některé strany zanikají a jiné zase vznikají, na zavádění většinových prvků do volebního systému lze jen těžko hledat shodu. A i kdyby se nějakým způsobem našla, současný stav by se na systém dvou nebo tří stran převáděl jen velmi obtížně. Zřejmě by šlo o několikaletý proces, během kterého by mnoho stran zaniklo a vytvořily se větší, názorově pestřejší bloky. Během této doby by asi nebylo možné mluvit o stabilní situaci, ale možná je třeba tento čas obětovat...

Podle mého názoru by měla proběhnout širší celospolečenská diskuse na téma vládní stability, a poté by měli političtí aktéři vybrat a nabídnout občanům jasně definovanou podobu nového systému. Dovedu si představit, že by volby do Poslanecké sněmovny probíhaly podle pravidel, které již voliči dobře znají z voleb do Senátu, tedy dvoukolový většinový systém. Co však za vhodné nepovažuji, je instalace většinových prvků do stávajícího poměrného systému. Voliči se tím dává iluze, že uspět můžou všechny strany, které se v průzkumech pohybují kolem nebo nad pěti procenty, že jejich oblíbená strana bude mít dostatečnou sílu, aby prosazovala svůj program ve vládě, bude-li vítěznou stranou oslovena, atd. Rozčarování a zklamání nad konečnou podobou sněmovny, pak může přispět jen k větší apatii občanů, k menšímu zájmu o veřejné dění a kontrolu politiků.

³³ Novák, M.: Malá politologická úvaha o vládní stabilitě. In: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004, str. 445–448

Závěr

Poměrný volební systém v ČR má jistě mnoho kritizovaných aspektů a přináší i některé nežádoucí jevy. I přes to se dá říci, že za dobu dvaceti let používání se stal pevnou součástí českého politického procesu. V české homogenní společnosti není sice nástrojem politického prosazení etnických, náboženských či jiných menšin, jak je tomu v jiných zemích, ale politickou názorovou pluralitu určitě podporuje. Že nejde jen o pouhý fakt, ale i cennou hodnotu si uvědomíme, když se podíváme do historie naší země, kde najdeme jen minimum období, ve kterých byly tolerovány odlišné politické postoje.

Jak jsem ukázal v předchozích řádcích, jsou tu některé skutečnosti, které by stály za změnu nebo alespoň za úvahu. Úpravu by si zasloužil především systém voleb do obecních zastupitelstev, který se v dnešní podobě snaží vyhovět podmínkám malých vsí i velkých měst zároveň, což se mu příliš nedaří. Také by nemělo být jednoduché manipulovat volebními obvody, což se v Praze stalo běžnou praxí.

Rovněž volby do Poslanecké sněmovny by zasloužily změnu. Rozdíly mezi velikostmi volebních obvodů přináší zbytečně vášně a zvyšují počet propadlých hlasů. Tyto hlasy samozřejmě generuje hlavně pětiprocentní uzavírací klauzule, ale ta se ukazuje jako dostatečně etablovaná. Navíc jde o natolik citlivou skutečnost, že jakákoliv její změna může být spíše k horšímu. Kde naopak volič získává pocit větší důležitosti svého hlasu, je možnost preferenčního hlasování. Tento nástroj by měl být zachován minimálně v současné podobě, popř. ještě více zvýrazněn. Je stále více využíván, a občané se pak mohou mnohem snáze ztotožnit se svým poslancem i přes systém kandidátních listin.

Pozitivně by mohl v této oblasti zafungovat volební kodex, o kterém se v poslední době mluví, a který má shrnout pravidla všech typů voleb. Nejde při tom o nic nového, hovoří o něm už důvodová zpráva k novele zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, o které se jednalo v roce 2000: „Předkládaná úprava by měla být, stejně jako připravovaná novela zákona o volbách do zastupitelstev v obcích a připravovaný zákon o volbách do zastupitelstev krajů, s nimiž sjednocuje řadu obecných ustanovení týkajících se volebního procesu, prvním krokem k přípravě tzv. ‚volebního kodexu‘, který by měl řešit řadu otázek koncepčního charakteru.“

Pokud jde o volební inženýrství a snahy o zásadní reformy, které se čas od času v českém prostředí objeví, je nutné si uvědomit, že volební systémy nejsou všelékem na neduhy politického systému v České republice, především pak na problém slabých koalic. Jak píše Michal Klíma: „Mezi formou volebního systému a stabilitou vlády není přímý vztah. Volební metody představují pouze jeden prvek v politickém systému a na povahu vlády spolupůsobí spolu s ostatními faktory.“ Mezi ty počítá historické zkušenosti, ekonomický stav, politickou kulturu, sociální rozpory a jiná specifika země. Záleží podle něho na té které zemi, jaký volební systém jí bude nejlépe vyhovovat.³⁴ Snad se pro ČR stal nejvhodnějším poměrný systém kandidátních listin. To však může potvrdit jen čas.

³⁴ Klíma, M.: Volby a politické strany v moderních demokraciích. České Budějovice: RADIX, spol. s r. o., 1998, str. 245

Použité zdroje

Literatura

Antoš, M.: Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha a. s., 2008

Balík, S.: Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009

Balík, S. (ed.): Komunální volby v České republice v roce 2002. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2003

Balík, S., Kyloušek, J. (eds.): Krajské volby v České republice 2004. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2005

Bureš, J.: Občanské fórum. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007

Cabada, L., Kubát, M. a kolektiv: Úvod do studia politické vědy. Praha: Eurolex Bohemia s. r. o., 2004

Čaloud, D., Foltýn, T., Havlík, V., Matušková, A. (eds.): Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2006

Eibl, O., Havlík, V., Kyloušek, J., Pink, M. (et al.): Krajské volby 2008. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2009

Hloušek, V., Kopeček, L. (eds.): Demokracie: Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2007

Chytilík, R., Šedo, J., Lebeda, T., Čaloud, D.: Volební systémy. Praha: Portál, s. r. o., 2009

Klíma, M.: Volby a politické strany v moderních demokraciích. České Budějovice: RADIX, spol. s r. o., 1998

Krejčí, O.: Nová kniha o volbách. Praha: Professional Publishing, 2006

- Lebeda, T.: Volební systémy poměrného zastoupení: Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2008
- Lebeda, T., Linek, L., Lyons, P., Vlachová, K. (et al.): Voliči a volby 2006. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2007
- Lijphart, A., Grofman, B. (eds.): Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives. New York: Praeger, 1984
- Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2004
- Outlý, J.: Strany a stát, volby a finance: Vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran. Olomouc: Periplum, 2003
- Oxfordský slovník světové politiky. Praha: OTTOVO nakladatelství, s. r. o., v divizi CESTY, nakladatelství a vydavatelství, 2000
- Sartori G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2001
- Scruton, R.: Slovník politického myšlení. Brno: Atlantis, 1999
- Šaradín, P.: Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008
- Taagepera, R., Shugart, M. S.: Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven, London: Yale University Press, 1989
- Žaloudek, K.: Encyklopedie politiky. Praha: Libri, 1999

Internetové zdroje

Charvát, J.: Komunální volby v Praze a otázka ústavnosti. *Revue Politika*, 4. 3. 2011, <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1432/komunalni-volby-v-praze-a-otazka-ustavnosti> (navštíveno 15. 11. 2011)

Charvát, J.: Od sedmi k pěti a zpět. *Revue Politika*, 8. 1. 2010, <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1232/od-sedmi-k-peti-a-zpet> (navštíveno 15. 11. 2011)

Koudelka, Z.: Prezident a změna volebního systému. *Centrum pro ekonomiku a politiku*, 22. 2. 2002, <http://www.cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=154> (navštíveno 15. 11. 2011)

Volby.cz (<http://www.volby.cz>)

Právní předpisy

Československo. Ústavní zákon č. 26/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady. In: *Sbírka zákonů republiky Československé*. 1954, částka 15

Československo. Zák. ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích. In: *Sbírka zákonů*. 1990, částka 59

Česko. Ústavní zák. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. In: *Sbírka zákonů*. 1993, částka 1

Česko. Ústavní zák. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. In: *Sbírka zákonů*. 1993, částka 1

Česko. Zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. In: *Sbírka zákonů*. 1995, částka 65

Česko. Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů*. 2000, částka 38

Česko. Zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). In: Sbíрка zákonů. 2000, částka 38

Česko. Zák. č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. In: Sbíрка zákonů. 2000, částka 38

Česko. Zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. In: Sbíрка zákonů. 2000, částka 39

Česko. Zák. č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. In: Sbíрка zákonů. 2000, částka 63

Česko. Zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: Sbíрка zákonů. 2001, částka 178

Rada EU. Rozhodnutí Rady ze dne 25. 6. 2002 a ze dne 23. 9. 2002, kterým se mění Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jež je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom. In: Official Journal L 283, 21/10/2002 P, 0001-0004

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:283:SOM:EN:HTML> nebo

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0772:EN:HTML> (navštíveno 21. 10. 2011)

Česko. Zák. č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů. In: Sbíрка zákonů. 2003, částka 25

Judikatura

Rozhodnutí ÚS ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 25/96, publikováno pod č. 88/1997 Sb.

Rozhodnutí ÚS ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 42/2000, publikováno pod č. 64/2001 Sb.

Rozhodnutí ÚS ze dne 12. 7. 2002, sp. zn. IV.ÚS 414/02

Rozhodnutí NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 – 195

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, č. j. 12 A 8/2010-166

Rozhodnutí ÚS ze dne 29.03.2011, sp. zn. Pl.ÚS 52/10

Sněmovní tisky

Tisk č. 585/0, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998-2002.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=585&ct1=0> (navštíveno 13. 9. 2011)

Tisk č. 763, Národní shromáždění republiky Československé, 1948-1954.

http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0763_00.htm (navštíveno 20. 8. 2011)

Abstrakt

Diplomová práce „Poměrný volební systém v ČR a jeho kritika“ se zabývá použitím poměrného volebního systému v ČR, zvláště pak jeho kritizovanými jevy. Cílem této práce je analyzovat tento systém, jeho aspekty, formy a reformy v českých podmínkách.

První kapitola definuje poměrný systém a popisuje jeho jednotlivé prvky – uzavírací klauzuli, volební formule (kvóty a dělitele), volební obvody a skrutinia a preferenční hlasy.

Kapitola 2 se zabývá čtyřmi konkrétními formami tohoto systému používanými v ČR. Popisuje volby do Poslanecké sněmovny, obecní volby, volby do krajských zastupitelstev a evropské volby.

Třetí kapitola nastiňuje problematiku českých volebních reforem – konkrétně jde o velkou reformu voleb do Poslanecké sněmovny z roku 2000 a o případ pražských voleb z roku 2010, které musel posuzovat i Ústavní soud.

Kapitola 4 předkládá kritiku poměrného systému v ČR. Má pět částí. První část se zaměřuje na nepřehledný systém komunálních voleb. Část 2 se zabývá uzavírací klauzulí. Třetí část se vypořádává s otázkou preferenčních hlasů. Část 4 pojednává o volebních obvodech. A poslední část této kapitoly obsahuje analýzu problému nestabilních vlád. V každé části nabízím nejen kritiku, ale také doporučení jako tyto problémy řešit.

Tato práce přináší některé závěry. Můžeme říci, že systém poměrného zastoupení se v České republice etabloval a uzavírací klauzule a preferenční hlasy se zdají být voliči akceptovány a využívány. Na druhou stranu volební obvody potřebují změnu, protože současné nastavení narušuje rovnost volebního práva. Také můžeme konstatovat, že volební systém má na konečná složení vládních koalic vliv, ale nikoliv zásadní. Jeho změna nemůže automaticky přinést řešení problému slabých vlád.

System of proportional representation in the Czech Republic and its critique

Abstract

The diploma thesis „System of proportional representation in the Czech Republic and its critique“ deals with the proportional representation in the Czech Republic, particularly its most criticized aspects. The purpose of this paper is to analyse this system, its characteristics, forms and reforms under the Czech conditions.

The first chapter defines proportional representation and describes its constituent elements – a legal threshold, electoral formulas (quotas and divisors), electoral districts and tiers and preference votes.

Chapter Two is concerned with four specific forms of this system applied in the Czech Republic. It describes elections to the Chamber of Deputies, local elections, elections to the regional assemblies and European elections.

The third chapter outlines the problems of Czech electoral reforms – specifically the big reform of elections to the Chamber of Deputies from 2000 and the case of Prague elections in 2010 which both had to be brought to the Constitutional Court.

Chapter Four offers a critical look on proportional representation in the Czech Republic. It consists of five parts. The first part focuses on the confusing system of local elections. Part two deals with the legal threshold. The third part tackles the issue of preference votes. Part four looks at electoral districts. And the last part of this chapter includes analysis of problems of unstable governments. In every part I provide not only criticism but also recommendations on how to solve these problems.

This thesis reaches a number of conclusions. We can say that the system of proportional representation has been embedded in the Czech Republic; and the legal threshold and preference votes seem to be accepted and used by voters. On the other hand, the electoral districts need to be adjusted because the present setting can infringe the equality of suffrage. We can also state that the electoral system has influence on composition of coalitions but not very strong. A change of electoral system can't automatically bring solutions of the problem of weak governments.

Klíčová slova

poměrný volební systém, volební reformy, Česká republika

Keywords

proportional representation, electoral reforms, Czech Republic