



European Electoral Studies

VOLUME: 4
ISSUE: 1

Řecká varianta a reforma sněmovního volebního systému

(“Greek” variant and the reform of the electoral system for the Chamber of Deputies)

Jakub Charvát (charvatinho@email.cz)

Abstract:

The aim of this article is to analyse so-called Greek proposal of bill of electoral reform for electoral system to the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic and to show its weaknesses. The main problem of this proposal is, according to the author of this article, the bonus for the winner of electoral competition. By using the analysis of current electoral system the author tries to prove that the more important in the Czech political reality is the proportionality of electoral results than the bonus for winning political party. In the end, author presents his project to reform the current electoral system. These changes are likely to have minimal effect on the electoral behaviour of voters and political parties. This proposal modifies the number of electoral districts from current fourteen to nine (by means of combination of current small electoral districts), it also modifies the process of preferential voting (four preferential votes for each voter and variable threshold for being elected by means of preferential voting from four to five per cent, depending on electoral district magnitude) and abolishes additive legal threshold for electoral coalitions. This project may produce more proportional results than the current electoral system, what should make the political system capable to establish strong governmental majority and relatively strong cabinet as a coalition of one large and two small political parties. Use of the d'Hondt divisor also offers slight bonus for winning party, what has been one of the aims of electoral reform for current Czech cabinet. As an useful proposal, which should be considered, the author also suggests modification of the number of deputies from two hundred to one hundred seventy-five.

Keywords:

Electoral reform, PR, district magnitude, electoral formula, proportionality, political system, bonus seats, mixed-member system

1. Úvod

Po sněmovních volbách v České republice v roce 2006 se – podobně jako po většině předchozích sněmovních voleb v České republice – na pořad dne vrátila otázka volebního systému a možnosti jeho reformy. Premiér České republiky a předseda ODS Mirek Topolánek dokonce pověřil ministra spravedlnosti Jiřího Pospíšila zpracováním návrhu reformy volebního systému do Poslanecké sněmovny. Ministr spravedlnosti předložil vládě k projednání šest variant a několik subvariant návrhu volební reformy. Vláda z nich pak na svém jednání na konci srpna roku 2008 vybrala tři varianty, přičemž každá měla další dvě subvarianty. Ty byly postoupeny speciální komisi jmenované stranami vládní koalice. V první polovině ledna roku 2009 se pak česká vláda rozhodla pro tzv. řeckou variantu.

Je to právě volební systém, který je označován za většinu příčin stávajících politických problémů. Je sice pravda, že nevhodně zvolený volební systém může existující problémy prohlubovat a zvyrazňovat a že vhodně zvolený volební systém naopak může mnohé problémy zmírňovat. Případná změna volebního systému ovšem nemusí být účinným lékem na nemoci politického systému. Pro příklad nemusíme chodit daleko, volební systém pro volby do PS PČR užívaný v devadesátých letech byl kritizován a následně reformován pro svou neschopnost ustavit dostatečně silné vlády, stávající volební systém, který měl tyto neduhy odstranit, je dnes ovšem kritizován z totožných příčin. Navíc platí, že změna volebního systému nejenže nemusí vést k předpokládaným a očekávaným výsledkům, naopak může způsobit ještě závažnější narušení rovnováhy politického systému, než tomu bylo za volebního systému starého.

Většina autorů se shoduje na tom, že představa ideálního volebního systému je utopií. V různém prostředí s různou politickou tradicí a různým politickým systémem uspokojujivě fungují různé volební systémy. Ostatně již Aristoteles ve své čtvrté knize *Politiky* přišel se zajímavou myšlenkou, když říká, že ve skutečnosti nejde ani tak o to hledat nejlepší vládu vůbec, ale spíše o to nalézt takový politický režim, který nejlépe vyhovuje v daných podmínkách. Totéž platí o nastavení volebního systému. Každý politický systém by se měl snažit nalézt ten nejlepší volební systém pro svou tradici a politickou kulturu, protože se však jednotlivé politické systémy výrazně liší, je důsledkem ona mnohost volebních technik. Rein Taagepera (1999) dokonce hovoří o tom, že každý volební systém představuje systém *sui generis*, protože případně i stejná volební pravidla jsou vkládána do různých historických a sociopolitických souvislostí.

Tento příspěvek se pokusí představit kritickou analýzu tzv. řecké varianty volební reformy a poukázat na její základní nedostatky. Současně se autor pokusí poukázat na některé politologické problémy mechanismu volební prémie, které by mohly nastat

v případě, že by byl tento mechanismus v české volební praxi skutečně aplikován.

Následně bude představen alternativní návrh volební reformy, který je podle názoru autora přijatelný a plně funkční pro českou sněmovní legislativu. Jedná se o pouhé upravení stávajícího nastavení tak, aby to nemělo výraznější vliv na volební chování politických stran ani voličů. Současně se tato úprava pokusí podržet vládního zadání na volební reformu (maximální možná míra proporcionality při současné bonifikaci vítěze volebního klání) a rovněž bude zachována technika poměrného zastoupení, která je vyžadována čl. 18, odst. 1 Ústavy České republiky.

Na závěr pak budou připomenuty některé další nedostatky stávajícího nastavení sněmovního volebního systému (mechanismus preferenčního hlasování a počet preferenčních hlasů pro jednoho voliče, existence aditivní klauzule, sudý počet poslanců) a bude navržena jejich případná úprava v rámci systému poměrného zastoupení.

2. Nedostatky stávajícího systému

Diskusi o volební reformě by měla předcházet nejen analýza dosavadního volebního systému, ale politického prostředí vůbec, aby bylo možné odhalit příčiny stávajících nedostatků. Bohužel v mnoha případech si autoři volební reformy pouze vytknou cíle, kterých chtějí dosáhnout, a pokusí se aplikovat nějaký konkrétní volební design k jejich dosažení. Mnohdy jsou rozhodnutí o konkrétní podobě volebního designu prováděna na základě poznatků z některého jiného politického systému, aniž by ovšem bylo uvažováno, v jakém politickém prostředí jsou dané výsledky produkovány a nakolik je toto prostředí podobné podmínkám, do nichž má být tento volební design přenesen. Každý volební systém představuje originál a v různých podmínkách se bude chovat různě. Mnohdy pak jsou autoři volební reformy překvapení, že nová úprava volební legislativy nevede k požadovanému výsledku. Zapomíná se ovšem na to, že z jednoho politického systému do jiného lze přenášet pouze konkrétní volební pravidla, nikoli však volební systém jako takový – se všemi jeho aspekty a výstupy.

S podobnou situací se setkáváme i v případě současných návrhů reformy volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny v České republice. Vrcholní politici se shodli na tom, že stávající volební systém má dva základní nedostatky: podreprezentovává malé strany a znemožňuje ustavení silné většinové vlády. Už se ovšem nezamýšlí nad tím, zda jde skutečně o nedostatek volebního systému, nebo českého politického prostředí. Nezamýšlí se například nad podobou stranického systému a koaličním potenciálem jednotlivých politických stran. Přitom právě zde se nachází kořeny celého problému.

Lékem se podle politiků má stát reforma volebního systému, pro niž byly nastaveny

dva základní parametry: jednak aby došlo k jakési bonifikaci vítězné strany; jednak zvýšení proporcionality alokace mandátů politickým stranám vzhledem k zisku hlasů, které ve volbách obdržely. Limitem předloh reformy volebního systému je pak samozřejmě znění čl. 18, odst. 1 Ústavy ČR, který kodifikuje volbu Poslanecké sněmovny pomocí systému poměrného zastoupení.

Zvýšení proporcionality má vést ke spravedlivějšímu zastoupení zejména menších politických stran, požadavek bonifikace vítěze voleb má umožnit vítězi voleb ustavit silnou vládu. Požadavkem volební reformy je tedy posílení principu reprezentativnosti volebního systému při současném posílení principu vládní akceschopnosti. Tedy simultánní posílení dvou principů, které podle většiny teoretiků volebních systémů směřují proti sobě a podle nichž je třeba se při nastavování volebních pravidel rozhodnout pro jeden z nich. To je zřejmé i z podoby návrhu řecké varianty, analyzované touto prací, kdy volební prémie výrazně zasahuje do proporčního efektu zvolené Hagenbach-Bischoffovy kvóty a oslabuje jej.¹

Přesto v podmínkách českého politického systému existuje způsob, jak posílit vládní akceschopnost (při existenci koaliční vlády) a současně posílit princip reprezentativnosti. Je to vlastně samotné posílení principu proporcionality, které současně zajistí naplnění druhé podmínky.

3. Řecká varianta

Řecká varianta předpokládá dvě skrutinia a zavádí Hagenbach-Bischoffovu metodu přepočtu hlasů na mandáty při zachování stávajícího nastavení volební klauzule. První skrutinium se má odehrávat na úrovni volebních krajů, jejichž hranice se překrývají s regiony NUTS II. To předpokládá, že se volby budou odehrávat v osmi volebních krajích, a sice: hlavní město Praha, Středočeský kraj, Severozápad (Ústecký kraj a Karlovarský kraj), Jihozápad (Jihočeský kraj a Plzeňský kraj), Severovýchod (Královéhradecký kraj, Pardubický kraj a Liberecký kraj), Jihovýchod (Jihomoravský kraj a kraj Vysočina), Moravskoslezsko (Moravskoslezský kraj), Střední Morava (Olomoucký kraj a Zlínský kraj).

Tabulka 1. Model řecké varianty aplikovaný na výsledky voleb 2002 a 2006

	ODS	ČSSD	KSČM	KDU-ČSL	SZ	Koalice	Vládní koalice
--	-----	------	------	---------	----	---------	----------------

¹ Štěpán Pecháček a Jan Němec (2008: 13) upozorňují, že v případě volebního systému do italské dolní komory volební prémie významně destruuje proporční efekt Hareovy kvóty.

Volby výsledek 2002	58	70	41	-	-	31	101
Proporčně 2002	56	69	42	-	-	33	102
Řecká I. – 2002	55	75	40	-	-	30	105
Řecká II. – 2002	56	74	40	-	-	30	104
Volby výsledek 2006	81	74	26	13	6	-	100
Proporčně 2006	75	69	27	15	14	-	104
Řecká I. – 2006	85	67	25	12	11	-	108
Řecká II. – 2006	82	70	25	12	11	-	105

Zdroj: Převzato z dokumentu Návrh variant upravujících volební systém pro volby do PS PČR.

Je zřejmé, že jednotky NUTS II jsou volebními obvody, v nichž se nějakým způsobem spojují stávající kraje, a nejedná se tak o nějaký pokus o gerrymandering. Současně je ale třeba si uvědomit, že ani regiony NUTS II neumožňují vyřešit stávající slabinu volebních obvodů, a sice jejich rozdílnou velikost,² jak tomu ostatně nasvědčuje tabulka 2.

Z tabulky 2 je zřejmé, že rozdíl mezi největším a nejmenším volebním obvodem je patnáct mandátů v roce 2002 (více než o tři čtvrtiny velikosti nejmenšího kraje), v roce 2006 pak čtrnáct mandátů (téměř tři čtvrtiny velikosti nejmenšího kraje). Výhodou nicméně je, že se ve všech případech jedná o velké volební obvody, čímž je disproporcionalita alokace mandátů v rámci jednotlivých obvodů výrazně snížena. Stále to ovšem neřeší problém stávajících krajů (viz níže).

Tabulka 2. Velikost volebních obvodů NUTS II při dvou stech poslancích

Počet odevzdaných platných hlasů	2002	2006
Praha	24	25
Středočeský kraj	23	23
Severozápad	19	19
Jihozápad	23	23
Severovýchod	30	29
Jihovýchod	34	33
Moravskoslezsko	23	23
Střední Morava	24	25
Celkem	200	200

² Například Dieter Nohlen (1990: 216) dokumentuje (na příkladu Španělska), že různá velikost volebních obvodů je možnou příčinou disproporce volebních výsledků.

Zdroj: Vlastní výpočty autora.

Politologická literatura rozlišuje tři typy volebních obvodů: malé, v nichž dochází ke značné deformaci proporcionality volebního výsledku; střední, kde by mělo docházet k nižší deformaci proporcionality volebních výsledků; a velké, kde by míra deformace proporcionality měla být minimální.³ Obecně tedy platí jednoduchá úměra – čím větší je volební obvod (čím více se v něm rozděluje mandátů), tím více politických stran má prostor se ve volebním obvodě prosadit, a tím poměrněji budou mandáty alokovány. Zatímco Taagepera se Shugartem (1989: 123) označují pětimandátové volební obvody za nejmenší středně velké obvody, podle Nohlena (1990: 65) by tyto obvody patřily ještě mezi volební obvody malé. Nohlen stanovuje spodní hranici středních obvodů na šest mandátů. To ale připouští i Taagepera se Shugartem v případě většího počtu politických stran a pro takový případ posouvají tuto hranici na šest mandátů.⁴ Na základě těchto poznatků by bylo v případě České republiky možné rozlišit volební obvody podle jejich velikosti následovně: malé volební obvody do pěti mandátů; střední jako šestimandátové až desetimandátové volební obvody; a velké volební obvody, v nichž se rozděluje více než deset mandátů.⁵

V České republice se v současném volebním systému setkáváme se všemi třemi typy

³ Podle mého názoru by ovšem neměl být podceňován vliv volebních formulí, které se v poměrných systémech výrazně podílí na případné disproporcionalitě volebních výsledků – velmi podnětný v této problematice je příspěvek Kennetha Benoit (2000). Je to právě kombinace velikosti volebního obvodu a volební formule, co určuje výslednou míru disproporcionality, přičemž platí, že s klesající velikostí volebního obvodu se stále výrazněji projevují disproporční účinky volebních formulí. Tento vztah mezi velikostí volebního obvodu a disproporčními účinky volebních formulí je kvadratický, nikoli lineární. Ostatně podobně uvažuje ve svém slavném textu *The Political Consequences of Electoral Laws* (1967) i Douglas Rae, který upozorňuje, že vztah mezi větší velikostí obvodu a větší proporcionalitou není lineární, ale kvadratický – tzn. opisuje křivku (Sartori 2001: 21, poz. 6). Podobně Arend Lijphart je toho názoru, že klesne-li velikost volebního obvodu pod osm mandátů, pak progresivně narůstá disproporcionalita alokace mandátů. Tyto hodnoty však Lijphart měří pro D'Hondtovu formuli (viz Klíma 2001: 113). Douglas Rae se snažil ukázat, že volební obvody s nejvýše pěti mandáty mají výrazně většinový efekt (Novák 1996: 412).

⁴ Jiný přístup k této problematice představují např. Carey s Hixem (2008: 6), kteří rozlišují pouze malé a velké volební obvody, přičemž malé volební obvody jsou obvody do šesti mandátů, zatímco velké volební obvody rozdělují více než šest mandátů.

⁵ Problém s obecnými charakteristikami dopadu velikosti volebních obvodů na proporcionalitu rozdělování mandátů nastává ve chvíli, kdy se část mandátů převádí do druhého skrutinia (Lijphart 1994: 11). Pak je velmi složité určit, do jaké skupiny takové volební obvody patří a jak se budou chovat. Výše uvedené předpoklady chování alokace mandátů ve volebních obvodech rovněž závisí na poměru hlasů odevzdaných pro jednotlivé politické strany. Bude-li jedna strana výrazně dominovat, potom i ve středních volebních obvodech může nastat situace, že se objeví umělé většiny. Budou-li další strany výrazně zaostávat za dvěma nejsilnějšími stranami, pak se i v proporčních technikách může objevit efekt třetí strany, známý z většinových technik.

volebních obvodů z hlediska jejich velikosti, což vzbuzuje nevoli zejména u kandidátů a voličů menších politických stran ve středních a malých volebních obvodech (příkladem budiž soudní stížnost na neplatnost voleb kandidáta a lídra kandidátní listiny Strany zelených v Libereckém kraji Petra Pávka). Přesto nezpochybnitelnou výhodou stávajícího vymezení volebních obvodů je fakt, že jejich hranice jsou vymezeny nestranně a odpovídají geografickému, nikoli politickému dělení země.⁶ I proto by bylo vhodné při vytváření nové podoby volebních obvodů vycházet ze stávajícího nastavení a nové volební obvody od současných krajů odvozovat. To se, jak již bylo řečeno výše, v případě řecké varianty skutečně podařilo.

Princip bonifikace je řešen v rámci druhého skrutinia. První podvarianta předpokládala, že ve druhém skrutiniu budou přiděleny všechny zbytkové mandáty (rozuměj mandáty, které se nepodaří rozdělit v prvním skrutiniu pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty) celkovému vítězi voleb. Jedná se tedy o jakousi modifikaci tvrdého bonusu (kde je předem stanoven počet bonusových mandátů), přičemž ona modifikace spočívá v tom, že není dopředu znám počet prémiových mandátů, které připadnou vítězi. Podle volebních modelů by šlo o zhruba osm až jedenáct mandátů, které by se přidělovaly ve druhém skrutiniu. Teoreticky by mohlo ale jít i o více zbytkových mandátů – záleží na rozložení hlasů mezi politické strany. Reálně tedy hrozí, že se bude rozdělovat deset a více mandátů, což by znamenalo smíšený (nikoli poměrný) volební systém.

Logika takového bonusu pro vítěznou stranu totiž předpokládá aplikaci většinové techniky stranického blokového hlasování. Jedná se vlastně o jeden volební obvod, v němž strana, která získá nejvíce hlasů, získá všechny mandáty. V teorii volebních systémů platí poučka, že rozděluje-li se ve volebním systému pomocí každé z formulí (nominálně⁷ a proporčně) alespoň pět procent mandátů, pak se jedná o smíšený volební systém (Massicotte – Blais 1999: 345, poz. 5). V českém sněmovním volebním systému by tuto hranici představovalo deset a více mandátů.

Poněkud jiný přístup představují Shugart s Watenbergem (2003: 10), kteří definují smíšený volební systém jako víceúrovňový, přičemž se jedna úroveň obsazuje jmenovitě,

⁶ Horowitz (2003: 126) upozorňuje, že je nejen důležité vybrat vhodný volební systém, ale rovněž se ujistit, že hranice vymezené vládním tělesem jsou nastaveny co nejvíce neutrálně a nezávisle.

⁷ Souhlasím s Daliborem Čaloudem (2004: 144, poz. 1), který píše, že z hlediska praxe smíšených systémů vystihuje termín nominální složka lépe její podstatu než většinová složka, a sice proto, že některé země užívají místo většinové volební techniky ve smíšeném systému techniku semiproporční.

popřípadě semi-proporčně,⁸ a jiná pomocí kandidátní listiny. Tato definice jim umožnila zařadit do skupiny smíšených volebních systémů třeba i Izrael v devadesátých letech, kde se volil většinově jediný mandát, konkrétně předseda vlády. V případě řecké varianty by tedy první úroveň představoval listinný poměrný systém ve volebních obvodech, druhou pak celostátní úroveň, kde jsou všechny zbývající mandáty přiděleny té kandidátce, která získá prostou většinu hlasů – tedy v souladu s logikou stranického blokového hlasování.

Z obou výše představených přístupů k otázce definice smíšených systémů je tedy zjevné, že se v případě aplikace řecké varianty může jednat o smíšený volební systém, ve kterém není rozdělování mandátů v jeho jednotlivých složkách vzájemně závislé, jde tedy o systém nezávislé kombinace, konkrétně o paralelní typ.⁹ Jen připomínám, že pro paralelní typ se užívá jako synonymum termín smíšený většinový systém (srv. Shugart – Wattenberg 2003, Norris 2004, Golder 2005, Thames – Edwards 2006, Newman 2006: 23).¹⁰

Druhá alternativa předpokládala, že se bonusové mandáty budou rozdělovat na úrovni volebních obvodů, a to tak, že se zbytkové mandáty z daného volebního obvodu

⁸ Shugart s Wattenbergem (2003: 11) rovněž připouštějí možnost, že by i v nominální složce smíšeného volebního systému mohly být mandáty rozdělovány pomocí poměrného volebního systému. Muselo by však zřejmě jít o nějakou výrazně personalizovanou podobu poměrného volebního systému, zřejmě o systém jednoho přenosného hlasu.

⁹ Kombinaci stranického blokového hlasování a listinného poměrného systému nalezneme ve třech zemích světa – Andoře, Senegal a Tunisku (srv. Reynolds – Reilly – Ellis 2005: 112, tab. 5).

¹⁰ Jak již bylo řečeno, tato kritika je platná z hlediska mechanismu. Z hlediska účinku je možné argumentovat, že tento model aplikovaný na výsledku voleb konaných v roce 2006 poskytuje proporčnější výsledky, než jsou skutečné výsledky voleb. Pro srovnání můžeme použít třeba tzv. Least square index (podrobněji o tomto indexu viz /Gallagher 1991: 40–41/), který představuje nástroj měření (dis-)proporcionality volebních výsledků, přičemž výsledky se pohybují od nuly (maximální proporcionalita volebního výsledku) až do sta (maximální míra disproporcionality). Zatímco pro skutečné výsledky voleb 2006 udává Least square index hodnotu 5,45 (na půdě Sněmovny), pro výsledky modelu voleb s řeckou variantou a bonusem pro celostátního vítěze voleb udává hodnotu 5,22 (vlastní výpočty autora). Důvod je zřejmý – poměr a charakter proporční a nominální složky volebního systému. Proporční složka obsazuje zhruba devadesát pět procent mandátů, navíc jeden celostátní volební obvod produkuje značně proporční výsledky. Naproti tomu nominální složka obsazuje pouze okolo pěti procent mandátů, tedy velmi malé množství mandátů, pročež se není schopná nějak výrazněji projevit ve smyslu deformace proporcionality volebních výsledků. Na druhou stranu je třeba přiznat, že porovnání proporcionality skutečných volebních výsledků z roku 2002 a modelu s řeckou variantou, aplikovaného na tytéž volby, ukazuje opačnou tendenci – skutečné volby vykazují hodnotu Least square indexu 4,95, zatímco model s řeckou variantou 5,71 (vlastní výpočty autora). V případě ústavní stížnosti na to, že se již nejedná o systém poměrného zastoupení, by tedy nakonec záleželo na interpretaci nové volební legislativy ze strany Ústavního soudu. Zatímco u jiných parametrů volebního systému lze stanovisko Ústavního soudu do jisté míry předjímat na základě jeho předchozích rozhodnutí, mechanismus volebního bonusu představuje nový prvek české volební legislativy a stanovisko Ústavního soudu je značně nejasné.

z prvního skrutinia přidělí ve druhém skrutiniu té straně, která získala na úrovni volebního obvodu nejvíce hlasů. Problémem by ovšem nadále zůstávala skutečnost, že by se tak de facto v české praxi zbytkové mandáty rozdělovaly mezi dvě největší strany, čímž je narušena logika bonifikace pro vítěze voleb. Navíc by se tím vlastně opakovala stávající situace, kdy jsou posilovány zisky dvou největších stran na úkor stran malých. Tuto variantu nakonec vláda odmítla, a proto se jí tedy nebudu více zabývat.

Dalším problémem řeckou variantou navržené bonifikace je deformace proporcionality volebního systému nikoli v důsledku neschopnosti volební formule akurátněji rozdělit mandáty, ale z rozhodnutí zákonodárců. Tím by byla de facto narušena vůle (části) voličů jedné strany, jejichž hlasy by byly využity de facto ve prospěch jiné strany. Jako příklad si připomeňme situaci z voleb z roku 2006, kdy Strana zelených chybělo k zisku mandátu v Královéhradeckém kraji sedmdesát pět hlasů. Pokud by se podobná situace opakovala i při řecké variantě volebního systému, nejenže by Strana zelených nezískala mandát, ale tento mandát by byl navíc převeden do druhého skrutinia, aniž by se o něj Strana zelených mohla ucházet. Tento mandát by pak získala vítězná strana na celostátní úrovni, v horším případě by mohlo jít dokonce o stranu, se kterou Strana zelených není ochotna po volbách spolupracovat.

Mechanismus volební prémie by měl své opodstatnění zřejmě v takovém uspořádání stranického systému, kdy jsou politické strany již před volbami schopny dát najevo, jak bude vypadat koaliční vláda v případě jejich vítězství, a do volební soutěže tak vstupují dva silné volební bloky. Pak by možná bylo opodstatněné uvažovat o tom posílit vítězný blok tím, že nejsilnější strana ve volbách získá bonusové mandáty. Ve stávající české situaci to ale, podle mého názoru, není vhodné řešení.¹¹ Jednak se jednání o podobě koaliční vlády vedou až po volbách, jednak by taková úprava při stávající podobě stranického systému mohla způsobit i množství problémů. Pokud by totiž vítězná strana, která by dostala bonusové mandáty, nebyla schopna ustavit většinu ve Sněmovně, pak by se zřejmě – při nulovém koaličním potenciálu KSČM – nepodařilo nalézt sněmovní většinu ani druhé nejsilnější straně a situace by se zablokovala. Problém by ale představovala i situace, pokud by druhá nejsilnější strana byla schopná ustavit většinovou vládu. Opozice by totiž byla posílena o ony bonusové mandáty, což zcela evidentně směřuje proti logice jejich zavedení.

¹¹ Podobně uvažuje ostatně i Giovanni Sartori (2001: 19), podle kterého lze použití volební prémie jen těžko ospravedlnit v systémech omezeného pluralismu. Podle Sartoriho je nejlepší tento prostředek používat ve fragmentovaných stranických systémech, kde mechanismus volební prémie nutí jednotlivé politické strany vytvářet volební seskupení, a měl by tedy vytvářet tendence k integračním procesům ve stranickém systému.

Ilustrujme si to na hypotetické situaci vycházející z logiky tzv. holandské varianty předlohy návrhu volební reformy: sto devadesát mandátů se obsazuje v jediném, celostátním volebním obvodu za užití d'Hondtova dělitele, deset mandátů pak představuje bonus pro vítěze voleb. K tomuto modelu užití výsledky sněmovních voleb 2006. V naší hypotetické situaci se Strana zelených přihlásí k levicovému bloku a odmítne vytvořit vládní koalici s ODS. KDU-ČSL je ochotna stát se členem koaliční vlády spolu s ODS a v případě potřeby je připravena vyjednávat i s ČSSD. Ovšem obě malé strany odmítají jakoukoli spolupráci s komunisty, jakožto i podporu vlády komunistickými poslanci. Výsledky voleb 2006 přepočtené podle výše uvedeného modelu by vypadaly následovně: ODS dvaosmdesát mandátů (dvaasedmdesát ve volebních obvodech a deset jako bonus), ČSSD šedesát šest mandátů, KDU-ČSL čtrnáct mandátů, KSČM šestadvacet mandátů, Strana zelených dvanáct mandátů.¹² Koalice ODS a KDU-ČSL tedy s devadesáti šesti mandáty nedosáhne na většinu ve Sněmovně, podobně koalice ČSSD, KDU-ČSL a SZ by měla jen dvaadevadesát sněmovních mandátů a ani případná spolupráce ČSSD a KSČM by nevytvořila sněmovní většinu.¹³ Podobná situace by se ale opakovala i ve volbách 2002 přepočtených modelem s bonusovými hlasy a za situace, že vítězná strana nenajde koaličního partnera. Kdyby se Koalice přimkla k ODS a odmítla vstoupit do vlády s ČSSD a KSČM by měla nulový koaliční potenciál a nebyla přijatelným partnerem pro ČSSD, pak by se ani ve volbách roku 2002 nepodařilo tímto systémem sestavit většinovou vládu. ČSSD by obdržela sedmdesát šest mandátů, ODS padesát tři mandátů, Koalice jedenatřicet mandátů a KSČM čtyřicet poslaneckých mandátů. Ani bonusové hlasy pro vítěze voleb nemusí v České republice vést k bezproblémovému ustavení vlády s většinovou podporu ve Sněmovně.

Další problém by představovala situace, za které by bonusové mandáty obdržela nejsilnější strana ve volbách, která by ovšem nedokázala sestavit většinovou vládu, a většinovou vládu by tak sestavila druhá nejsilnější strana. To by nastalo například tehdy, byl-li by po volbách 2006 aplikován systém s bonusovými mandáty a došlo k dohodě mezi Jiřím Paroubkem a Miroslavem Kalouskem na sestavení vlády, kterou by podpořila nebo

¹² Vlastní výpočty autora.

¹³ Naopak pokud by se rozdělovaly mandáty opět podle Hagenbach-Bischoffovy kvóty v osmi volebních obvodech (odpovídajících NUTS II), ale místo toho, aby byly využity jako volební bonus, by se zbytkové mandáty rozdělily na úrovni volebních obvodů mezi jednotlivé strany pomocí metody největších zbytků, dostali bychom na modelu výsledku voleb konaných v roce 2006 následující výsledky: ODS sedmdesát pět mandátů, ČSSD sedmdesát mandátů, KSČM sedmadvacet mandátů, KDU-ČSL šestnáct mandátů a Strana zelených dvanáct mandátů. Least square index proporcionality tohoto modelu přináší hodnotu 2,53 (vlastní výpočty autora).

doplnila KSČM. V takovém případě by byla opozice posílena o ony bonusové mandáty, aniž by bonusové mandáty přispěly k jednoduššímu ustavování vládní většiny. Taková situace směřuje, zcela evidentně, proti logice zavedení bonusových mandátů, a jeví se tedy jako kontraproduktivní, neboť ztěžuje šance druhé nejsilnější strany na ustavení vládní většiny.

Stávající modely předkládané veřejnosti vládou spolu s jednotlivými variantami volební reformy počítají s pěti politickými stranami na půdě Poslanecké sněmovny. Před sněmovními volbami 2006 nicméně nebylo jisté, zda se do Sněmovny dostane čtyři nebo pět politických stran. Podobné úvahy je možné znovu oprášit vzhledem k výsledkům krajských voleb v roce 2008, kdy se Strana zelených neprobojovala ani do jedné krajské rady. Model se čtyřmi politickými stranami na půdě Sněmovny, který vychází z výsledků sněmovních voleb 2006, nám umožní ještě lépe ilustrovat případné problémy volebního bonusu.

Výchozím předpokladem modelu je, že se Strana zelených do Poslanecké sněmovny v roce 2006 nedostala a ODS, ČSSD, KSČM a KDU-ČSL získaly takové množství hlasů, které ve skutečnosti opravdu získaly. Jsou-li všechny zbytkové mandáty (konkrétně v tomto modelu vychází, že se ve druhém skrutiniu bude rozdělovat deset mandátů) přiděleny vítězi voleb, pak ODS získá osmdesát devět mandátů, ČSSD dvaasedmdesát mandátů, KSČM dvacet šest mandátů a KDU-ČSL třináct mandátů. Vládní koalice ODS s KDU-ČSL by disponovala sto dvěma mandáty, ačkoli tyto dvě strany v součtu získaly téměř o sto čtyřicet tisíc méně hlasů, než činil součet hlasů ČSSD s KSČM. V případě, že by nebyl mechanismus volebního bonusu aplikován, by pak mohla vzniknout vládní koalice ČSSD a KSČM, která by se opírala o většinu sto dvou poslaneckých mandátů v Poslanecké sněmovně.¹⁴

Často zmiňovaným argumentem ve prospěch všech tří variant volební reformy byla teze, že nová volební úprava umožňuje bonifikaci nejsilnější strany, aniž by současně penalizovala malé politické strany. Vítězná strana měla být bonifikována na úkor druhé nejsilnější politické strany. Tato teze je nicméně značně mystifikující. Jak je možné vysledovat z tabulky 1, o této tezi lze částečně uvažovat ve srovnání s výstupy stávajícího volebního systému. I zde je ale platnost této teze omezená – druhá nejsilnější strana je výrazně oslabená, ale oproti realitě voleb 2006 ztrácí i jedna malá a střední strana, i když pouze jeden mandát. Porovnáme-li ovšem výstup modelu voleb konaných v roce 2006 pomocí první alternativy tzv. řecké varianty s modelem čistě proporční alokace mandátů, zjistíme, že dochází zhruba ke stejné penalizaci všech stran (samozřejmě kromě té

¹⁴ ODS by získala třiaosmdesát mandátů, ČSSD sedmdesát šest mandátů, KSČM šestadvacet a KDU-ČSL patnáct mandátů (vlastní výpočty autora).

vítězné). Tento argument tedy v případné diskusi nemůže obstát.

Je tedy zřejmé, že ani řecká varianta nenabízí uspokojivé řešení stávajících problémů. Zachovává výrazné rozdíly ve velikosti volebních obvodů, navíc varianta volebního bonusu může být z hlediska mechanismu označena jako neslučitelná s principem poměrného zastoupení.¹⁵ Navíc, jak se snažím ukázat na svých propočtech, je tato podoba volební prémie dosti problematická v podmínkách České republiky, a proto by nebylo vhodné ani přínosné takovou úpravu přijmout. I zde model výsledku voleb 2006 se čtyřmi stranami na půdě Sněmovny představuje možné problémy řecké varianty z hlediska požadavku na poměrnost volebního systému.

4. Model devíti volebních obvodů

Celostátní volební obvod vyžaduje k naplnění vládního zadání volební bonus, což nepovažuji za vhodné řešení. Stávající nastavení volebních obvodů je problematické, přičemž model osmi volebních krajů tento problém příliš neřeší. Proto je třeba, podle mého názoru, pokusit se nalézt ještě jinou podobu volebních obvodů za podmínek, které jsem již uvedl výše. To znamená tak, aby za prvé nějakým způsobem pracovaly s hranicemi stávajících volebních obvodů, které kopírují hranice vyšších územně samosprávných celků, jsou jedním z projevů decentralizace státní moci, a omezují tak možnosti gerrymanderingu; a za druhé, aby se velikosti jednotlivých volebních obvodů co nejvíce přiblížily. Toho je možné dosáhnout spojením dvou stávajících sousedních krajů v jediný volební obvod v případě malých a středních krajů a zachováním stávajících velkých volebních krajů (viz tabulka 2), přičemž některé takto vzniklé volební obvody se překrývají s hranicemi regionů NUTS II.

Vzniklo by tak devět volebních obvodů, které navíc mají tu výhodu, že srovnáme-li poměry hlasů odevzdaných konkrétním politickým stranám vždy ve dvou slučovaných krajích, vidíme, že tyto poměry jsou v případě sněmovních voleb konaných v roce 2002 i 2006 podobné (s výjimkou Olomouckého kraje s krajem Zlínským, které se ovšem kryjí s regionem NUTS II, a Pardubického kraje s krajem Vysočina – v obou těchto případech je větší rozptyl těchto poměrů).

Tabulka 3. Model devíti volebních krajů při 200 poslancích a d'Hondtově děliteli na úrovni volebních krajů

¹⁵ Na hranici ústavnosti by ještě stál smíšený volební systém, který pomocí proporční složky kompenzuje disproporcionalitu vzniklou v nominální složce volebního systému, tedy systém, který někteří autoři označují jako smíšený proporční volební systém.

Počet odevzdaných platných hlasů	2002	2006
Praha	25	25
Středočeský kraj	23	23
Severozápad (Karlovarský + Ústecký)	19	19
Jihozápad (Jihočeský + Plzeňský)	23	23
Severovýchod (Liberecký + Královéhradecký)	19	19
Středovýchod (Pardubický + Vysočina)	21	21
Jihomoravský	23	23
Moravskoslezský	23	23
Střední Morava	24	24
Celkem	200	200

Zdroj: Vlastní výpočty autora.

Důvodem mého rozhodnutí pro spojování sousedních malých krajů je skutečnost, že modelové situace ukazují, že ani posilování většintvorných prvků nevede k utváření silné a stabilní vlády. Například pokud by byl výsledek sněmovních voleb 2006 přepočten podle „opozičně-smluvního“ volebního systému, mohla by vzniknout vláda ČSSD a KSČM se sto jedna mandáty. Vznikla by tak většinová koaliční vláda stran, které nezískaly ani prostou většinu hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny (celkem 45,13 procenta platných hlasů, zatímco stávající vládní koalice jich ve sněmovních volbách 2006 obdržela 48,89 procenta). Naopak byl-li by v roce 2006 aplikován volební systém z devadesátých let, pak by stávající vládní koalice získala sto tři poslaneckých mandátů – ODS by obdržela sedmasedmdesát mandátů, ČSSD sedmdesát mandátů, KSČM dvacet sedm mandátů, KDU-ČSL čtrnáct mandátů a Strana zelených dvanáct poslaneckých mandátů. Tentýž model aplikovaný na výsledky voleb 2002 vedl k většině sto dva sněmovních hlasů pro tehdejší vládní koalici – ODS by obdržela padesát šest mandátů, ČSSD sedmdesát mandátů, KSČM dvaadvacet mandátů a Koalice třicet dva mandátů. Ostatně rovněž d'Hondtův dělitel užitý v osmi volebních krajích (totožných s volbami v roce 1998) by zajistil stávající vládě silnou sněmovní většinu čítající sto osm mandátů – ODS by obdržela osmdesát mandátů, ČSSD sedmdesát mandátů, KSČM dvacet dva mandátů, KDU-ČSL devatenáct mandátů a Strana zelených devět poslaneckých mandátů. Naproti tomu d'Hondtův dělitel v osmi volebních krajích (shodných s volebními kraji z voleb konaných v roce 1998) v modelaci výsledku voleb 2002 by vedl k patové situaci – ODS osmapadesát mandátů, ČSSD šedesát osm, KSČM dvaadvacet a Koalice třicet dva poslaneckých mandátů.¹⁶ Je tedy zřejmé, že stabilnější a především silnější vládu by bylo možné ustavit nikoli posilováním většintvorných prvků, které ve svém důsledku posilují velké politické strany na úkor jejich

¹⁶ Vlastní výpočty autora.

potenciálních koaličních partnerů, a neposilují tak vládní koalici jako celek, nýbrž nepatrným posílením proporčnosti volebního systému snížením počtu krajů a narovnáním jejich velikosti sloučením sousedních menších krajů a zachováním čtyř stávajících největších volebních krajů.¹⁷

Současně aplikace d'Hondtova dělitele nabízí i v případě modelu devíti velkých krajů jakousi (nepatrnou) bonifikaci pro vítěze ve srovnání s čistě proporční alokací mandátů (například pomocí kombinace Hagenbach-Bischoffovy kvóty a metody nejvyšších zbytků v jediném, celostátním volebním obvodu), protože i ve větších volebních obvodech vykazuje o něco vyšší disproporcionalitu (srv. Benoit 2000: 385, graf 1). Tím jsou ostatně splněny oba požadavky vládního zadání pro předlohy volební reformy.

Při aplikaci tohoto modelu na výsledky voleb 2006 by se stávající vládní koalice mohla těšit z většiny sto tří poslaneckých mandátů. ODS by totiž získala osmdesát mandátů, KDU-ČSL třináct a Strana zelených deset mandátů, zatímco opoziční ČSSD by získala sedmdesát dva mandátů a KSČM pětadvacet mandátů (jen pro zajímavost čistě proporčně by alokace mandátů mezi politické strany vypadala následovně: ODS sedmdesát šest, ČSSD šedesát devět, KSČM sedmadvacet, KDU-ČSL patnáct a Strana zelených třináct mandátů, tedy celkem sto čtyři mandátů pro stávající vládní koalici).¹⁸ Výhodou takové úpravy je i skutečnost, že voliči si vlastně nemusí přivykat na nová volební pravidla a volební systém je pro ně poměrně srozumitelný (naopak u skotské varianty se dá pochybovat, že voliči si jsou schopni odvodit, co se s jejich hlasy děje, a některé z nich to tak může odradit od participace na volebním aktu) a poměrně spravedlivý. Ještě více by se výhody této úpravy projevíly při snížení počtu poslanců na sto sedmdesát pět (viz níže).

¹⁷ Jen pro zajímavost uvádím postoj ČSSD k této otázce. Podle Lukáše Jelínka (2008: 6) ČSSD upřednostňuje zvýšení počtu volebních obvodů, nikoli jeho snížení, přičemž by mělo jít o osmnáct volebních obvodů. Toho by zřejmě mělo být dosaženo rozdělením největších volebních obvodů na menší. Podle Jelínka by tak bylo učiněno zadost elementární spravedlnosti, současně by ovšem přežil jistý většinový prvek v proporčním volebním systému. Taková úprava však není, podle mého názoru, v podmínkách České republiky přínosná (viz níže v textu). Při takové úpravě ovšem zůstává zachován poměrně značný rozptyl ve velikosti volebních krajů – nejmenší by byl pětimandátový, největší pak čtrnáctimandátový. Navíc další problém pak představují volební modely osmnácti volebních obvodů při d'Hondtově děliteli, aplikovaných na výsledky voleb v letech 2002 a 2006. V roce 2002 by takový model nijak neposílil tehdejší vládní koalici, která by získala opět sto jedna mandátů. Rok 2006 by pak znamenal výraznější podrepräsentaci malých stran (aniž by to mělo výraznější dopad na středně velkou KSČM), což by ve svém důsledku znamenalo, že současná vládní koalice by získala méně než sto mandátů (konkrétně sedmadvadesát mandátů), ačkoli získala o dvě stě tisíc hlasů více než zbylé dvě strany (ČSSD a KSČM). Je zřejmé, že tento systém je v současnosti výhodný pro levici. To bude nicméně platit pouze po dobu, dokud si KSČM udrží pozici středně velké strany nebo dokud se ve Sněmovně neobjeví středně velká strana, která bude ochotna spolupracovat s ODS.

¹⁸ Vlastní výpočty autora.

5. Případné další vhodné úpravy volební legislativy

Ve volební legislativě by bylo současně vhodné provést několik opatření, která se vypořádají s kritikou stávajícího volebního systému. Prvním z nich je změna mechanismu preferenčního hlasování. Vycházejme z předpokladu mnou navržených devíti volebních krajů. Při zvýšení průměrného počtu mandátů rozdělovaných ve volebních krajích by bylo vhodné zvýšit počet preferenčních hlasů, které by mohl volič udělovat. Navrhuji vrátit se k úpravě z devadesátých let, kdy každý volič disponoval čtyřmi preferenčními hlasy. Současně ale navrhuji posílit vliv preferenčního hlasování na výslednou podobu listiny, z níž budou vysíláni kandidáti do Sněmovny, a sice snížením hranice počtu obdržených přednostních hlasů pro kandidáta nutných k posunu vzhůru na kandidátní listině. Současně navrhuji zohlednit velikost volebních obvodů a stanovit proměnlivou hranici od čtyř do pěti procent – pět procent pro nejmenší volební obvody Severozápad a Severovýchod, čtyři procenta pak pro volební obvod Praha.¹⁹

Dalším návrhem je zrušení aditivní (sčítací) klauzule pro volební koalice. Je to nástroj, se kterým se v konsolidovaných demokraciích nesetkáme a který ztěžuje volební spolupráci více politických stran. Do české volební legislativy se aditivní klauzule dostala v roce 2000, a protože ji Ústavní soud nezrušil, zůstává zde přítomna dodnes. Příčinu jejího vzniku je možné pochopit pouze dobovou optikou „opozičně-smluvních“ časů. V reakci na tzv. „opoziční smlouvu“ ODS a ČSSD vznikl 1. září 1998 projekt Čtyřkoalice, tj. volné spojení Unie svobody, KDU-ČSL, Demokratické unie a ODA, které byly připraveny jít do dalších voleb se společnou kandidátkou. Pokud by zůstalo zachováno původní nastavení uzavírací klauzule pro koalice, stačilo by takovému subjektu ve volbách překonat jedenáct procent hlasů, aby postoupil do skrutinia, což nepředstavovalo pro Čtyřkoalici problém. Z pohledu obou velkých („opozičně-smluvních“) stran však hrozilo, že by se toto uskupení mohlo stát nejsilnějším subjektem ve volbách. A tak byla navržena změna uzavírací klauzule pro volební koalice tak, že ona pětiprocentní hranice se násobí počtem stran, které koalici tvoří (horní hranice stanovena na dvacet procent). Za tohoto nastavení však již Čtyřkoalice neměla jistotu postupu do skrutinia. Následovalo vyloučení ODA ze Čtyřkoalice a sloučení Unie svobody s Demokratickou unií – Čtyřkoalice se přejmenovala na Koalici. Šlo tedy o účelovou úpravu, která měla oslabit a rozviklat projekt Čtyřkoalice, což se také nakonec

¹⁹ Úvahu zohlednění velikosti volebních obvodů při mechanismu preferenčního hlasování navrhuje i Tomáš Lebeda, např. v (2004: 244–245).

povedlo.²⁰

Aplikací této klauzule je de facto znemožněna možnost uzavírat předvolební koalice, ačkoli případnou motivaci menších stran k předvolební spolupráci považují za pozitivní prvek. I proto se v konsolidovaných demokraciích s klauzulemi pro koalice víceméně nesetkáme. Předvolební koalice jsou v konsolidovaných demokraciích většinou zvýhodňovány na úkor samostatně kandidujících subjektů. Stávající nastavení uzavírací klauzule pro volební koalice tak není, podle mého názoru, nijak přínosné a bylo by vhodné ho odstranit, popřípadě zmírnit (například do podoby z devadesátých let). Argumentace, že se vlastně jedná o kandidaturu více stran, a tak je v pořádku, aby musela takováto koalice splnit jednoduchou uzavírací klauzuli (pět procent) tolikrát, kolik stran seskupuje, nemůže obstát. Jakýmsi případným kompromisem by mohl být návrat k úpravě uzavírací klauzule pro koalice z devadesátých let – tzn. sedmiprocentní klauzule pro volební koalici dvou politických stran, devítiprocentní klauzule pro trojkoalice a jedenáctiprocentní klauzule pro koalice čtyř a více stran. Ještě mírnější variantu představuje podoba stupňovité klauzule pro koalice na Slovensku – sedm procent pro volební koalice dvou nebo tří stran, deset procent pro koalice čtyř a více stran.

Posledním návrhem je změna počtu poslanců na lichý počet, čímž by bylo možné předejít patovým situacím.²¹ S lichým počtem poslanců se ostatně setkáme i v konsolidovaných demokraciích typu Spojeného království (659, respektive 645 poslanců²²), Spojených států (435 poslanců) a Francie (577 poslanců), lichý počet poslanců má ale například i Švédsko (349 zákonodárců), Rakousko (183 poslanců), Austrálie (147 poslanců), Kanada (301 mandátů) a mnoho dalších demokratických států. Současně je ovšem třeba přiznat, že většina evropských zemí má sudý počet poslanců.

Samozřejmě nejjednodušším řešením by byla změna počtu zákonodárců ve Sněmovně o jednoho poslance. Málokdo si ovšem uvědomuje, nakolik problematická taková změna může být. Na půdě Sněmovny by bylo jistě mnohem snazší prosadit zvýšení počtu poslanců na dvě stě jedna. Jak se ale pokusím ukázat níže, tak jednoduché by to

²⁰ Podrobněji se vývojem (Čtyř)koalice zabývá Pavel Šaradín (2002: 15–17).

²¹ Samozřejmě lichý počet poslanců představuje uspokojivé řešení, jak se vyhnout patovým situacím, jen v tom případě, že všechny politické strany disponují určitým koaličním potenciálem. Pokud ovšem ve hře zůstává strana, která disponuje nulovým koaličním potenciálem, pak takové řešení nemusí zabránit situaci podobné volebnímu patu. Tento argument by mohl být vznesen ve vztahu ostatních stran ke KSČM proti její aplikaci v České republice. Domnívám se nicméně, že o nulovém koaličním potenciálu KSČM již dnes nemůže být řeč. Jsem přesvědčen, že pokud by se například ČSSD naskytla možnost ustavit vládu s nějakou formou podpory od komunistů, pak by bylo této podpory zcela nepochybně využito.

²² Po posledních volbách došlo ke snížení počtu poslanců na 645.

zřejmě nebylo. Naopak voliči by jistě preferovali snížení počtu poslanců, ať už o jeden mandát na sto devadesát devět nebo ještě radikálněji třeba v podobě, kterou navrhovala ODS při jednáních o reformě volebního systému v roce 1999, tedy snížení počtu poslanců na sto šedesát až sto sedmdesát pět.²³

Je zcela logické, že připravuje-li nějaká politická strana takto významnou úpravu legislativy, bude se přinejmenším snažit, aby sama sobě neuškodila. V tomto případě k určení dopadu případné úpravy počtu poslanců mohou posloužit výsledky voleb z roku 2002 a 2006, kdy se volilo stávajícím způsobem. Přepočteme-li skutečné výsledky voleb na situaci, v níž by se volilo sto devadesát devět nebo dvě stě jedna poslanců, zjistíme následující skutečnost. Pokud by se v roce 2002 snížil počet poslanců na sto devadesát devět, KSČM by ztratila jeden mandát (vládní koalice by tak měla sto jedna mandátů, zatímco na opozici by zbylo pouze devadesát osm mandátů). Při této variantě by se totiž o jeden mandát snížil počet křesel přidělovaných ve Středočeském kraji, kde poslední mandát získala právě KSČM. Při zvýšení počtu mandátů na dvě stě jedna by si jeden mandát navíc připsala ČSSD, neboť by se o mandát více rozdělovalo v Olomouckém kraji (poměr vlády a opozice by tak byl sto dva ku devadesáti devíti). Zajímavější výsledky by přinesla změna počtu poslanců v roce 2006 – při sto devadesáti devíti poslancích by jeden mandát – v Praze, kde by se rozdělovalo čtyřadvacet namísto dvaceti pěti mandátů – ztratila ODS (stávající vládní koalice by tak měla devětadevadesát mandátů, zatímco ČSSD s KSČM by jich měly rovnou stovku), naproti tomu při změně na dvě stě jedna mandátů by jeden mandát navíc – v Olomouckém kraji – získala ODS (vládní koalice by tak měla sto jedna mandátů, opoziční ČSSD s KSČM celkem sto mandátů).²⁴

Jinými slovy, z výše uvedených modelů vyplývá, že v roce 2002 by změna počtu poslanců vedla k nepatrnému posílení pozice koaliční vlády. V případě posledních sněmovních voleb z roku 2006, ke kterým by se zcela jistě v případě snahy změnit počet poslanců upírala větší pozornost, by však změna počtu poslanců sehrála významnou roli v tom, jak bude vypadat vládní koalice. Protože každá politická strana bude mít snahu případnou úpravou počtu poslanců zlepšit své pozice, nebo alespoň nenahrávat hlavnímu

²³ K variantě sto sedmdesáti pěti poslanců na půdě Poslanecké sněmovny PČR se ostatně přiklání i Miroslav Novák (2006: 84–85). Naopak Arend Lijphart (2004: 106) doporučuje, aby velikost zastupitelského sboru odpovídala třetí odmocnině počtu obyvatelstva státu, což by v případě České republiky znamenalo zhruba dvě stě patnáct až dvě stě dvacet poslanců, zatímco počet dvou set poslanců odpovídá spíše třetí odmocnině českých registrovaných voličů. Jiný z koryfejí volebních systémů, Rein Taagepera, pak v rozhovoru pro *Cevrorevue* (2008: 9) říká, že předpokládá, že Česká republika má kolem dvou set padesáti poslanců, což můžeme považovat za jím předpokládanou vhodnou velikost české Poslanecké sněmovny.

²⁴ Vlastní výpočty autora.

soupeři, je zřejmé, že případný kompromis na změně počtu poslanců by bylo velmi složité nalézt.

Přepočteme-li výsledky sněmovních voleb z roku 2002 a 2006 pomocí volebního systému, kde se sto sedmdesát pět mandátů rozděluje v devíti volebních krajích pomocí d'Hondtova dělitele a upraveného mechanismu preferenčního hlasování, dostaneme následující výsledky (viz tabulka 3): V roce 2002 by ČSSD získala šedesát tři mandátů, ODS čtyřicet devět mandátů, KSČM šestatřicet mandátů a Koalice dvacet sedm mandátů (vládní koalice by tak měla devadesát poslaneckých křesel, přičemž nadpoloviční většinu představuje osmaosmdesát a více mandátů); v roce 2006 by ODS obsazovala sedmdesát mandátů, ČSSD dvašedesát, KSČM dvacet dva, KDU-ČSL jedenáct a Strana zelených deset mandátů.

Tabulka 4. Podoba nastavení volebního systému s devíti volebními kraji a 175 poslaneckými mandáty rozdělovanými d'Hondtovým dělitelem na úrovni volebních krajů na modelu výsledku sněmovních voleb 2002 a 2006

Volební kraj	Klauzule pref. hlas.	Volby do PS PČR 2002			Volby do PS PČR 2006		
		Hlasů	Man	Přirozený práh	Hlasů	Man	Přirozený práh
Praha	4, 00 %	586 459	22	21 712 3,70%	656 496	21	25 493 4,51%
Středočeský	4, 25 %	537 201	20	21 324 3,97%	620 047	20	27 001 4,35%
Jihozápad	4, 25 %	550 357	20	22 051 4,01%	626 436	21	25 466 4,31%
Severozápad	5, 00 %	455 802	17	22 115 4,85%	511 493	17	25 651 5,01%
Severovýchod	5, 00 %	456 782	17	20 790 4,55%	511 411	17	25 398 4,97%
Středovýchod	4, 75 %	500 143	18	21 963 4,39%	549 918	18	26 834 4,88%
Jihomoravský	4, 25 %	550 759	20	23 080 4,19%	608 804	20	26 683 4,38%
Moravskoslez.	4, 00 %	581 955	21	22 210 3,82%	653 782	21	28 102 4,30%
Střední Morava	4,25%	548 547	20	22 025 4,02%	610 200	20	26 528 4,35%

Zdroj: Vlastní výpočty autora.

6. Závěr

Nastavení volebního systému je velmi citlivá otázka, která může mít fatální důsledky pro celý politický systém. Mělo by reflektovat politické a kulturní dění i dědictví každé společnosti a současně by mělo zohlednit podobu stranického systému, pokud tento existuje a je konsolidovaný (srv. Colomer 2005). V případě České republiky lze v současnosti hovořit o stabilním a poměrně konsolidovaném stranickém systému, a tak by česká sněmovní legislativa měla jeho podobu ve svých ustanoveních reflektovat. Nevhodně

zvolený volební systém může vyostřit politické spory v zemi a paralyzovat celý politický systém.

Přesto byla podoba stranického systému a mechanismus ustavování vládních koalic v českém parlamentu dlouhou dobu přehlížena, protože si většina návrhů na volební reformu kladla za cíl posílení většintvorných prvků volebního systému. To byl ostatně částečně i cíl volební reformy v roce 2002. Jak se ale ukázalo, posílením většintvorných prvků si sice svou pozici vylepšily dvě největší politické strany, avšak na úkor malých politických stran, to jest svých potenciálních koaličních partnerů. Celkově se tak pravděpodobnost ustavení silné parlamentní většiny po této volební reformě ještě snížila ve srovnání s volebním systémem devadesátých let. De facto totiž každá z velkých stran tímto posílením získala méně mandátů, než kolik jich malé politické strany ztratily. Tato ztráta mandátů malých politických stran se totiž dělí mezi obě velké strany, tyto malé strany ovšem uzavírají vládní koalici pouze s jednou z nich.

V českém případě se tak ukazuje, že to není zisk mandátů velké politické strany, co rozhoduje o síle vládní koalice, ale naopak množství mandátů, které přinášejí malé politické strany svému koaličnímu partnerovi. Čím více mandátů tedy malé strany získají, tím silnější vládní koalice bude. Na simulacích volebních výsledků bylo možné sledovat, že s rostoucí proporcionalitou volebního výsledku rostla i síla parlamentní většiny, o niž se opírala vládní koalice. To si snad konečně uvědomila i současná vláda, když jedním ze dvou bodů vládního zadání pro volební reformu z léta roku 2007 byl požadavek co možná nejproporčnějšího rozdělení mandátů, zejména v případě malých stran (druhým bodem byl požadavek bonifikace vítěze).

Na konci srpna 2008 pak ministr spravedlnosti předložil několik variant, jak by mohl volební systém vypadat. Vláda z něj vybrala tři varianty, přičemž každá měla dvě subvarianty (celkem tedy šest možností), a doporučila je k dopracování a k precizaci s tím, že později z nich zvolí finální verzi. Z těchto variant nakonec vláda na svém lednovém jednání vybrala jako nejvhodnější tzv. řeckou variantu, ačkoli například KDU-ČSL záhy oznámila, že k této variantě měla své výhrady, přičemž tyto nebyly zohledněny. Fakticky se tak zřejmě nejedná o optimální nastavení z pohledu vlády jako takové, ale především optikou jejího nejsilnějšího člena – ODS.

Hlavní výhodou všech předkládaných variant a subvariant volební reformy měl být fakt, že nabízejí bonifikaci vítězné strany ve volbách. To se za stávající situace jeví jako logické východisko. Je ovšem třeba si uvědomit možné negativní dopady této varianty v České republice. Volební bonifikace vítěze má své opodstatnění v situaci, kdy do voleb vstupují dva podobně silné volební bloky politických stran, které svým sdružením do těchto

bloků dávají najevo ochotu uzavřít spolu vládní koalici a v případě volebního vítězství přijmout vládní odpovědnost. Taková situace ovšem v českém politickém systému neexistuje, navíc je ztížena existencí aditivní klauzule pro koalice. V českém prostředí se bonifikace vítězné strany může naopak projevit jako kontraproduktivní.

Výrazně se to projeví v případě modelů se čtyřmi politickými stranami na půdě Sněmovny. S takovou variantou ale volební modely, které jsou součástí vládní předlohy variant volební reformy, nepočítají. A to i přesto, že před sněmovními volbami 2006 nebylo dlouho jasné, zda se do Sněmovny Strana zelených nakonec dostane, nebo nikoli. Úvahy o čtyřech stranách ve Sněmovně navíc ožívají pod dojmem krajských a senátních voleb konaných v říjnu 2008. V nich Strana zelených skončila fiaskem, když nezískala jediný krajský ani senátní mandát. Právě modely se čtyřmi politickými stranami na půdě Sněmovny na základě výsledků sněmovních voleb z roku 2006 ilustrují možné nedostatky aplikace mechanismu prémie pro vítěze voleb.

Vydeme-li z předpokladu, že by se Strana zelených do Poslanecké sněmovny nakonec přece jen nedostala a že tato situace by neměla žádný vliv na zisky hlasů ostatních sněmovních stran, pak zjistíme, že mechanismus volebního bonusu je v takovémto modelu velmi problematický, a to ze dvou příčin. Buď totiž umožňuje jen těsnou sněmovní většinu pro koalici ODS s KDU-ČSL, a to navzdory skutečnosti, že tyto dvě strany získaly o téměř sto čtyřicet tisíc hlasů méně než ČSSD a KSČM dohromady. Vzniká tak odlišná sněmovní většina, než jaká vychází z poměru odevzdaných voličských hlasů, což je podle mého názoru neslučitelné s principem poměrného zastoupení. Nebo bonifikuje ODS jako vítěze voleb, ačkoli vzniká sněmovní většina případné koalice ČSSD a KSČM. Taková koalice je bonifikací vítězné strany zbytečně oslabena, zatímco volební prémie posiluje sněmovní opozici. Naopak při neexistenci volební prémie by se taková koalice opírala o silnější sněmovní většinu. Volební bonus tak evidentně neplní onu funkci, která mu je autory variant volební reformy přisouzena. Naopak se ukazuje, že čím výraznější ona bonifikace je, tím větší problém vyvstává.

Druhé skrutinium pak navíc posiluje vliv centrálních stranických sekretariátů na to, kdo skutečně ve Sněmovně zasedne. I když v případě navrhované úpravy pouze v případě vítězné strany ve volbách. Volební systém devadesátých let byl mimo jiné kritizován právě proto, že pro druhé skrutinium sestavují kandidátní listiny právě ústřední sekretariáty z kandidátů, kteří nebyli zvoleni do Sněmovny v prvním skrutiniu. V praxi to mimo jiné znamená, že jestliže dají voliči přednost nějakému kandidátovi, kterého stranické vedení postavilo na nižší místo kandidátky, před kandidátem, kterého stranické vedení preferuje, protože druhého jmenovaného nepovažují za osobnost, která by byla hodna úřadu

poslance, pak má strana možnost tohoto voliči odmítnutého poslance prosadit do Sněmovny skrze druhé skrutinium, navrhne-li jej na volitelné místo kandidátní listiny pro druhé skrutinium. Naopak stávající volební systém se dokázal, díky užívání d'Hondtova dělitele, s tímto nešvarem vypořádat. Zavedením druhého skrutinia by se ovšem tento nedostatek vrátil do českého volebního systému, což nepovažují za šťastné.

Zvýšení proporčnosti rozdělení mandátů mezi politické strany by bylo možné dosáhnout jen nepatrnou úpravou stávajícího nastavení sněmovního volebního systému, dokonce beze změny metody přepočtu hlasů na mandáty. Stačilo by zvětšit velikost stávajících malých a středních volebních obvodů tak, aby vznikly volební obvody o zhruba stejné velikosti. Pro vyloučení spekulací o manipulacích s vymezením volebních obvodů – za cílem lepšího zisku pro konkrétní politickou stranu – je vhodné nadále respektovat stávající správní členění a sloučit sousední menší volební obvody. Tak by vzniklo devět volebních obvodů. Současně aplikace d'Hondtova dělitele nabízí i v případě takto velkých krajů jakousi bonifikaci pro vítěze ve srovnání s čistě proporční alokací mandátů. Tím jsou ostatně splněny oba požadavky vládního zadání pro předlohy volební reformy.

Při aplikaci tohoto modelu na výsledky voleb 2006 by se stávající vládní koalice mohla těšit z většiny sto tří poslaneckých mandátů. Výhodou takové úpravy je i skutečnost, že voliči si vlastně nemusí přivykat na nová volební pravidla, volební systém je pro ně poměrně srozumitelný a poměrně spravedlivý. Ještě více by se výhody této úpravy projevíly při snížení počtu poslanců na sto sedmdesát pět (viz níže).

Při zvýšení průměrného počtu mandátů rozdělovaných ve volebních krajích by bylo rovněž vhodné zvýšit počet preferenčních hlasů, které by mohl udělovat volič. Navrhují vrátit se k úpravě z devadesátých let, kdy každý volič disponoval čtyřmi preferenčními hlasy. Současně ale navrhuji posílit vliv preferenčního hlasování na výslednou podobu listiny, z níž budou vysíláni kandidáti do Sněmovny, a sice snížením hranice počtu obdržených přednostních hlasů pro kandidáta nutných k posunu vzhůru na kandidátní listině. Současně navrhuji zohlednit velikost volebních krajů a stanovit proměnlivou hranici od čtyř do pěti procent. Další vhodnou úpravou je zrušení aditivní klauzule pro volební koalice, jakýmsi případným kompromisem by mohl být návrat k úpravě uzavírací klauzule pro koalice z devadesátých let. Posledním návrhem na úpravu volební legislativy je změna počtu poslanců na lichý počet, čímž by bylo možné předejít patovým situacím. Na volebních modelech sněmovních voleb z roku 2002 i 2006 je možné dokumentovat, že mnou navržená úprava volební legislativy s devíti volebními obvody a snížení počtu poslanců na sto sedmdesát pět by v roce 2002 i v roce 2006 zajistila stávající i předchozí koaliční vládě sněmovní většinu, v obou případech by to navíc nebyla pouhá těsná většina

s převahou jediného hlasu, ale v roce 2002 by se vládní koalice opírala o devadesát poslanců (proti opozičním osmdesáti pěti), a v roce 2006 dokonce o jedenadevadesát poslanců (proti opozičním osmdesáti čtyřem).

Skutečná příčina stávající situace není ve volebním systému, nýbrž ve stranickém systému – v nulovém koaličním potenciálu KSČM – chyba rozhodně není pouze jen na straně KSČM, jak si někdy ostatní strany namlouvají. Současně tkví příčina stávajících problémů v neschopnosti politické reprezentace nalézt potřebný kompromis. Přes všechny problémy, které do české politiky vnáší stranický systém, by bylo možné politické problémy řešit dohodami na úrovni politických elit. Taková dohoda se ještě povedla v roce 1996, kdy ČSSD tolerovala menšinovou koaliční vládu složenou z ODS, KDU-ČSL a ODA. Dohody bylo sice dosaženo i v roce 1998, kdy ODS byla ochotna tolerovat menšinový kabinet ČSSD. Tato dohoda, označovaná jako „opoziční smlouva“, měla nicméně charakter kartelové smlouvy,²⁵ a nebyla tak zrovna ukázkou vyspělé politické kultury české politické reprezentace. Jejím cílem byla (krom dohody o rozdělení politické moci mezi dvě největší politické strany) mj. reforma volebního systému, která zaváděla výrazně většintvorné prvky do sněmovního volebního systému a měla do budoucna zajistit výrazné zisky opozičně-smluvním stranám. Navíc vzniku opoziční smlouvy předcházela neschopnost ČSSD sestavit většinovou vládu s malými stranami KDU-ČSL a Uníí svobody (taková vládní koalice by čítala sto třináct poslanců). Celá situace vyvrcholila v roce 2006, kdy se nabízela dohoda ODS a ČSSD buď na společné vládě dvou nejsilnějších stran,²⁶ což představuje sice krajní, přesto stále legitimní řešení, nebo na podpoře ČSSD stávající koaliční vládě. Předpokládalo by to ale vůli k dohodě a množství ústupků na obou stranách. Nenávistná a agresivní předvolební atmosféra a její pokračování i v povolebním období tak jen prohloubily neschopnost politických špiček dohodnout se a nakonec bylo zvoleno řešení podpory vládní koalice dvěma (dnes již bývalými) členy sociálnědemokratického poslaneckého klubu, údajně výměnou za to, že s těmito dvěma poslanci budou předjednávány případné významné legislativní akty. Takové řešení ale budí mnoho pochybností a je zdrojem mnoha spekulací o korupci. Podobnou dohodu, jakou uzavřeli

²⁵ S označením kartelová pro „opoziční smlouvu“ přichází Michal Klíma, např. v (2001: 18). O kartelovém aranžmá „opoziční smlouvy“, pod vlivem Michala Klímy, píše také například Kenneth Benoit (2004: 382).

²⁶ V médiích se pro takovou spolupráci vžil termín „velká koalice“. Takové označení je ovšem terminologicky nesprávné, protože v politické vědě, respektive v teorii koalic, se termín velká koalice používá pro označení situace, kdy je vládní koalice sestavena z vyššího počtu stran, než by bylo nezbytně nutné k ustavení parlamentní většiny, popřípadě jako koalice všech relevantních politických stran.

tito dva poslanci, však měla uzavřít s vládní koalicí ČSSD a mohlo jít o přijatelnější řešení. To by ovšem vyžadovalo schopnost velkých stran dohodnout se, ta ovšem nebyla ani na jedné straně dostatečná, což vedlo k řešení se dvěma „přeběhlíky“.

Seznam pramenů a literatury

- Benoit, K. 2000. „Which electoral formula is the most proportional? A new look with new evidence“. *Political Analysis*, roč. 8, č. 4, s. 381–388.
- Benoit, K. 2004. „Models of electoral system change“. *Electoral Studies*, roč. 23, č. 3, s. 363–389.
- Carey, J. M. – Hix, S. 2008. *The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems*, on-line text (http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Carey_Hix-Electoral_Sweet_Spot-13Oct08.pdf).
- Colomer, J. 2005. „It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's law upside down)“. *Political Studies*, roč. 53, č. 1, s. 1–21.
- Elections and Electoral Systems around the World, on-line verze (<http://www.psr.keele.ac.uk/election.htm>).
- Gallagher, M. 1991. „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems“. *Electoral Studies*, roč. 10, č. 1, s. 33–51.
- Golder, M. 2005. „Democratic electoral systems around the world, 1946–2000“. *Electoral Studies*, roč. 24, č. 1, s. 103–121.
- Horowitz, D. L. 2003. „Electoral system: a primer for decision makers“. *Journal of Democracy*, roč. 14, č. 4, s. 115–127.
- Chytilík, R., Sedo, J. (eds.) 2004. *Volební systémy*. Brno: MPÚ MU.
- Jelínek, L. 2008. „ČSSD: Zásahy do volebního zákona nás nelákají“. *Cevrorevue*, roč. 8, č. 6–7, s. 6.
- Klíma, M. 2001. *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Praha: Radix.
- Lebeda, T. 2004. „Konečná podoba volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu. Otazníky nad vynucenou úpravou z roku 2002“. In Novák, M. a Lebeda, T. (eds.) *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, s. 231–249.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral System and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. New York: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 2004. „Constitutional design for divided societies“. *Journal of Democracy*, roč. 15, č. 2, s. 96–108.
- Massicotte, L. – Blais, A. 1999. „Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey“. *Electoral Studies*, roč. 18, č. 3, s. 341–366.
- Návrh variant upravujících volební systém pro volby do PS PČR, on-line text (http://www.vlada.cz/assets/cs/tiskove/aktuality/ma_rack7hpc76ix.doc).
- Newman, G. 2006. „Electoral Systems“. *Research Brief*, č. 10. On-line text (<http://www.aph.gov.au/library/pubs/RB/2005-06/06rb10.htm>).
- Nohlen, D. 1990. *Wahlrecht und Parteiensystem. Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*. Opladen: Leske Verlag & Budrich GmbH.
- Norris, P. 2004. *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Novák, M. 1996. „Volby do Poslanecké sněmovny, vládní nestabilita a perspektivy demokracie v ČR“. *Sociologický časopis*, roč. 32, č. 4, s. 407–422.
- Novák, M. 2006. „Je konsensuální model demokracie pro Českou republiku fatalitou?“ In Dančák, B. – Hloušek, V. (eds.) *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, s. 69–87.

- Novák, M. – Lebeda, T. (eds.) 2004. Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.
- Pecháček, Š. – Němec, J. 2008. Návrh změn volebního systému do Poslanecké sněmovny: analýza a alternativní pojetí. Studie č. 1.191. Praha: Parlamentní institut. On-line text (<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=30247>).
- Reynolds, A. – Reilly, B. – Ellis, A. (et al.) 2005. Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA.
- Sartori, G. 2001. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: SLON.
- Shugart, M. S. – Wattenberg, M. P. 2003. „Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology“. In Shugart, M. S. – Wattenberg, M. P. (eds.) Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds. Oxford: Oxford University Press, s. 9–24.
- Šaradín, P. 2002. „Předvolební situace“. In Šaradín, P. (ed.) Volby 2002. Analýza programů a programů výsledků ve volbách do Poslanecké sněmovny. Olomouc: Periplum, s. 15–25.
- Taagepera, R. 1999. Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve. Příspěvek přednesený na konferenci Constitutional Design 2000 pořádané University of Notre Dame, konané ve dnech 9.–11. prosince 1999, on-line verze (<http://kellog.nd.edu/events/pdfs/taagepera.pdf>).
- Taagepera, R. 2008. „Pro ČR doporučuji poměrný systém v malých volebních obvodech“. Cevrorevue, roč. 8, č. 6–7, s. 9.
- Taagepera, R. – Shugart, M. S. 1989. Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven and London: Yale University Press.
- Table of Electoral Systems Worldwide, on-line verze (<http://www.idea.int/esd/world.cfm>).
- Thames, F. C. – Edwards, M. S. 2006. „Differentiating mixed-member electoral systems: mixed-member majoritarian and mixed-member proportional systems and government expenditures“. Comparative Political Studies, roč. 39, č. 7, s. 905–927.
- Ústava České republiky.
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.
- <http://www.volby.cz>