

Změna volebního systému

ZDENĚK KOUDELKA¹

Již od pádu komunismu v Československu se hovoří o podobě volebního systému v našich zemích. V roce 1990 byl zaveden poměrný volební systém s výjimkou většinového systému použitého v komunálních volbách na Slovensku. V parlamentních volbách se uplatnil dvouskrutiniový systém volebního kvocientu s formulí Hagenbach-Bischoff. Již od počátku však byl poměrný systém kritizován z mnoha hledisek. Jednak to byla výtka, že není dost poměrný díky 5% uzavírací klauzuli, jednak naopak znělo, že generuje velké množství politických stran, což vede k nutnosti koaliční politiky a následně možné labilitě vlád. Z občanského hlediska byla kritizována nemožnost vazby voliče na konkrétního poslance tak, jak je tomu u malých volebních obvodů ve většinovém systému. Diskuze o volebním systému ožily po volbách 1996 a 1998, kdy volby nevedly k jednoznačnému sestavení většinové vlády ze stran, které by měly blízký volební program, což je podmínkou stále trvající stability vlády. Výsledkem pochybností o stávajícím volebním systému bylo rozhodnutí největších politických stran ČSSD a ODS v opoziční smlouvě z r. 1998 změnit volební systém. Základním politickým zadáním byla možnost vytvoření většinové vlády z jedné velké (ČSSD, ODS) a jedné malé strany (KSČM, KDU-ČSL či US) na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny 1998 s přihlédnutím k výsledkům voleb 1996. Pro konkrétní přípravu byla vytvořena mezistranická komise, kde se za ČSSD zúčastnil Zdeněk Koudelka, Pavel Rychetský, Zdeněk Škromach, Vladimír Špidla a za ODS Miroslav Beneš, Libuše Benešová, Martin Kocourek a Milan Kondr. Výsledek jednání je obsažen v dohodě č. 2 o základních parametrech změny volebního systému mezi ČSSD a ODS z 26. 1. 2000 (toleranční smlouvy).

Nejdříve je nutné poznamenat, že demokratičnost voleb nezáleží ani tak na volebním systému, jako spíše na možnosti výběru z variant, tajnosti voleb a rovnosti možností propagace kandidátů a rozumné míře férovosti ve volební kampani. Z tohoto pohledu je i radikální změna poměrného systému na většinový změnou v rámci demokracie, stejně tak tomu bude v případě změny způsobu poměrného systému a v jeho rámci zavedení systému volebního dělitele typu d'Hondta, Imperialiho nebo jiných možných variant. Samozřejmě změna volebního systému je změnou účelovou, jako je účelové přijetí každého zákona. Volby mají několik funkcí, nejdůležitější funkcí je legitimizace moci a prostředek výběru mocenské elity. Z tohoto pohledu je zdůraznění funkčnosti volbami vytvořené vlády přednější než věrné zobrazení společnosti v parlamentu. To se nakonec nikdy nepovede ani při věrném poměrném systému, neboť ani ten nezajistí přesnou míru zastoupení mužů, žen, věkových a profesních skupin, menšin národních, sexuálních aj. Samotná účelovost není špatností, vždy je nutné posuzovat důvody a obsah konkrétního účelu. Zde změnu iniciující strany (ČSSD a ODS) chtěly reagovat na krach koaliční politiky 1997, kdy se rozpadla druhá Klausova vláda složená ze tří subjektů, a potvrzení tohoto krachu 1998, kdy malé parlamentní strany odmítly nabídky velkých stran na vytvoření většinové vlády. Následně došlo k vytvoření menšinové vlády ČSSD na podkladě tolerance

ODS dané vzájemnou opoziční smlouvou. Samotná existence menšinové vlády není pro parlamentní demokracii optimální a u nás nemají menšinové vlády ani velkou tradici. Změna volebního systému je cestou, jak zrušit praxi plynoucí z opoziční smlouvy, která má v mnohém důsledek velké koalice, a vytvořit stabilní vládu. Záleží na konkrétní změně volebního systému, zda vládní stabilitu zajistí jednobarevná většinová vláda anebo vláda koaliční složená maximálně ze dvou subjektů (jedné velké a jedné malé strany).

Při úvahách o změně volebního systému padly i radikální návrhy na zavedení většinového systému voleb do Poslanecké sněmovny či ponechání poměrného, ale snížení počtu poslanců, neboť menší počet rozdělovaných mandátů zvláště při malých volebních obvodech vede k posílení velkých a oslabení malých stran. Oba návrhy však vyžadovaly ústavní změnu, proto byly opuštěny pro svoji obtížnou politickou průchodnost ústavní většinou v Parlamentu. Poměrně rychle bylo přistoupeno k rozhodnutí opustit dvouskrutiniový systém Hagenbach-Bischoff a přejít k systému volebního dělitele, který nepotřebuje druhé volební skrutinium a tak jsou všechny mandáty přidělovány poslancům přímo na základě výsledků voleb s přihlédnutím k jejich postavení na volební kandidátce nebo k počtu získaných preferenčních hlasů a odpadne přidělování mandátů ve druhém skrutiniu stranickými centrály. Z jednotlivých typů volebního dělitele pak byly diskutovány zvláště d'Hondt a Imperiali, které se liší v prvním čísle volebního dělitele (d'Hondt 1; 2, 3..., Imperiali 2; 3; 4...). d'Hondt méně preferuje větší politické strany než Imperiali. V rámci diskuzí pak odborná komise dospěla ke kompromisnímu řešení navrženému Zdeňkem Koudelkou, kdy řada dělitelů začíná číslem 1,4 (diskutováno i 1,5 a druhá odmocnina ze 2, což je 1,414213562373) a následně pokračuje již celými čísly 2, 3, 4... V závěru jednání bylo přistoupeno na to, že prvním dělitelem bude číslo 1,42 jako nahoru zaokrouhlená odmocnina ze dvou. Tento kompromis byl označen ve výpočtech jako Koudelka (použito i v tabulkách) a v tolerančních dohodách jako vyrovnávací d'Hondt². Tento způsob bylo rozhodnuto použít nejen při volbách Poslanecké sněmovny, ale též při volbách zastupitelstev krajů a Prahy.³

Při rozdělení státu do volebních obvodů (volebních krajů) je nutné brát ohled, aby neklesl počet přidělovaných mandátů i v nejmenších volebních obvodech pod určitou hranici. Vzhledem k tomu, že čl. 18 ods. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb. stanoví volby do Poslanecké sněmovny na základě zásady poměrného zastoupení, je nutné tento ústavní příkaz respektovat nejen formálně, ale i materiálně, jinak by mohlo dojít ke zrušení připravované změny volebního zákona Ústavním soudem. V krajním případě při jednomandátových obvodech se každý poměrný volební systém chová jako většinový jednokolový. Zásada poměrnosti zastoupení není realizována ani při dvoumandátových obvodech. Podle našeho názoru je poměrné zastoupení fakticky realizováno až při 4 mandátovém volebním obvodu. V žádném nově ustaveném volebním kraji by se tedy neměly rozdělovat méně než 4 mandáty, což návrh ČSSD a ODS též respektuje, zaváděje 35 volebních obvodů.

Nový volební systém již svou podstatou znevýhodňuje malé strany, nicméně zůstala zachována 5% uzavírací klauzule pro vstup do Poslanecké sněmovny, zajišťována v celostátním měřítku. Toto ustanovení má zabránit vstupu celostátně malých stran, ale regionálně silných, které by mohly v jednom či několika malých volebních obvodech získat potřebnou většinu pro získání mandátu.

Významný z hlediska výsledku je nejen počet volebních obvodů, ale i jejich konkrétní vymezení s ohledem na předpokládané voličské chování obyvatelstva. I když bylo projednáváno několik variant konkrétního rozdělení země do 35 volebních obvodů⁴, v dohodách ČSSD –

ODS bylo rozhodnuto jen o velkých městech, kdy Praha se dělí na 4 volební obvody, Brno a Ostrava tvoří jeden volební obvod. ČSSD původně požadovala, aby byly respektovány hranice samosprávných krajů a okresů, přičemž město mělo být maximálně jedním volebním obvodem. ODS se ztotožnila s respektem hranic krajů a okresů, navrhovala však více volebních obvodů v Praze a dva v Brně. Respektování hranic samosprávných krajů a okresů je reakcí na senátní volební obvody, které tak nečiní. Systém se tak zjednoduší a stane se pro lidi přehlednější. Boj o volební rozdělení Prahy se tak stal podstatným, neboť ODS je zde tradičně silná a více obvodů posílí její postavení, zatímco relativní slabost ČSSD v Praze může být vyrovnána velkým volebním obvodem jednoho města. Dohodou byla Praha rozdělena na čtyři volební obvody a Brno zůstalo jedním volebním obvodem. Pražské volební obvody jsou při použitých výpočtech tvořeny městskými obvody a jim jsou odhadem přiřazeny mandáty takto: 7 mandátů pro volební obvod Praha 1 (městské obvody Praha 1-4), 6 mandátů pro volební obvod Praha 2 (městské obvody Praha 5-7), 5 mandátů pro volební obvod Praha 3 (městské obvody Praha 8-9), 7 mandátů pro volební obvod Praha 4 (městské obvody Praha 10-13), celkem tedy pro Prahu 25 mandátů.⁵

Závěrem lze shrnout, že navrhovaná změna je změnou v rámci demokratického volebního systému, vede k posílení větších politických stran, ale zůstává ještě v rámci poměrného volebního systému, takže je zachováno poměrně široké spektrum stran v Poslanecké sněmovně, a tím i pluralita názorů. Významný vliv má změna na vládu, kdy bude moci snadněji vzniknout většinová vláda, a to buď jednobarevná anebo nejvýše dvoukoaliční, přičemž se nepočítá s koalicí velkou. Posiluje se i role voličů a oslabuje vedení politických stran odbouráním druhého skrutinía. Bude tak zajištěna trvalá vládní stabilita v Čechách, na Moravě a Slezsku, aniž by došlo k zásahu do ústavní úpravy volebního systému.

Výsledky rozdělení mandátů u voleb do Poslanecké sněmovny 1996 v přepočtu na různé systémy při 35 volebních obvodech

	% hlasů	Skutečnost 1996	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K ⁶
ČSSD	26,44	61	74	89	85	78
ODS	29,62	68	85	103	103	86
KSČM	10,33	22	21	2	4	1
KDU-ČSL	8,08	18	10	5	5	—
SPR-RSČ	8,01	18	6	0	2	1
ODA	6,36	13	4	1	1	—
4 koalice	17,24	—	—	—	—	34
Celkem	cca 100	200	200	200	200	200

Výsledky rozdělení mandátů u voleb do Poslanecké sněmovny 1998 v přepočtu na různé systémy při 35 volebních obvodech

	% hlasů	Skutečnost 1998	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
ČSSD	32,31	74	87	111	103	88
ODS	27,74	63	71	79	83	70
KSČM	11,03	24	23	4	5	2
KDU-ČSL	9,00	20	12	6	6	—
US	8,60	19	7	0	3	—
4 koalice	19,05	—	—	—	—	40
Celkem	cca 100	200	200	200	200	200

Mandáty v Praze podle počtu volebních obvodů 1996

	% hlasů	Skutečnost 1996	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
Počet volebních obvodů		1	1 ---- 4	1 ---- 4	1 ---- 4	1 ---- 4
ODS	43,85	11	13 16	15 20	14 18	13 17
ČSSD	18,68	5	5 6	6 5	5 7	5 5
ODA	9,60	3	3 3	2 0	3 0	—
KSČM	7,45	2	2 0	1 0	2 0	2 0
KDU-ČSL	5,39	2	1 0	1 0	1 0	—
SPR-RSČ	3,72	1	1 0	0 0	0 0	0 0
4 koalice	19,37	—	—	—	—	5 5
Celkem		24	25	25	25	25

Mandáty v Praze podle počtu volebních obvodů 1998

	% hlasů	Skutečnost 1998	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
Počet volebních obvodů		1	1 ---- 4	1 ---- 4	1 ---- 4	1 ---- 4
ODS	42,45	11	12 14	13 17	12 15	12 14
ČSSD	23,44	6	7 8	7 8	7 8	6 5
US	13,38	3	3 3	3 0	3 2	—
KSČM	6,99	2	2 0	1 0	2 0	1 0
KDU-ČSL	6,15	1	1 0	1 0	1 0	—
4 koalice	21,5	—	—	—	—	6 6
Celkem		23	25	25	25	25

Mandáty v Brně 1996

	% hlasů	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
ČSSD	23,20	2	3	3	3
ODS	30,17	3	4	4	3
KSČM	8,36	1	0	0	0
KDU-ČSL	9,10	1	0	0	—
ODA	10,13	1	1	1	—
4 koalice	20,58	—	—	—	2
Celkem		8	8	8	8

Mandáty v Brně 1998

	% hlasů	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
ČSSD	29,43	3	4	3	3
ODS	30,36	3	4	4	3
KSČM	8,50	0	0	0	0
KDU-ČSL	9,36	1	0	0	—
US	11,34	1	0	1	—
4 koalice	21,41	—	—	—	2
Celkem		8	8	8	8

Poznámky:

1. V tabulce použity výpočty Václava Božka z Fakulty stavební Vysokého učení technického v Brně, který pro systém označený Koudelka užil prvního dělitele 1,4, když rozdíl mezi schváleným dělitelem 1,42 nemají faktický vliv na rozdělování mandátů.
2. Toto označení bylo použito na návrh Z. Koudelky podle vzoru vyrovnávací metody – modifikovaného Saint Laguë, kdy Saint Laguë vychází z dělení lichými čísly (1, 3, 5, 7...), zatímco vyrovnávací metoda – modifikovaný Saint Laguë nejprve dělí číslem 1,4 a následně lichými celými čísly počínaje 2, čímž se ztěžuje přístup malých stran k prvnímu mandátu (Číslo 1,4 uvádí Jan Filip: Základy státopovědy, Brno 1994, s. 96, a Tomáš Lebeda: Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení, in Politologický časopis 2/1998, s. 118, naproti tomu uvádí číslo 1,43 Oskar Krejčí: Kniha o volbách, Praha 1994, s. 124). Označení vyrovnávací d'Hondt bylo dále použito z důvodu, že první dělitel 1,42 se více zaokrouhlováním blíží číslu 1 použitého u d'Hondta než číslu 2 u Imperialiho. Také toto označení spíše politicky vyhovuje usnesení Ústředního výkonného výboru ČSSD z r. 1999, jenž požadoval d'Hondta, i když to není klasický d'Hondt.
3. Nebyl však stanoven počet volebních obvodů (krajů), i když se uvažovalo, že by se do krajských zastupitelstev volilo na základě stejných volebních obvodů jako do Poslanecké sněmovny.
4. Při výpočtech byly vytvořeny tyto volební kraje složením okresů a pražských obvodů Praha 1 (Praha 1-4), Praha 2 (Praha 5-7), Praha 3 (Praha 8-9), Praha 4 (Praha 10-13), Střední Čechy 1 (Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk), Střední Čechy 2 (Kolín, Kutná Hora, Praha-východ), Střední Čechy 3 (Benešov, Beroun, Příbram), Střední Čechy 4 (Kladno, Praha-západ, Rakovník), Budějovice 1 (České Budějovice, Jindřichův Hradec, Tábor), Budějovice 2 (Český Krumlov, Písek, Prachatice, Strakonice), Plzeň 1 (Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany), Plzeň 2 (Domažlice, Klatovy, Tachov), Karlovy Vary (Cheb, Karlovy Vary, Sokolov), Ústí 1 (Děčín, Ústí nad Labem), Ústí (Litoměřice, Louny, Teplice), Ústí 3 (Chomutov, Most), Liberecký (Česká Lípa, Liberec, Jablonec nad Nisou, Semily), Hradec 1 (Hradec Králové, Jičín), Hradec 2 (Náchod, Rychnov nad Kněžnou, Trutnov), Pardubice 1 (Chrudim, Pardubice), Pardubice 2 (Svitavy, Ústí nad Orlicí), Jihlava 1 (Pelhřimov, Havlíčkův Brod, Jihlava), Jihlava 2 (Třebíč, Žďár nad Sázavou), Brno 1 (Brno-město), Brno 2 (Blansko, Vyškov), Brno 3 (Břeclav, Hodonín), Brno 4 (Brno-venkov, Znojmo), Olomouc 1 (Olomouc, Šumperk, Jeseník), Olomouc 2 (Prostějov, Přerov), Ostrava 1 (Ostrava-město), Ostrava 2 (Karviná), Ostrava 3 (Frýdek-Místek, Nový Jičín), Ostrava 4 (Bruntál, Opava), Zlín 1 (Vsetín, Zlín), Zlín 2 (Kroměříž, Uherské Hradiště). Při tvorbě volebního zákona ve vládě i v Parlamentu lze předpokládat dílčí změny ve vymezení volebních krajů, již Ministerstvo vnitra navrhlo upravit volební kraje oproti původnímu vymezení takto: Budějovice 1 (České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec), Budějovice 2 (Písek, Prachatice, Strakonice, Tábor), Plzeň 1 (Plzeň-město, Plzeň-sever, Rokycany), Ústí 1 (Chomutov, Louny, Most) Ústí 2 (Litoměřice, Teplice).
5. U nás jsou přidělovány mandáty jednotlivým volebním obvodům až po volbách v závislosti na počtu voličů. Pro Prahu je tak při stejné účasti voličů, ale změně velikosti mimopražských volebních obvodů přiřazen díky zaokrouhlování jiný počet mandátů (při 8 volebních krajích to bylo v r. 1996 24 mandátů a 1998 23 mandátů, při 34 volebních obvodech to bylo 1996 i 1998 shodně 25 mandátů).
6. Zde i v dalších tabulkách je zachycena hypotetická situace při společné kandidátní 4 koalice, kdy jsou pro rok 1996 sečteny hlasy pro KDU-ČSL, ODA a Demokratické unie. Pro rok 1998 pak KDU-ČSL, US a Demokratická unie.