

Reforma volebního systému v ČR – 20 let diskusí

Jakub Šedo

Abstract

The paper is focused on the discussion about the electoral reform in Czechoslovakia and then in the Czech Republic, on the federal, respectively national level. There are identified the most important changes in the electoral law and discussions about them. Two phases in time Czechoslovakia (1990–1992) and two major phases of discussion about the electoral engineering in the time of the independent Czech Republic are identified and described, including the outcomes of these phases.

Keywords

electoral reform; electoral engineering; Czechoslovakia; Czech Republic; proportional representation

Úvod

Volební systém pro volby v roce 1990 znamenal radikální změnu proti volebnímu systému komunistického Československa, a to nejenom umožněním svobodné soutěže. Volební zákon pro tyto volby byl připravován v časové tísní – představoval značnou diskontinuitu s dosavadními pravidly, ale zároveň se podle něj měly konat volby na počátku června 1990 bez nebezpečí, že bude regulérnost voleb zpochybněna mezerami v zákoně. Přijatý systém proto mohl být a některými aktéry byl chápán jako provizorium. Předpokládalo se, že nově zvolené orgány, plně nadané demokratickou legitimitou, se k této otázce vrátí v podrobnější debatě a po ní bude možné přijmout nový volební zákon (Birch a kol., 2002, s. 71–72).

Diskuse o volebních reformách, jejich potřebě, oprávněnosti, účelnosti a obecně o směřování k nebo proti vyšší reprezentativnosti voleného orgánu jsou vlastní mnoha zemím. S jistou nadsázkou lze konstatovat, že žádná země není zcela spokojena se svým systémem, a na různých úrovních se proto vede diskuse o možné volební reformě. Nejinak je tomu i v případě České republiky. K tématu volební reformy se zde opakovaně vyslovuje laická i odborná veřejnost a periodicky se také vrací na pořad jednání exekutivy či legislativy. Skutečně realizované změny volebního systému (prozatím) nepřekročily rámec minor reforms dle rozdělení volebních reforem Richardem Katzem (2005, s. 57–60)¹, v diskusi o možných reformách ale zazněla řada velmi rozmanitých návrhů.

Cílem textu je shrnout hlavní diskuse, které byly o tématu volební reformy vedeny v České republice. Především se soustředí na ty návrhy, které se dostaly až na úroveň jednání ve vládě nebo parlamentu. Zachycuje ale také některé z podnětů, které byly vysloveny politologickou obcí, ale které nenašly přímý ohlas na politické scéně. Neklade si nárok na kompletní zmapování všeho, co bylo k tématu vysloveno. Rovněž v případě debaty na parlamentní a vládní úrovni se koncentruje na vybrané otázky týkající se především bezprostředních výstupů voleb ve sféře mezistranické (tj. způsob distribuce mandátů mezi stranami). Zahrnutí veškerých debat, které se více či méně týkaly volebního zákonodárství (financování politických stran dle výsledku voleb, volební kauce, počet a váha preferenčních hlasů ...) by příspěvek již neúměrně zahltilo, mj. i proto, že právě ony jsou častěji měněny (k diskusím o těchto otázkách viz např. Šimíček, 1999; Gerloch, 1999).

Text se bude soustředit na diskusi o volebním systému pro prvořadě volby, neboť vzhledem k chápání jejich významu voliči i politickými stranami jsou právě tyto volby předmětem nejčastějších a nejviditelnějších kontroverzí. V období od vzniku samostatné České republiky proto bude sledován volební systém pro Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky, rezignuje se na debaty, které byly vedeny o volebních systémech na ostatních úrovních, jakkoliv i s nimi byla spojena řada zajímavých otázek (viz např. Chytilík, 2005, s. 21–24). Období existence federálního Československa je z hlediska výběru prvořadého voleného orgánu poněkud sporné. Standardně je odbornou literaturou sledován především volební systém pro Českou národní radu (ČNR) (viz např. Mareš, 2002, s. 150–151; Mrklas, 2004, s. 108–116; Šedo, 2007, s. 35, 124–125), neboť tento orgán má přímou (organizační i personální) kontinuitu s Poslaneckou sněmovnou. Na druhou stranu obsazení kandidátních listin jednotlivých stran i průběh paralelně konaných voleb do dvoukomorového Federálního shromáždění (FS) přinejmenším naznačuje, že tento orgán byl chápán jako přinejmenším stejně významný jako ČNR. V neposlední řadě volební legislativa pro FS byla schválena dříve než pro ČNR (a sloužila jako významná inspirace pro ČNR). Praktické rozdíly ve volebních systémech byly minimální (viz např. Chytilík a kol., 2009, s. 293 až 301; Šedo, 2007, s. 34, příp. srov. texty Zákona č. 47/1990 Sb. a Zákona č. 54/1990 Sb.). Nelze ani pominout, že nejvýraznější návrh na volební reformu, který byl učiněn ještě před rozpadem federace, se týkal voleb do Federálního shromáždění. Proto v době existence federace bude sledována jak úroveň parlamentu národního, tak úroveň federální.

¹Zjednodušeně rozlišuje Katz major a minor reforms podle toho, zda se mění celý volební systém (např. přechod od většinového k poměrnému), nebo dochází ke změně parametrů v rámci jednoho typu volebního systému (podrobněji viz Katz, 2005, s. 58). Přesnou hranici mezi major a minor reform ale stanovit nelze, protože například zavedení dodatečných mandátů pro stranu s nejlépe prvními preferencemi na Maltě v roce 1987 při zachování systému jednoho přenosného hlasu řadí Katz (byť s naznačenou pochybností) mezi major reforms (Katz, 2005, s. 59).

Příspěvek také nezahrnuje debatu o přijetí volebního zákona pro volby v roce 1990, jednak tato problematika byla již podrobněji sledována (viz Filip, 2004a) a v neposlední řadě by opět přispěla ke značnému růstu rozsahu textu. Volební zákon, jak platil pro první svobodné volby, proto bude brán jako základ, z jehož principů, pozitivních hodnocení i kritiky se odvíjela diskuse, jejíž klíčové body jsou v příspěvku shrnuty.

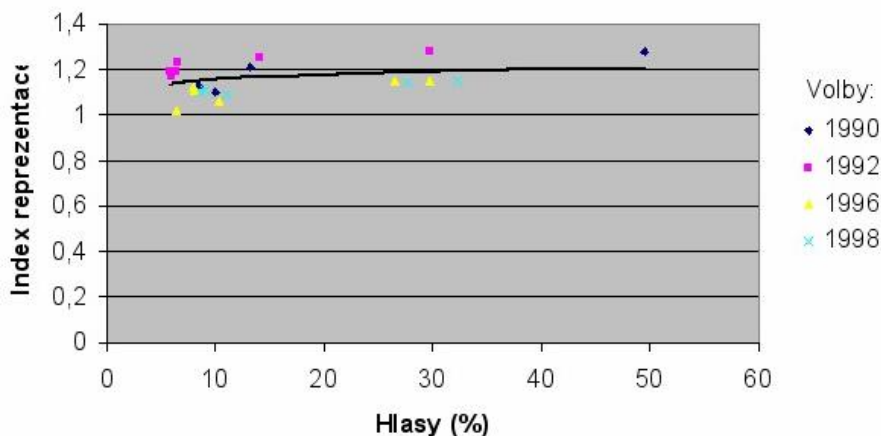
Otázka reformy v roce 1992

Volební zákony (federální a národní) pro první svobodné volby stanovily jako základní princip listinný poměrný volební systém s vázanou kandidátní listinou, přičemž se operovalo s následujícími faktory (viz Zákon č. 47/1990 Sb., Zákon č. 54/1990 Sb., Chytilík a kol., 2009, s. 293, 296–297):

- Rozdělení České republiky na osm volebních obvodů odpovídajících hranicemi krajům, na které byla země členěna od roku 1960.
- Klausule ve výši 5 %, která se uplatňovala bez ohledu na to, zda se jedná o samostatně kandidující stranu, nebo koalici více stran².
- Přepočítání hlasů na mandáty ve dvou skrutiniích, prvním na úrovni volebních krajů (s využitím Hagenbach-Bischoffovy kvóty) a ve druhém na úrovni republikové (stejný způsob přepočtu hlasů na mandáty, distribuovaly se doposud nepřidělené mandáty na základě hlasů, které nevedly k mandátu v jednotlivých krajích; případné nepřidělené mandáty získaly strany s nejvyšším počtem zbytkových hlasů z tohoto skrutinia).
- Vázaná kandidátní listina pro první skrutinium, kde pro zvolení byla rozhodující pozice kandidáta na kandidátní listině; ke změně pořadí bylo třeba, aby alespoň 10 % voličů dané kandidátní listiny využilo preferenční hlasy (volič mohl udělit maximálně čtyři preferenční hlasy) a alespoň polovina z nich hlasovala pro určitého kandidáta. Ve druhém skrutiniu byli zvoleni poslanci dle pořadí na speciální kandidátní listině, která pro ně byla sestavována. Preferenční hlasování zde žádný vliv na pořadí nemělo.

Takto nastavený volební systém (i po nevelké změně před volbami v roce 1992 a po novém volebním zákoně – se stejnými parametry – podle kterého se hlasovalo ve druhé polovině 90. let) znamenal ve volbách jednak eliminaci velmi malých stran nekompromisním tlakem 5 % klausule a jednak zcela marginální zvýhodnění větších parlamentních subjektů před menšími (viz obrázek 1). Možnost rozsáhlé novelizace před volbami v roce 1992 nebyla využita, neboť ve Federálním shromáždění panoval skoro dokonalý konsensus o zachování listinného poměrného volebního systému ve skoro nezměněné podobě. Ponecháme-li stranou některé otázky kandidatury, preferenčních hlasů atd. (podrobněji viz Filip, 2004a, s. 224–227), došlo v rovině mezistranické jen k zavedení zvýšených klausulí pro koalice, ve Federálním shromáždění vzrostla klausule na 7 % pro koalice dvou a tří stran a 10 % pro větší koalice, v ČNR na 7 % pro dvě strany, 9 % pro tři a 1 % pro čtyři a více (Zákon č. 59/1992 Sb., Zákon č. 94/1992 Sb., Chytilík a kol., 2009, s. 297, 299). O minimu změn ve volebním zákoně přitom panoval takřka plný konsensus (viz Filip, 2004a, s. 225).

²V případě ČNR bylo možné obejít klausuli jen ve velmi nepravděpodobném případě (kdyby ji ve volbách překročil jen jeden subjekt). Na federální úrovni stačilo překročit klausuli jen v jedné z částí federace (strana poté získala právo na mandáty za obě republiky), což mohlo potenciálně povzbuzovat ke kandidatuře v obou republikách. V praxi tuto podmínku plnila jen kandidátní listina sestavená hnutím Eggyüttelés (primárně se jednalo o hnutí maďarské menšiny, které v českých zemích spolupracovalo s dalšími menšinami; jeho podpora na Slovensku stačila bez problémů na překročení 5 % klausule, ovšem zisk v českých zemích v řádu setin procenta nepostačoval k překročení přirozeného prahu) (viz Kopeček, 2003; Volební server ČSÚ).



Obr. 1: Výstupy voleb v letech 1990–1998 (ČNR, PS PČR)

V rámci celkem poklidného schválení drobné volební reformy zazněl i značně neortodoxní návrh tehdejšího prezidenta Václav Havel (návrh byl připraven V. Klokočkou). Podle něj měl být na federální úrovni používán volební systém, který by bylo pravděpodobně nejnárodnější klasifikovat jako podmíněný smíšený. Ve většinové složce (celé území státu mělo být rozděleno na jednomandátové obvody) měl být užíván systém blízký se doplňkovému hlasování. Každý volič měl určit svoji první a druhou preferenci. Vítěz voleb potřeboval získat nadpoloviční většinu prvních preferencí, pokud by nebyla dosažena, byly ke stávajícím prvním preferencím přičteny druhé a vítězil kandidát s nejvyšším počtem hlasů s podmínkou, že alespoň 40 % voličů v obvodu se pro něj vyslovilo první nebo druhou preferencí. Poměrná složka přicházela do úvahy, pokud touto cestou nebyly obsazeny všechny mandáty. V ní měla platit 5 % klausule užívaná na republikové úrovni (postačoval zisk tohoto počtu hlasů v jedné z republik). Jako hlasy pro jednotlivé strany měly být počítány první a druhé preference jednotlivých kandidátů, kteří byli danou stranou nominováni. V rámci distribuce mandátů se měl používat D'Hondtův dělitel, přičemž zohledněny měly být hlasy pouze z těch obvodů, ve kterých nebyl ve většinové složce zvolen poslanec. V rámci strany pak mělo být pořadí určeno dle počtu získaných prvních a druhých preferencí jednotlivých kandidátů (podrobněji viz Filip, 2004a, s. 227–229; Tisk č. 1 125 FS).

Menší diskuse o reformě po vzniku samostatné České republiky

Po vzniku samostatné České republiky se volební zákonodárství stalo na úrovni vlády a parlamentu spíše otázkou naplnění horní komory parlamentu (samozřejmě i se způsobem, kterým by měl být naplněn požadavek na většinový systém při volbě), což se mj. projevovalo i v parlamentních diskusích týkajících se tohoto zákona (viz např. Návrh poslanců Pavla Hirše ..., 1995). Volební zákon pro obě komory parlamentu (Zákon č. 247/1995 Sb.) v případě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky až na několik bodů, které nejsou tímto textem primárně sledovány³, převzal volební systém pro volbu České národní rady). Schválen byl především hlasy tehdejší vládní koalice, důslednou opozicí představovaly především kluby KSČM a LB, ostatní opoziční poslanci často nehlasovali, resp. v jejich klubech byla patrná značná nejednotnost (Návrh poslanců Pavla Hirše ..., 1995).

Odhlédneme-li od spíše občasných vyjádření názorů odborníky i laiky k tématu vazby mezi volebním a stranickým systémem v ČR (viz např. Novák, 1997, s. 130–131), o volební reformě se na politické scéně prakticky nemluvilo až do voleb v roce 1998, kdy se pozornost soustředila především na debatu o reformě, kterou připravovaly ODS a ČSSD. Před ní a paralelně k ní se ale objevily i další iniciativy o změnu volebního zákonodárství, které budou stručně zmíněny. Přišla s nimi mimoparlamentní De-

³Konkrétně došlo k úpravě výše kaucí, kterou musí kandidátní listina složit, aby se mohla účastnit voleb, změnila se váha preferenčních hlasů, finanční částka, která je stranám vyplácena za každý získaný hlas, a limit, od kterého je vyplácena (viz Chytilík a kol., 2009, s. 296–299, 304–306).

mokratické unie (DEU), která po volbách v roce 1996 napadla 5% klausuli⁴ a po následujících volbách způsob vyplácení peněz ze státního rozpočtu, kdy finanční částka, kterou strana získá za každý hlas, byla vyplácena jen subjektům se ziskem minimálně 3% hlasů. V případě útoku na klausuli byla DEU neúspěšná (viz Nález Ústavního soudu č. 88/1997 Sb.), naopak v otázce financování politických stran bylo straně dáno za pravdu (viz Chytilík a kol., 2009, s. 304; Nález Ústavního soudu č. 243/1999 Sb.). Postupně se podařilo přes Ústavní soud dosáhnout snížení částky, od které strany mají nárok na peníze (což se mj. projevilo v roce 2002 zřetelným nárůstem počtu kandidujících subjektů). Ovšem otázka skutečně hluboké volební reformy vyplývá na povrch až na samém konci 90. let v souvislosti s výsledky a důsledky voleb v letech 1996 a především předčasných voleb v roce 1998.

Diskuse o reformě po volbách 1998

Volby v roce 1996 přinesly poprvé nejednoznačný výsledek. V průběhu minulého volebního období se stranické spektrum zkonsolidovalo i na levici, kde se jednoznačně nejsilnější stranou stala ČSSD. ODS sice zvítězila, ale dosavadní vládní koalice získala jen 99 křesel (Hloušek, 2005, s. 444). Nebyla možná ani vládní alternace (s výjimkou vzniku koalice dvou nejsilnějších stran, která byla pro ODS i ČSSD nepřijatelná). Částečná alternace, kdy by ČSSD převzala koaliční partnery ODS, nepředstavovala ani hypoteticky funkční alternativu, neboť by vláda disponovala jen 92 křesly. Nemožným bylo také zapojení některé ze zbývajících dvou parlamentních stran. Řešením se stalo vytvoření menšinové vlády dosavadní koalice, kterou tolerovala ČSSD (Kopeček – Pšeja, 2004, s. 1480). Následovalo značně nestabilní dvouleté období, plné vnitrokoaličních i vnitrostranických sporů, které vyvrcholilo sérií skandálů, které vedly k pádu vlády, rozštěpení ODS a marginalizaci ODA. V předčasných volbách v roce 1998 zvítězila ČSSD, ODS uhájila postavení hlavního hráče na pravici, nově vzniklá US nahradila ve spektru ODA a počet parlamentních stran se zredukoval na pět. Marginalizace antisystémové SPR-RSČ zdánlivě situaci usnadnila. Na rozdíl od roku 1996 bylo možné dosáhnout většiny spojením kterékoliv ze dvou velkých stran s KDU-ČSL a US. Vzhledem k vypjaté situaci v přecházejícím období nebyla ale ani jedna z obou alternativ možná. Pro US, jejímž cílem bylo stát se hlavní pravicovou silou, bylo nepřijatelné spojení s levicovou ČSSD (i když ta byla ochotná k rozsáhlým ústupkům, jen aby se jí konečně podařilo proniknout do vlády – byla dokonce ochotná rezignovat i na post ministerského předsedy). Pro ODS zase byla US skupinou zrádců, proti které se v předcházejícím půlroce tvrdě vymezovala, stejně tak ostře vyčítala KDU-ČSL její postoje v předcházejícím volebním období. Požadovala proto, aby se jí oba subjekty fakticky podřídily, chtějí-li pokračování pravicových vlád v zemi. Zvrat v jednání přinesla až dohoda mezi ODS a ČSSD, podle které měla ČSSD sestavit jednobarevnou vládu s tolerancí ODS. Jednou z podmínek tolerance bylo provedení volební reformy, kterou by došlo k posílení velkých stran na úkor malých, což mělo vést k posílení pozice vlády v politickém systému (Hloušek, 2005, s. 445; Birch a kol., 2002, s. 80–81; Fiala a Strmiska, 2004, s. 1371 až 1372; Kopeček a Pšeja, 2004, s. 1474; Pšeja, 2004, s. 1525–1526; Fiala a Mareš, 2004, s. 1573).

Základní překážkou pro realizaci major reform v České republice, jak již bylo uvedeno výše, bylo znění Ústavy. Ústavní reforma byla obtížně prosaditelná (v Senátu měly obě velké strany jen přesnou ústavní většinu, o kterou navíc v roce 1999 přišly – viz Kysela, 2004, s. 378), jako praktičtější se jevila změna parametrů, která zachová poměrný volební systém, ale razantně změní jeho výstupy.

Určitým předobrazem připravovaných kroků byla dvojice článků českého politologa Tomáše Lebedy (1998, 1999). Lebeda pomocí modelování výsledků voleb v roce 1996, resp. 1998 naznačil, že pokud by byla země rozdělena na menší volební obvody⁵, a přepočítání hlasů na mandáty by byl prováděn způsobem, který zvýhodní spíše velké strany, mohla nastat situace, kdy by k sestavení vlády postačovaly

⁴Primárně se jednalo o zpochybnění mandátu 12 poslanců, kteří byli zvoleni ve druhém skrutiniu (dle názoru DEU nebyli tito poslanci administrativně určeni Ústřední volební komisí ze seznamů dodaných politickými stranami), čímž bylo narušeno aktivní volební právo občanů, kteří dali hlas pro DEU a ten nebyl při distribuci (s ohledem na 5% klausuli) zohledněn (Nález Ústavního soudu č. 88/1997 Sb.).

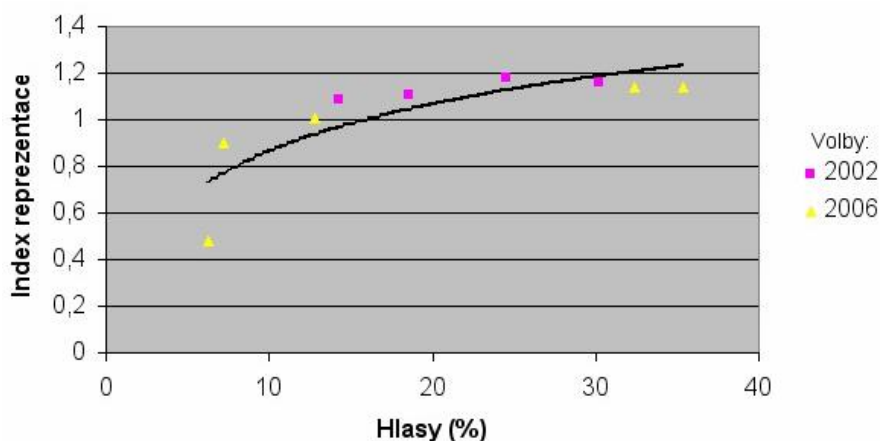
⁵Lebeda ve výpočtech operoval s jedním celostátním obvodem, dosavadními osmi kraji, čtrnácti kraji, o kterých se uvažovalo v rámci připravované reformy územního členění a vzniku samosprávy na krajské úrovni, a 38 kraji, které byly vytvořeny tak, aby jejich velikost přibližně odpovídala nejmenšímu z připravovaných krajů – Karlovarskému.

jen dvě strany (jedna velká a jedna malá), v některých případech dokonce bylo možné sestavit i jednobarevnou většinovou vládu (viz Lebeda, 1998, s. 127; Lebeda, 1999, s. 154). Potenciálně se otevírala také šance k tomu, že mechanický účinek – výrazné zvýhodnění velkých stran – povede k postupnému odklonu voličů od menších subjektů a další koncentraci stranického systému.

Jednání o volební reformě mezi ODS a ČSSD nebylo snadné. ODS prosazovala co nejtvrdší postup vůči malým stranám, naopak ČSSD nebyla ve svých postojích ani jednotná, ani tak radikální. Příkladem může být návrh způsobu přepočtu hlasů na mandáty, kde ČSSD požadovala D'Hondtův dělitel, zatímco ODS dělitel Imperiali.⁶ Řešením se zde stalo nalezení kompromisní řady dělitelů, která proti klasickému D'Hondtu navýšila první dělitel na 1,42. Výsledná podoba volebního zákona operovala dále s 35 volebními obvody a se zvýšením klausule pro koalice na 10 % pro dvě, 15 % pro tři a 20 % pro čtyři a více stran (k debatám o volební reformě a k jejímu schvalování viz také Lebeda, 2004b; Dušek, 2004; Kysela, 2004; Birch a kol., 2002, s. 81–82; Kopeček a Pšeja, 2004, s. 1474–1475, jeho vlastní text viz Zákon č. 204/2000 Sb., k debatám na úrovni parlamentní viz např. Stenoprotokol PS PČR, 2000). Příprava, schvalovací proces (zákon byl mj. vetován prezidentem republiky) a především následné posouzení navrhované reformy Ústavním soudem (rozhodnutí viz Nález č. 64/2001 Sb.) se staly zdrojem jedné z nejvášnivějších debat jak na politické scéně, tak v rámci politologické obce v ČR. Politické strany se rozdělily na důsledné obhájce reformy a její nesmiřitelné kritiky, a analogický proces proběhl mezi řadou politologů. Téma volebních systémů, doposud poněkud upozaděné českou politickou vědou, se stalo klíčovým, od zveřejnění záměru reformovat volební systém do vyhodnocení výsledků voleb v roce 2002 byla publikována řada textů k tomuto tématu, od odborných článků po stručné komentáře. Základní argumenty obhájců i kritiků se opakovaly. Na jedné straně stála snaha o omezení fragmentace stranického spektra, umožnění silného vládnutí, které nebude svazováno „vydíráním“ malých stran, které zneužívají své pozice ve spektru k prosazení požadavků, které neodpovídá jejich zázemí ve společnosti. Na straně druhé zněly hlasy varující před přinejmenším stejně nutným bojem proti zvůli velkých stran, které se snaží pomocí volební reformy a následné eliminace malých aktérů k úplnému (a postupně prakticky nekontrolovatelnému) podmanění země (z různých diskusí o volební reformě a argumentům, které v nich zazněly, viz např. Klíma, 1999; Novák, 2000; Klíma, 2000; Lebeda, 2004b; Kubát, 2004).

Rozhodnutí Ústavního soudu, které zrušilo převážnou většinu článků nového volebního zákona, které definovaly výstupy voleb v mezistranické dimenzi, přinutilo politickou reprezentaci nalézt urychleně kompromisní řešení (Lebeda, 2004a, s. 231–233; Birch a kol., 2002, s. 83–84). Jím se stalo schválení volebního zákona, který mírně zhoršil podmínky malých stran, kdy došlo ke zvýšení počtu volebních obvodů na 14 a zavedení D'Hondtova dělitele. Zvýšená klausule pro koalice mohla být po rozhodnutí Ústavního soudu zachována (Zákon č. 37/2002 Sb.). První volby podle nového volebního systému nenaznačily zásadní změnu, při použití původního zákona by volby dopadly s výjimkou dvou mandátů stejně (viz Lebeda, 2004a, s. 245–246; Pavlík, 2004). Trend silnějšího znevýhodnění malých politických stran se měl projevit až ve volbách následujících (zhodnocení výstupů voleb viz obrázek 2).

⁶První z uvedených dělitelů dělí získané hlasy číselnou řadou 1, 2, 3, 4, ..., přičemž mandát připadá vždy straně s aktuálně nejvyšším podílem z dělení. Druhý v číselné řadě vynechává číslici 1 a začíná 2, 3, 4, 5, ... Zvýšení prvního dělitele znamená razantní zhoršení přístupu menších stran k prvnímu (a v případě malých volebních obvodů zpravidla jedinému) mandátu.



Obr. 2: Výstupy voleb v letech 2002–2006 (PS PČR)

Diskuse o reformě po volbách 2006

Volby v roce 2006 s jistým opožděním přinesly výstupy, které bylo možné očekávat od předcházející volební reformy. Z pěti stran, které se dostaly do Poslanecké sněmovny, byla především nejmenší silně podprezentovaná na úkor dvojice nejsilnějších subjektů. Na rozdíl od voleb v roce 2002 se totiž dvě nejmenší strany pohybovaly pod 10 % a jedna z nich, Strana zelených, měla celkem pravidelně rozloženou podporu, takže pět z jejích šesti mandátů pocházelo ze čtveřice největších volebních krajů (Čaloud a kol., 2006, s. 216; Volební server ČSÚ).

Přímým důsledkem tohoto výstupu voleb byla opět nemožnost sestavení většinové vládní koalice. Potenciální blok ČSSD a KSČM disponoval přesnou polovinou křesel (stejně jako možný blok ODS, KDU-ČSL a SZ), pro KDU-ČSL a SZ ale nebylo přijatelné vstupovat do vlády, která by se opírala byt jen o nepřímou podporu komunistů. Kombinace ČSSD a obou nejmenších stran tentokrát na většinu nedosahovala. Opakování postupu z let 1996 a 1998, kdy vládla nejsilnější strana (samostatně či v koalici) s vnější podporou druhé nejsilnější strany, měla sice příznivce, ale ukázala se nakonec neprůchodnou. Výsledkem půlročních jednání byl jeden neúspěšný pokus o sestavení jednobarevné menšinové vlády a nakonec vznik pravicové koalice, která se opírala o dva přeběhlíky z ČSSD (postup při první fázi jednání viz Foltýn a Havlík, 2006, s. 188–196, konečné hlasování viz Stenoprotokol PS PČR, 2007).

Vzniklá situace samozřejmě vedla k úvahám o možnosti volební reformy jako řešení, které by zabránilo opakování podobné situace. Mezi nimi lze zmínit opakující se požadavek, aby byl změněn počet poslanců na lichý, nebo poněkud neortodoxní návrh (který směřoval k řešení již vzniklé situace, ale který by byl zcela v rozporu s Ústavou), aby byl v mimořádné volbě zvolen ještě jeden poslanec (Foltýn a Havlík, 2006, s. 192). Mluvilo se i o možnosti dohody obou velkých stran na volebním systému, který by mírně zvýšil počet volebních krajů a tím i omezil rozdíly v jejich velikostech (iDnes, 2006). Proti němu stál požadavek malých stran, aby naopak byla odstraněna deformace, kterou působí menší volební obvody. V rámci odborné diskuse se pak objevuje jako možnost inspirovat se při volební reformě (více nebo méně) volebním systémem, který byl nedlouho předtím přijat v Itálii (poprvé se zde dle nového volebního zákona hlasovalo v dubnu 2006) a který zaručoval vítězné straně či alianci nadpoloviční většinu mandátů v parlamentu. Přenos tohoto systému by byl pravděpodobně obtížný (v Itálii byla spolupráce v rámci aliancí vynucena již předcházející volební reformou, strany byly na tuto strategii připraveny a mezi relevantními hráči chyběl subjekt, na který by se vztahovala dohoda o vyloučení), spíše se nabízela nějaká mírnější varianta. Vítěz voleb by podle ní byl zvýhodněn před ostatními stranami, ale neměl by garantovanou většinu (viz např. Kopeček a Havlík, 2008).

Konkrétnější obrysy získal tento plán v koaliční dohodě, kterou uzavřela ODS s KDU-ČSL a SZ. Na rozdíl od dosavadního trendu měla směřovat k výraznější proporcionalitě výstupu voleb vůči menším

politickým stranám, přičemž ale část mandátů měla přímo získat strana, která získala nejvíce hlasů. Tato forma bonusu měla zajistit snadnější sestavení vlády, případně přimět strany ke spolupráci již v průběhu voleb v rámci volební aliance. Iniciativa k tomuto kroku přitom vycházela podobně jako v předcházející fázi příprav volební reformy z pravé části spektra – zde je možná vhodné upozornit na to, že modelové výpočty věnované volbám 2006 naznačovaly, že kroky směřující k potlačení malých politických stran vždy budou dříve, resp. výrazněji působit v neprospěch potenciálních koaličních partnerů ODS, než v neprospěch KSČM. Volební reforma napodobující výsledek dohod ODS a ČSSD z přelomu tisíciletí by proto usnadnila získání většiny levice, naopak volební systém s více poměrnými výstupy by napomohl sestavení pravostředové většinové koalice (viz Čaloud, 2006, s. 151–160). Proto je odvrát od „trestání“ malých hráčů v návrzích ODS celkem pochopitelný – strany jako KDU-ČSL začínají být chápány v rámci diskuse o stranickém systému svým způsobem chápány jako cenný koaliční partner, nikoliv jako sprostý vyděrač. Snadnější sestavení vlády má být dosaženo oslabením především druhé strany (v kontextu výsledků voleb v roce 2006 se jednalo o ČSSD, samozřejmě ale tato role mohla v některých z následujících voleb postihnout i ODS). Vítěz voleb by tak byl zvýhodněn větším náskokem, nikoliv ale primárně na úkor svých potenciálních koaličních partnerů. Potenciálně mohl systém také podporovat tendence ke vzniku volebních aliancí, ovšem návrhy byly v proaliančním tlaku umírněné.

Prvním krokem zvažované reformy bylo vytvoření šestice základních návrhů označených dle zemí, kterými se (více či méně) inspirovali autoři příslušného návrhu. Výběr byl posléze zúžen na trojici variant, z nichž každá se dělila do dvou subvariant, z nich posléze vláda vybrala tzv. řeckou variantu. Její podstatou bylo zajištění větší proporcionality výstupu voleb pomocí sloučení volebních krajů při distribuci mandátů (místo 14 krajů mělo existovat pro distribuci osm jednotek – kandidátní listiny ovšem měly být nadále sestavovány na krajské úrovni, mandáty získané v rámci volebních obvodů by posléze byly rozděleny mezi kandidátní listiny z příslušného volebního kraje). Zajištění náskoku vítězné strany měl přinést předpokládaný způsob přepočtu hlasů na mandáty – plánoval se návrat k volební kvótě, buď Hagenbach-Bischoffově, případně Hareově. Jejich využití ve skrutiniu na úrovni jednotlivých krajů by samozřejmě v praxi znamenalo, že nebudou přiděleny všechny mandáty. Právě nepřidělené mandáty měly představovat zdroj zvýhodnění vítěze, neboť měly ve druhém skrutiniu na celostátní úrovni připadnout nejsilnější straně (Chytilík a kol., 2009, s. 314; Charvát, 2009).

Připravovanou reformu nakonec zhatil pád Topolánkovy vlády na jaře 2009. Jednání i diskuse o volební reformě prozatím v ČR utichla. Její návrat je v kontextu předcházejícího vývoje velmi pravděpodobný, jen není jisté, kdy a o jaké podobě volebního systému se začne opět diskutovat i na té nejvyšší politické úrovni.

Závěr

Postihnutí všech úvah, diskusí, návrhů a hlasování o větších či menších změnách volebního zákona v České republice by samozřejmě vyžadovalo mnohonásobně větší prostor. Především v případě změn, které se nevěnovaly zásahům do mechanického účinku volebního systému, jsme se v textu museli omezit jen na několik náznaků. Diskusi o volební reformě, resp. její výraznější fázi, pak lze s jistotou mírou zjednodušení rozdělit do určitých fází, které se spojují s různými etapami vývoje polistopadové České republiky a se změnami v základních tendencích.

V období existence federace jsou těmito fázemi jednak jednání o volebním systému pro první svobodné volby (s nalezením provizorního řešení, jež, odhlédneme-li od zaniklé federální úrovně, vytrvalo v následujících deseti letech), a dále pak fázi příprav na volby v roce 1992, která ale byla především ve znamení konsensu hlavních aktérů, kteří na volebním systému nechtěli mnoho měnit. Svým způsobem především se jejich nechuť týkala změn, které by přinesly více poměrné či nepoměrné výstupy voleb.

Samostatná Česká republika pak rovněž prožila dvě fáze živějších debat o volební reformě. První se odehrávala na přelomu tisíciletí a jejím leitmotivem byla snaha o posílení vládní stability pomocí oslabení menších politických stran. Po volbách v roce 2006 pak lze sledovat fázi novou, ve které se mluví spíše o posílení nejsilnější strany na úkor ostatních při současném zvýšení proporcionality výstupu

voleb (svým způsobem tedy v rozporu s předcházející fází, neboť nově by měly být menší strany postaveny mírou proporcionality své reprezentace de facto na úroveň druhé nejsilnější strany). Na rozdíl od předcházejících fází, které našly své vyjádření přijetím volebního zákona (v roce 1990, 1992 a 2000, jakkoliv poslední ze zmíněných kvůli zásahu Ústavního soudu nebyl v praxi použit), v tomto případě úvahy o reformě ukončil pád vlády.

Další směřování diskuse o volební reformě nelze s jistotou předvídat. Dle dosavadních zkušeností pouze nelze předpokládat, že na dlouhou dobu utichne.

Seznam použité literatury

- BIRCH, S. a kol. (2002): *Embodying Democracy. Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke. New York: Palgrave Macmillan.
- ČALOUĐ, D. (2006): Volební systém a volební inženýrství: současný stav a možné změny. In ČALOUĐ, D. a kol. (eds.). (2006): *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, s. 145–163.
- ČALOUĐ, D. a kol. (eds.). (2006): *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- DUŠEK, T. (2004): K diskusi politiků o volební reformě: od voleb 1998 do rozhodnutí Ústavního soudu. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, s. 365–374.
- FIALA, P., MAREŠ, M. (2004): Unie svobody – Demokratická unie. In MALÍŘ, J. a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu*. Brno: Doplněk, s. 1563–1578.
- FIALA, P., STRMISKA, M. (2004): Systém politických stran v letech 1989–2004. In MALÍŘ, J. a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu*. Brno: Doplněk, s. 1359–1380.
- FILIP, J. (2004a): Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, s. 197–230.
- FILIP, J. (2004b): Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, s. 386–400.
- FOLTÝN, T., HAVLÍK, V. (2006): Teorie a praxe sestavování vlády v České republice. In ČALOUĐ, D. a kol. (eds.). (2006): *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, s. 188–202.
- GERLOCH, A. (1999): Několik poznámek na margo nálezu Ústavního soudu o platnosti volby senátorky Lastovecké. In KLÍMA, M. (ed.). (1999): *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: Vysoká škola ekonomická, s. 131–138.
- HLOUŠEK, V. (2005): Česko. In STRMISKA, M. a kol. *Politické strany moderní Evropy*. Praha: Portál, s. 438–451.
- CHARVÁT, J. (2009): Řecká varianta a reforma sněmovního volebního systému. *Evropská volební studia*, roč. 4, č. 1, s. 66–89.
- CHYTIŁEK, R. (2005): Volby 2004 a strategické účinky volebních systémů. *Středoevropské politické studie*, roč. 7, č. 1, s. 13–25, [on-line]. Dostupné na <http://www.cepsr.com/dwnld/chytilek.pdf>.
- CHYTIŁEK, R. a kol. (2009): *Volební systémy*. Praha: Portál.
- iDnes (2009): *ODS se s ČSSD dohodla na změně volebního zákona*. [on-line]. Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/ods-se-s-cssd-dohodla-na-zmene-volebniho-zakona-fqk-/domaci.asp?c=A060823_183159_domaci_miz.
- KATZ, R. (2005): Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms? In GALLAGHER, M., MITCHELL, P. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, s. 57–76.
- KLÍMA, M. (ed.). (1999): *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: Vysoká škola ekonomická.
- KLÍMA, M. (2000): Začínáme se standardní demokracií? In MRKLAS, L. (ed.). *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo k horšímu?* Praha: CEVRO, s. 5–11.
- KOPEČEK, L. (2003): Coexistencia – soužití a politická reprezentace polské menšiny na Těšínsku. *Středoevropské politické studie*, roč. 5, č. 2–3. [on-line]. Dostupné na <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=169>.

- KOPEČEK, L., HAVLÍK, V. (2008): Krize vládnutí v České republice. Analýza působení volebního a stranického systému a návrhy možných řešení. *Politologický časopis*, roč. 15, č. 3, s. 183–205.
- KOPEČEK, L., PŠEJA, P. (2004): Česká strana sociálně demokratická. In MALÍŘ, J. a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu*. Brno: Doplněk, s. 1463–1487.
- KUBÁT, M. (2004): Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu č. 64/2001 Sb., ze dne 24. 1. 2001. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, s. 401–408.
- KYSELA, J. (2004): Volební reforma, Senát a senátoři. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, s. 375–385.
- LEBEDA, T. (1998): Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení. *Politologický časopis*, roč. 5, č. 2, s. 115–136.
- LEBEDA, T. (1999): Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení. *Politologický časopis*, roč. 6, č. 2, s. 146–161.
- LEBEDA, T. (2004a): Konečná podoba volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu. Otazníky nad vynucenou úpravou z roku 2002. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, s. 231–249.
- LEBEDA, T. (2004b): Volební reforma v ČR. Zmařený pokus z let 1998–2002. In NOVÁK, M., LEBEDA, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, s. 347–364.
- MAREŠ, M. (2002): Česká republika. In FIALA, P., HOLZER, J., STRMISKA, M. *Politické strany ve střední a východní Evropě*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, s. 121–153.
- MRKLAS, L. (2004): Česká republika. In KUBÁT, M. a kol. *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, s. 94–119.
- Nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.
- Nález Ústavního soudu č. 88/1997 Sb.
- Nález Ústavního soudu č. 243/1999 Sb.
- Návrh poslanců Pavla Hirše a dalších na vydání zákona o volbách do Parlamentu České republiky, Stenoprotokol z 34. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. [on-line]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034009.htm>.
- NOVÁK, M. (1997): *Systémy politických stran*. Praha: Slon.
- NOVÁK, M. (2000): Proč je konkurenční model demokracie pro Českou republiku výhodný? In MRKLAS, L. (ed.). *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo k horšímu?* Praha: CEVRO, s. 12–21.
- PAVLÍK, M. (2004): *Vliv změny volebního zákona na výsledky parlamentních voleb v roce 2002*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita.
- PŠEJA, P. (2004): Občanská demokratická strana. In MALÍŘ, J. a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu*. Brno: Doplněk, s. 1503–1530.
- Stenografický zápis 9. schůze PSP PČR. [on-line]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/009schuz/9-1.html#6>.
- ŠEDO, J. (2007): *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- ŠIMÍČEK, V. (1999): K diskusi nad možnostmi novelizace volebního zákona. In KLÍMA, M. (ed.). (1999): *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Praha: Vysoká škola ekonomická, s. 58–78.
- Tisk č. 1125 Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky. *Návrh prezidenta České a Slovenské federativní republiky. Zákon o volbách do Federálního shromáždění*.
- Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., Stenoprotokol z 25. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. [on-line]. Dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/025schuz/25-4.html#399>.

Volební server ČSÚ. [on-line]. Dostupné na <http://www.volby.cz>.

Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

Zákon č. 54/1990 Sb., České národní rady o volbách do České národní rady.

Zákon č. 59/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, ve znění zákonného opatření předsednictva Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky č. 208/1990 Sb.

Zákon č. 94/1992 Sb., České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění zákonů České národní rady č. 221/1990 Sb. a č. 435/1990 Sb.

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 zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

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 zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.