

Smysl „principu proporcionality“

REIN TAAGEPERA

Některé ústavy (jako například česká a estonská) výslovně určují, že volební pravidla pro příslušné parlamenty musejí respektovat princip poměrného zastoupení (PR). Čas od času se objevuje debata, zda stávající nebo navrhovaná pravidla tomuto požadavku odpovídají. Tento nástin nabízí můj výklad otázky, kde volební pravidla přestávají respektovat „princip(y) proporcionality“.

Existují dva konkurenční principy zastoupení – většinový a poměrný. Filosofie většinového principu přiděluje všechna křesla, která jsou v sázce, straně s většinou hlasů, přičemž může jít o prostou (relativní) většinu nebo o většinu absolutní (vítěz bere vše). Filosofie principu poměrného zastoupení se snaží křesla rozdělovat tak, aby procento získaných mandátů odpovídalo procentu obdržených hlasů.

Krajní případ aplikace většinového principu by nastal, kdyby všechna křesla v zastupitelském sboru byla přidělena straně, která získala nejvíce hlasů v celostátním měřítku. Krajního výrazu poměrného principu dosáhneme tehdy, jestliže jsou všechna křesla rozdělena v celostátním měřítku s využitím některé z obvyklých přepočítacích formulí (jako je např. kvóta plus největší zbytek nebo Sainte-Laguého či d'Hondtova metoda); nicméně i za těchto okolností procento mandátů téměř nikdy přesně neodpovídá procentu hlasů.

Formulace „respektovat princip(y) proporcionality“ určitě neznamená, že systém má být „poměrný v maximální možné míře“; kdyby tomu tak totiž bylo, ústava by výslovně uváděla „poměrný v maximální možné míře“. Podle mého názoru je jenom moudré, že je možná větší míra tolerance. Jediné, co je zakázáno, je řídit se protikladným většinovým principem. Kde ale leží hranice mezi příklonem spíše k většinovému nebo spíše k poměrnému principu?

Jak jsem již poznamenal dříve, oba principy ve své nejjistší podobě platí tehdy, když přidělování křesel probíhá v celostátním měřítku. Přidělují-li se křesla ve stále menších okrscích, kontury obou principů ztrácejí na jasnosti. Jestliže všechna křesla v okrsku připadnou straně, která v něm zaznamená největší zisk, nejsilnější strana v celostátním měřítku pravděpodobně ztratí stoprocentní většinu v zastupitelském sboru, protože v některých okrscích mohou zvítězit jiné strany. Na druhou stranu je-li v určitém okrsku aplikováno pravidlo o přidělování křesel podle poměrného principu, odchylka od tohoto principu je větší, jestliže jde o okrsek s málo mandáty.

Bod předělu mezi těmito dvěma principy se vynoří tehdy, když okrsky budou utvářeny jen jako jednomandátové. Jakékoli běžně užívané pravidlo přidělování křesel podle principu poměrného zastoupení jediný mandát, o který se soutěží, přidělí straně s největším počtem hlasů – stejně jako většinové pravidlo „vítěz bere vše“. Celkový výsledný stav v celostátním měřítku bychom při využití jednomandátových okrsků mohli označit jako „polovětšinový“, ovšem stejně tak dobře bychom mohli mluvit o „polopoměrnosti“.

Politologové ale jednomandátové okrsky běžně řadí do většinové kategorie. V případě okrsků dvoumandátových však již před námi vyvstává jasná hranice. Většinový princip vyžaduje,

aby obě křesla připadla vítězi. Na druhou stranu uplatnění nějaké formule principu poměrného zastoupení tato křesla přidělí dvěma odlišným stranám; výjimkou je jen situace, kdy jedna strana získá drtivou většinu (dvojnásobek hlasů druhé největší strany u d'Hondtovy metody a až 75% v případě jednoduché kvóty). Tato možnost očividně posouvá takovou formuli spíše k principu proporcionalnímu než většinovému.

Můj závěr tedy zní, že *ústavní klauzule vyžadující „respektovat princip(y) proporcionality“ je zachovávána, pokud je ve vícemandátových okrscích uplatňováno jedno z obvyklých pravidel přidělování křesel podle poměrného principu, přičemž může jít i o pouhá dvě křesla na okrsek.*

V této souvislosti se nám nabízejí některé zvláštní případy a my zde dva z nich rozebereme. Co když je použito nějaké „polopoměrné“ pravidlo rozdělování křesel, jako je Imperialiho metoda (dělitelé 1; 1,5; 2; 2,5 ...), která největší straně skýtá větší výhodu než metoda d'Hondtova (dělitelé 1, 2, 3, 4 ...)? Třebaže má méně poměrný efekt než některé jiné metody rozdělování křesel, je d'Hondtova metoda všeobecně stále považována za pravidlo spadající do sféry poměrného zastoupení. V případě použití d'Hondtovy metody ve dvoumandátových okrscích strana musí získat mandát, obdrží-li více než 33% hlasů. U Imperialiho metody lze dokázat, že strana se ziskem 33% hlasů určitě získá mandát, jsou-li příslušné okrsky třimandátové. A právě zde bych vedl dělicí čáru: *o Imperialiho metodě přidělování křesel lze mít za to, že se kloní k principu poměrného zastoupení, jestliže okrsky mají alespoň tři mandáty.* Dělitelé, jež jsou v současnosti navrhováni v České republice, se fakticky blíží dělitelům Imperialiho metody.

Co se stane, je-li využíváno právní omezení parlamentního zastoupení (jako tomu je v Estonsku s jeho pětiprocentním prahem)? Pokud je země rozdělena na dvoumandátové okrsky, strana, která obdrží pět procent hlasů v celostátním měřítku, pravděpodobně nezíská žádný mandát. Takové omezení proporcionality tudíž není tvrdší než princip poměrného zastoupení ve dvoumandátových okrscích; toto pravidlo se proto kloní spíše k poměrnosti než k většinovosti. Soulad mezi účinky, jež na proporcionalitu mají právní omezení a velikost okrsku, je ošemetná věc; já osobně bych však jen obtížně akceptoval práh výrazně vyšší než pět procent.

Summary:

Rein Taagepera: The Meaning of „Principle of Proportionality“

Rein Taagepera, leading American political scientist, offers a brief outline on the topic of possible variants of PR principle. He mainly uses a method of comparison between majoritarian and proportional principles. He characterizes under what conditions the PR principle acquires some of the features of its counterpart and vice versa. Finally, the author concludes the principle of proportionality is respected if the constituencies offer more than one mandate. Similarly, he also considers the impact of different formulas of which Imperiali rule is seen as the most interesting example.