



European Electoral Studies

VOLUME: 4
ISSUE: 1

Návrhy volební reformy a posun ve volebním inženýrství v České republice

(Proposals for electoral reform and the shift in the electoral
engineering in the Czech Republic)

Jakub Šedo (sedo@fss.muni.cz)

Abstract:

The article briefly summarizes the development of the discussion about the reform of the electoral system for the House of Deputies of the Parliament of the Czech Republic. There are identified two periods. For the first period (1990s – beginning of the 21st century) the attempts to strengthen the position of the major parliamentary parties at the expense of the smaller parties were typical. It should lead to the more stable government with smaller number of the parties in the governing coalition. In the second period of the debate, which started after the 2006 elections, the most favored method for the stabilization of the governments was changed. The outcomes of the elections should be more proportional for the smaller parties, but the winning party should get some “bonus seats”.

Keywords:

Electoral reforms, electoral engineering, Czech Republic, House of Deputies

Note:

Tento článek byl zpracován v rámci Výzkumného záměru Politické strany a reprezentace zájmů v soudobých evropských demokraciích (kód MSM 0021622407).

Diskuse o volební reformě provází českou politickou scénu i odbornou veřejnost od druhé poloviny 90. let. Od voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (PS PČR) v roce 1996 se opakuje v každých volbách velmi podobná situace, kdy výsledky neumožňují snadné sestavení většinové vlády, samozřejmě pokud nebude uvažováno o velké koalici spojující obě nejsilnější politické strany. Daný stav je většinou odborníků, komentátorů i laiků shledáván nežádoucím (viz např. Lebeda 1998: 115-116, Novák 2004: 289-292). Změna volebního systému tradičně představuje cestu, kterou by mělo být možné stav nerozhodných výsledků a slabých vlád změnit (podrobněji k volebním reformám a motivacím pro jejich provedení viz např. Chytilek et al. 2009: 95-110).

Volební systém, který se používal v 90. letech (Zákon č. 247/1995 Sb. O volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů), produkoval výstupy, které vedly ke zcela marginálnímu zvýhodnění velkých parlamentních stran před menšími, jediný skutečně relevantní vliv systému byl ale patrný ve schopnosti oddělit pomocí klausule parlamentní od neparlamentních stran (viz Šedo 2007: 125).

Úvahy o volební reformě ve druhé polovině 90. let vycházely z identifikace dvou překážek, které brání snadnému sestavení a fungování většinové vlády. Byly jimi (1.) parlamentní reprezentace stran, které byly jako koaliční partner nepřijatelné (KSČM a do roku 1998 také SPR-RSČ) a (2.) přítomnost malých koaličních stran, které svými požadavky a svou nezbytností při sestavování vlády omezovaly akční rádius nejsilnější vládní strany. Úvahy o volební reformě proto logicky směřovaly k posílení velkých stran. Okruh možných řešení značně omezovalo znění Ústavy České republiky, která v čl. 18 stanovuje, že „Volby do Poslanecké sněmovny se konají ... podle zásady poměrného zastoupení“ (Ústava České republiky). Reforma příslušného článku Ústavy byla málo pravděpodobná, proto se pozornost soustředila na vytvoření „nepoměrného poměrného“ volebního systému, ve kterém by byly zachovány postupy vlastní listinným poměrným volebním systémům, ale jednotlivé prvky by byly systematicky nastaveny tak, aby významně zvýhodňovaly velké politické strany. Cestu naznačoval text Tomáše Lebedy (1998), ve kterém autor provedl řadu modelových výpočtů na základě výsledků voleb v roce 1996. Modelové výpočty naznačovaly, že při kombinaci malých volebních obvodů a způsobu přepočtu hlasů na mandáty vhodného pro velké politické strany bylo možné docílit dokonce stavu, kdy by

vítězný subjekt sestavoval jednobarevnou většinovou vládu.¹

Tabulka 1. Rozdíly ve výsledcích voleb 1996 při použití různých pravidel

Strana	1 obvod (4+0) ^b	8 obvodů (7+0)	14 obvodů (6+1)	38 obvodů (10+6)
ODS (67) ^a	67-68 ^c	66-71	68-87	69-106
ČSSD (61)	60-61	60-61	57-73 (70)	61-85 (57-75)
KSČM (22)	23	22-24	17-23 (13)	3-29 (1-31)
KDU-ČSL (18)	18	16-18	12-17 (8)	6-18 (5-18)
SPR-RSČ (18)	17-18	17-18	7-18 (5)	0-15 (0-14)
ODA (13)	13-14	12-15	4-17	0-12
ODS+ODA			104	80-119

^a počet mandátů, který strana získala ve volbách 1996

^b počet modelových výpočtů, které provedl T. Lebeda s daným počtem volebních obvodů (v závorce počet výpočtů, ve kterých bylo kalkulováno se součtem hlasů pro ODS a ODA)

^c nejnižší a nejvyšší počet mandátů, který byl dosažen při modelových výpočtech (v závorce kurzivou pro výpočty, kdy byly zisky ODS a ODA sčítány); v případě 14 volebních obvodů byl v jediném modelovém příkladu se sečtenou podporou ODS a ODA použit Imperialiho dělitel, tj. způsob přepočtu, který nejvíce zvýhodňuje velké subjekty.

Zdroj: Lebeda 1998: 120-127.

Praktickým výstupem této fáze českého volebního inženýrství byl návrh reformy, kterou v roce 2000 prosadily ODS a ČSSD, která ale byla ve většině bodů úspěšně napadena u Ústavního soudu (vývoj volebního systému viz Tabulka 2).² Prosazená varianta se v mnohém blížila Lebedovým modelovým výpočtům a její efekt by velmi pravděpodobně byl podobný.³ Jako určitý kompromis byl (i pod tlakem blížících se voleb, pro které neexistoval po rozhodnutí Ústavního soudu platný volební zákon) v rychlosti novelizován Zákon č. 247/1995 Sb. A zavedena pravidla, která platí i v současnosti. Proti 90. letům je současný volební systém tvrdší proti menším parlamentním politickým stranám, ale zdaleka nedosahuje dopadů, které by měl zákon č. 204/2000 Sb. Na nastavená pravidla

¹ Matematické modelování volebních výsledků, kdy jsou přepočítávány výsledky voleb podle různých pravidel, má své limity (u volebních systémů, které jsou výrazně vzdáleny používané variantě lze předpokládat, že se změnou pravidel by se změnilo i chování stran a voličů). Při uměřeném používání (pokoušet se z výsledků voleb do PS PČR dovodit, jak by dopadly volby dle většinového volebního systému, by bylo přinejmenším odvážné) ale poskytuje cennou informaci o možných efektech změny pravidel, kterou nelze získat jinými postupy.

² Změnu volebního zákona přinesl Zákon 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, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud rozhodl Nálezem č. 64/2001 Sb.

³ Přesný efekt reformy není možné posoudit, protože podle těchto pravidel volby nikdy neproběhly. Existující výpočty (viz např. Birch et al. 2002: 83) jsou zatíženy faktem, že kalkulují (s tehdy předpokládaným) vysokým ziskem Čtyřkoalice.

mohou citelně doplatit pouze strany, které jen nevýrazně překročí 5% klausuli a mají pravidelně rozloženou volební podporu. V roce 2002 se provedená změna na výstupech voleb prakticky neprojevila, ale v roce 2006 na volební systém citelně doplatila Strana zelených (viz Šedo 2007: 125).⁴

Tabulka 2. Vývoj volebního systému pro volbu PS PČR⁵

Rok voleb	Počet obvodů	Klausule ^a	Způsob přepočtu hlasů na mandáty
1996, 1998	8	5, 7, 9, 11	1. skrutinium Hagenbach-Bischoffova kvóta 2. skrutinium Hagenbach-Bischoffova kvóta a metoda největšího zbytku
návrh	35	5, 10, 15, 20	Modifikovaný D´Hondtův dělitel
2002, 2006	14	5, 10, 15, 20	D´Hondtův dělitel
^a Klausule pro samostatně kandidující stranu, pro koalici dvou, tří, čtyř a více stran.			

Zdroj: Belko 2004: 198-206

Po volbách v roce 2006 se situace v diskusi o volební reformě mění. Rozdělení stranického spektra do dvou stejně silných bloků ukázalo limity reformy, které posilují velké strany – posílení velkých stran především na úkor Zelených se stalo překážkou sestavení většinové vlády. Kromě toho zisky obou bloků by byly celkem vyrovnané i při jiných pravidlech (více příznivých pro malé strany, nebo naopak ještě příznivějších pro velké strany). Ve třinácti modelových výpočtech s různou velikostí volebního obvodu a různým počtem volebních krajů, které provedl Dalibor Čaloud (2006: 150-157), byla většina dosažená jedním či druhým z bloků ve všech případech těsná – dosahovala maximálně šesti mandátů. Vzhledem ke spojení ODS s dvojicí menších stran, především pak nejvíce zasaženými Zelenými, pravidla podporující více proporční výstupy

⁴ Změny byly provedeny Zákonem č. 37/2002 Sb. kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ K termínům použitým v tabulce: Hagenbach-Bischoffova kvóta je stavena dle vzorce $Q = H/(M + 1)$, tj. celkový počet hlasů děleno celkovým počtem mandátů zvýšeným o 1, distribuce probíhala ve dvou skrutiniích – první se konalo na úrovni volebních krajů a druhé na úrovni celostátní, v něm se operovalo pouze se zbytkovými hlasy (hlasy, které nevedly k zisku mandátu) a zbytkovými mandáty (mandáty, které se nepodařilo přidělit na úrovni krajů). Pokud ani ve druhém skrutiniu nebyly přiděleny všechny mandáty, zbylý mandát či mandáty se přidělily straně/stranám s nejvíce zbytkovými hlasy po druhém skrutiniu. Druhé skrutinium pomáhalo zmírnit určitou (nevelkou) disproporci působenou rozdělením země na volební kraje (viz Šedo 2007: 32). D´Hondtův dělitel a jeho česká modifikace distribuují mandáty stranám v jediném skrutiniu na úrovni krajů, přičemž výsledky stran jsou děleny řadou čísel 1, 2, 3, 4..., resp. při české modifikaci dělitele číselnou řadou 1,42; 2, 3, 4..., mandát vždy získá strana s nejvyšší aktuálním podílem z tohoto dělení (Lebeda 2001: 432-437; Chytilík et al. 2009: 189-200). Zvýšení prvního dělitele mělo dále znesnadnit přístup malých stran k prvnímu (v daném kraji velmi pravděpodobně jedinému) mandátu (viz např. Lebeda 2001: 439).

by spíše zvýhodňovala Topolánkovu vládu, naopak větší znevýhodnění malých stran by spíše nahrávalo levicové většině v Poslanecké sněmovně (viz Tabulky 3 a 4).

Diskuse o volební reformě po volbách v roce 2006 opouští snahu o omezení malých politických stran a nově se zaměřuje především na stranu, která získá největší volební podporu – označovanou také jako vítěz voleb.⁶ Místo znevýhodnění malých politických stran ve prospěch velkých se nově objevuje snaha o posílení náskoku vítěze voleb.⁷ Praktickým projevem změny chápání cíle volební reformy se stala nejprve koaliční smlouva, která stála na počátku Topolánkovy vlády,⁸ a poté i konkrétní návrhy na volební reformu (viz též Chytilík et al. 2009: 313-314).

⁶ V textu používáme termín „vítěz voleb“ pro nejsilnější stranu (s touto definicí ostatně kalkulují i návrhy reformy), jakkoliv uznáváme, že nemusí být zcela příhodný. V řadě případů mimo Českou republiku je faktickým vítězem voleb ten, kdo sestaví vládu, i když nemá nejsilnější podporu – např. na Slovensku jak po volbách v roce 1998, tak po volbách v roce 2002 sestavovala vládu druhá nejsilnější strana (viz např. Kopeček 2006: 181-182 a 201-202).

⁷ Určitou inspiraci představuje volební systém pro volbu Poslanecké sněmovny v Itálii, kde je vítězi garantováno minimálně 340 mandátů z 617 (podrobněji viz Čaloud – Foltýn 2006: 189-190). České návrhy jsou na rozdíl od italské varianty umírněnější, vítěz nemá garantovanou většinu, ale pouze o něco výhodnější pozici při vyjednávání, než jakou by měl při použití dosavadních pravidel.

⁸ Změna pravidel na volební systém, který bude mírnější vůči malým politickým stranám, a zároveň zaručí prémii vítězi, byla zakotvena do Koaliční smlouvy současné koalice (viz např. Text koaliční smlouvy - http://www.lidovky.cz/ln_redakce.asp?c=A061228_160413_In_redakce_hrn, identicky jej uvádí server idnes; webové stránky stran, které smlouvu podepsaly, obvykle uvádějí kratší verzi bez pasáží o volební reformě).

Tabulka 3: Modelování výsledků voleb v roce 2006 při použití různých pravidel⁹

Způsob přepočtu	ODS	ČSSD	KSCM	KDU-ČSL	SZ
D´H 14 obvodů ^a	81	74	26	13	6
H 14	75	69	27	16	13
HB 14	78	71	26	14	11
Im 14	81	73	26	12	8
IM 14	92	82	19	5	2
č D´H 14	87	75	25	9	4
S-L 14	75	69	25	15	16
D´H 1	76	69	27	15	13
D´H 8	80	72	26	13	9
D´H 12 ^b	81	74	25	13	7
D´H 35	90	79	26	5	0
HB 8 ^c	77	69	27	15	12
č D´H 35 ^d	97	93	9	1	0

Vysvětlivky: H – Hareova kvóta, HB – Hagenbach-Bischoffova kvóta, Im – Imperialiho kvóta, D´H – D´Hondtův dělitel, S-L – dělitel Sainte-Laguë, č D´H – česká modifikace D´Hondtova dělitele, IM – Imperialiho dělitel

^a současný volební systém

^b ve výpočtu sloučeny Karlovarský kraj s Plzeňským a Liberecký s Ústeckým

^c volební systém, který byl používán v 90. letech

^d volební systém, který neúspěšně prosazovala ODS s ČSSD v roce 2000

Zdroj: Čaloud 2006: 150-157, v posledním výpočtu vlastní výpočet.

⁹ Termíny užití v tabulce 3, které nebyly uvedeny již v tabulce 2: Hareova kvóta – $Q = H/M$, Imperialiho kvóta $Q = H/(M+2)$, dělitel Sainte-Laguë – číselná řada 1, 3, 5, 7..., dělitel Imperiali – číselná řada 2, 3, 4, 5... (Lebeda 2001: 432-437; Chytilík et al. 2009: 189-200).

Tabulka 4: Počet mandátů pro oba bloky po volbách v roce 2006 při použití různých pravidel¹⁰

	ČSSD+KSČM	ODS+KDU-ČSL+SZ
d´H 14	100	100
H 14	96	104
HB 14	97	103
Im 14	99	101
IM 14	101	99
č d´H 14	100	100
S-L 14	94	106
d´H 1	96	104
d´H 8	98	102
d´H 12	99	101
d´H 35	105	95
HB 8	96	104
č d´H 35	102	98

Zdroj: Vlastní výpočet dle Čaloud 2006: 150-157.

Poslední vývoj realizaci volební reformy nepřeje. Bez ohledu na pád Topolánkovy vlády a další vývoj směřující k předčasným volbám by jistým problémem pro její přijetí bylo odmítavé stanovisko ČSSD. Přesto představují návrhy volebních reforem zajímavý materiál ke studiu, minimálně jako (i ve světovém měřítku) neortodoxní způsob spojení požadavku na proporcionalitu zastoupení při současném posílení vládní stability. Podrobněji se připravované reformě věnují dva následující články tohoto čísla časopisu. V prvním Václav Brachtl shrnuje efekty tří variant, které se dostaly do „užšího výběru“ a jejich subvariant (každá varianta měla dva alternativní způsoby řešení zvýhodnění vítěze voleb). Zaměřuje se především na míru proporcionality a také na míru zvýhodnění nejsilnějšího subjektu, tj. nakolik tyto varianty splňovaly předpoklady politických zadavatelů. Ve druhém textu sešub Charvát podrobněji věnuje tzv. řecké variantě, která byla nakonec vybrána tehdejší vládou. Identifikuje především problémy, které jsou potenciálně spojeny s realizací této varianty, a ve svém textu také navrhuje alternativní řešení volební reformy.

¹⁰ Barva v prvním sloupci identifikuje, zda by měl většinu pravicový či levicový blok.

Seznam použitých pramenů a literatury:

- Belko, M. (2004): Vývoj volebního systému českých zemí od roku 1848. In: Chytilík, R. – Šedo, J. (eds.): Volební systémy. Brno, Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, s. 158-209.
- Birch, S. – Miliard, F. – Popescu, M. – Williams, K. (2002): *Embodying Democracy. Electoral Systems Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan.
- Čaloud, D. (2006): 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, s. 145-163.
- Čaloud, D. – Foltýn, T. (2006): Electoral engineering in use? The case of Italy. *Evropská volební studia*, roč. I, č. 2, s. 185-195.
- Chytilík, R. – Šedo, J. – Lebeda, T. – Čaloud, D. (2009): *Volební systémy*. Praha, Portál.
- Kopeček, L. (2006): *Demokracie, diktatury a politické stranictví na Slovensku*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Lebeda, T. (1998): Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení. *Politologický časopis*, roč. V, č. 2, s. 115-136.
- Lebeda, T. (2001): Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, roč. XXXVII, č. 4, s. 425-444.
- Nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.
- Novák, M. (2004): Geneze a problémy českého stranického systému. In: Novák, M. – Lebeda, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání*. Pelhřimov, Aleš Čeněk, s. 253-292.
- Šedo, J. (2007): *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Text koaliční smlouvy
- (http://www.lidovky.cz/ln_redakce.asp?c=A061228_160413_ln_redakce_hrn)
- Ústava České republiky.
- Vláda připravuje nový volební systém (<http://www.ct24.cz/domaci/6576-vlada-pripravuje-novy-volebni-system/>)
- Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.
- Zákon 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, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 37/2002 Sb. kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.