

**UNIVERSITA KARLOVA V PRAZE**

**FILOSOFICKÁ FAKULTA**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

2009

Jakub Čejchan

**UNIVERSITA KARLOVA**

Filosofická fakulta

Katedra Politologie

Bakalářská práce

Jakub Čejchan

**Reforma volebního systému České republiky 1998-2000**

**The Reform of the Electoral System of the Czech Republic  
1998-2000**

Praha, 2009

vedoucí práce: PhDr. Jan Bureš, PhD.

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu mé práce PhDr. Janu Burešovi, PhD. a konzultantovi PhDr. Radku Bubnovi za jejich rady a odborné komentáře. Dík patří také Bc. Jakobovi Charvátovi za podporu a supervizi v průběhu tvorby práce.

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

V Praze dne 2.5.2009

Jakub Čejchan

.....

## **Bibliografický záznam**

ČEJCHAN, Jakub. *Reforma volebního systému České republiky 1998-2000*. Praha: Univerzita Karlova. Filosofická fakulta. 2009. 70s.

Vedoucí bakalářské práce: PhDr. Jan Bureš, PhD.

### **Anotace**

Bakalářská práce „Reforma volebního systému České republiky 1998-2000“ pojednává o pokusu změnit volební pravidla v rámci tzv. opoziční smlouvy mezi ODS a ČSSD. Práce se zaměřuje především na aspekt volebního mechanismu a způsobu, jakým jeho dílčí úpravy ovlivní celkové výstupy systému.

První část práce je zaměřena na základní vymezení poměrných volebních systémů. Jsou zde vysvětleny důležité proměnné listinných poměrných systémů mající vliv na podobu volebních výsledků .

Druhá část se zabývá konkrétními aspekty opozičně-smluvní volební reformy. Popisuje okolnosti vedoucí k rozhodnutí ODS a ČSSD změnit volební systém, podobu původního volebního zákona i jeho úpravy, k nimž bylo následně přikročeno.

Poslední část se zaměřuje na ústavnost volební reformy a vysvětluje, proč byla nakonec zrušena Ústavním soudem.

### **Annotation**

The bachelor thesis “The Reform of the Electoral System of the Czech Republic 1998-2000“ deals with the topic of electoral system change enacted in the framework of the ODS-ČSSD so-called “opposition agreement”. The thesis focuses mainly on the aspect of electoral mechanism and the way how partial changes of this mechanism can influence overall outputs of the system.

The first part of the thesis offers a basic characterization of proportional systems and explanation of important proportional system variables affecting final electoral outcomes.

The second part concentrates on particular aspects of the electoral reform accepted within the opposition agreement. It describes circumstances leading to the decision of both ODS and ČSSD to change the electoral system. Also, it analyses the shape of the former electoral system and its changes which were subsequently performed.

The last part centres on the constitutionality of the electoral reform and clarifies why the Constitutional Court ultimately declared it unconstitutional.

## **Klíčová slova**

Česká republika, volební reforma, opoziční smlouva, poměrný volební systém, ústavní soud, poměrnost, ústavnost

## **Keywords**

Czech Republic, electoral reform, opposition agreement, proportional system, Constitutional court, proportionality, constitutionality

## **Zkratky použité v práci**

|         |   |
|---------|---|
| ČSSD    | -Česká strana sociálně demokratická                       |
| D       | - Loosemore-Hanbyho index proporcionality                 |
| FPTP    | - First Past The Post- jednokolový většinový systém       |
| H       | - D'Hondtův index proporcionality                         |
| KDU-ČSL | - Křesťansko-demokratická unie-Česká strana lidová        |
| M       | - magnitude- velikost volebního obvodu                    |
| ODA     | -Občanská demokratická aliance                            |
| ODS     | -Občanská demokratická strana                             |
| PR      | - Proportional representation-systém poměrného zastoupení |
| RR      | - RR index proporcionality                                |
| US      | -Unie Svobody   |

# Obsah

|  |    |
|--|----|
| Úvod.....  | 7  |
| 1. Poměrné volební systémy, proporcionalita a problémy jejího měření.....              | 8  |
| 1.1 Většinový a poměrný volební systém- základní vymezení.....                         | 8  |
| 1.2 Listinné poměrné systémy a proměnné ovlivňující jejich účinky na stranický systém. | 11 |
| 1.2.1 Velikost volebního obvodu.....   | 11 |
| 1.2.2 Volební formule.....   | 14 |
| 1.3 Hodnocení účinků volebních formulí.....  | 17 |
| 1.3.1 Problémy měření proporcionality.....   | 17 |
| 1.3.2 Hodnocení účinků volebních formulí.....  | 18 |
| 1.4 Uzavírací klauzule, volební kvórum, přirozený práh.....                            | 21 |
| 2. Podoba původního volebního zákona v ČR 1995-1998.....                               | 24 |
| 2.1 Volební obvody.....  | 24 |
| 2.2 Přepočítání hlasů na mandáty.....  | 25 |
| 2.3 Volební klauzule.....  | 26 |
| 2.4 Přirozený práh.....  | 26 |
| 2.5 Celkové účinky volebního systému .....   | 27 |
| 3. Vznik novely volebního zákona.....  | 28 |
| 3.1 Cesta k volební reformě.....   | 28 |
| 3.2 Vznik novely volebního zákona.....   | 31 |
| 3.2.1 Vytvoření společné komise .....  | 31 |
| 3.3.2 Práce komise.....  | 33 |
| 3.3.3 Schvalování zákona.....  | 35 |
| 4. Novela volebního zákona 204/2000Sb.....   | 36 |
| 4.1 Mimomechanické změny.....  | 36 |
| 4.1.1 Volby v zahraničí.....   | 36 |
| 4.1.2 Změny ve financování politických stran.....                                      | 37 |
| 4.2 Mechanické změny.....  | 38 |
| 4.2.1 Volební obvody.....  | 38 |
| 4.2.2 Volební formule.....   | 40 |
| 4.2.3 Volební klauzule.....  | 42 |
| 4.3 Účinky volebního zákona.....   | 42 |
| 4.4 Motivační potenciál.....   | 44 |
| 5. Diskuze kolem ústavnosti.....   | 46 |
| 5.1 Odpůrci novely zákona.....   | 46 |
| 5.2 Zastánci novely zákona.....  | 47 |
| 6. Rozhodnutí ústavního soudu.....   | 50 |
| 6.1 Podání ústavní stížnosti.....  | 50 |
| 6.2 Předchozí rozhodnutí Ústavního soudu.....  | 50 |
| 6.3 Verdikt ústavního soudu.....   | 51 |
| 7. Ústavnost volební reformy- evropské srovnání .....                                  | 54 |
| 7.1 Země s ústavně zakotveným poměrným principem.....                                  | 54 |
| 7.2 Španělsko-případová studie.....  | 57 |
| 7.2.1 Nastavení volebního systému a jeho dopady.....                                   | 57 |
| 7.2.2 Vznik španělského systému.....   | 60 |
| 7.2.3 Ústava a poměrný princip.....  | 61 |
| 7.3 Zhodnocení.....  | 63 |
| Závěr.....   | 64 |
| Literatura.....  | 66 |

## Úvod

Neúspěšná volební reforma z roku 2000 byla bezesporu nejvýraznějším zásahem do způsobu voleb v historii samostatné České republiky. Byla připravena v rámci opoziční smlouvy dvěma nejsilnějšími stranami a měla velké strany dále posílit. Toto posílení bylo ospravedlňováno potřebou stabilní a akceschopné vlády po několika letech menšinových kabinetů. Nicméně způsob, jakým byla reforma připravena i konkrétní podoba jejích ustanovení svědčí spíše o tom, že šlo pokud ne přímo o účelově politickou změnu volebních pravidel, pak minimálně o vysoce politizovaný projekt.

Volební reforma byla přijata Parlamentem, avšak nakonec neprošla Ústavním soudem, který rozhodl, že novela volebního zákona koliduje ve svých celkových účincích s ústavně garantovanou zásadou poměrného zastoupení.

V této práci bych se chtěl blíže věnovat objasnění tohoto do dnešní doby poměrně kontroverzního tématu. Na následujících stranách nechci podléhat ani přesvědčení autorů reformy, že změna volebních pravidel byla pokusem o zkvalitnění stranicko-politického systému země, ani názorům odpůrců o promyšleném volebněinženýrském tahu ODS a ČSSD proti malým stranám a proti jakékoli opozici. Mým cílem je objektivně poukázat na všechny zásadní aspekty, které jsou s volební reformou z roku 2000 spojeny, a pokusit se tak odhalit její pravou podstatu.

První část této práce se věnuje teorii listinných poměrných systémů. Jsou zde představeny nejdůležitější faktory ovlivňující proporcionalitu volebních výsledků. Pro tuto část jsem vycházel zejména z knihy Tomáše Lebedy „Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence“, která se touto tematikou důkladně zabývá. Oporou mi byly také publikace zahraničních teoretiků volebních systémů- především Arendta Lijpharta a Reina Taagepera.

Druhá část práce se zabývá procesem vzniku a schvalování volební reformy. Jsou zde podrobně popsány jednotlivé změny ve volebním zákoně a nastíněny vlivy, které by tyto změny měly na stranický systém. V této části mi byly velmi užitečné stati českých politologů publikované v akademických periodikách, především v Politologickém časopise.

Třetí část práce se blíže věnuje rozhodnutí Ústavního soudu. Na příkladu jiných zemí se snaží zodpovědět otázku, zda bylo rozhodnutí soudu v případě volební reformy opodstatněné a obhajitelné.

# 1. Poměrné volební systémy, proporcionalita a problémy jejího měření

## 1.1 Většinový a poměrný volební systém- základní vymezení

Politická věda zná dvě hlavní skupiny volebních systémů- většinové systémy a systémy poměrného zastoupení<sup>1</sup>. Protože neexistuje jediná normativní definice rozlišující mezi oběma skupinami, budeme se muset pro objasnění základních rozdílů zastavit u každé skupiny zvlášť.

Pro většinový systém jsou v odborné literatuře uváděny jako typický znak jednomandátové obvody. I když jsou dominantním jevem většinového systému, nelze rozlišení postavit pouze na této kategorii. Existují totiž také většinové systémy, které operují s vícemandátovými obvody<sup>2</sup>.

Většinový systém lze členit podle toho, jaké množství hlasů je potřeba k zisku mandátu (mandátů). V případě jednokolového většinového systému (FPTP) nebo dvoukolového systému typu majority-plurality (ve 2. kole) stačí k zisku mandátu pouhá relativní většina hlasů (plurality). Naproti tomu v případě alternativního hlasování (alternative vote) nebo dvoukolového systému absolutní většiny (absolute majority run-off) je potřeba přesáhnout hranice 50% (majority) k zisku mandátu. Ve výsledku však, nezávisle na velikosti obvodu nebo množství potřebných hlasů, pracují všechny modifikace většinových systémů na stejném principu- rozdělení hlasů stylem "vítěz bere vše"- tzn. mandát je vždy přiřazen subjektu s největším počtem hlasů.

Poměrný systém (PR) je v literatuře definován jako „kategorie volebních systémů navržená k převodu voličských preferencí proporčním způsobem na zastupitelská místa ve vícemandátových volebních obvodech.“ [Lipset 1995: 1010]. Klíčové jsou tedy vícemandátové obvody a snaha o proporční převod hlasů na mandáty. Dieter Nohlen dodává, že poměrné systémy „se snaží reflektovat, tak přesně, jak je to možné, sociální síly a politické skupiny ve společnosti. Podíl hlasů a mandátů přidělený stranám by měl vzájemně alespoň

---

1 Krom toho existují systémy, které pro část mandátů uplatňují mechanismus poměrného systému a pro druhou část mechanismus většinový. Ty označujeme jako smíšené volební systémy. Někteří autoři ještě vymezují tzv. semi-proporční volební systémy, což jsou systémy, které zcela nedodrží pravidla většinových systémů a obsahují dílčí rysy systémů poměrných (např. vícemandátový obvod). Jiní autoři však zařazují semi-proporční systémy do většinové kategorie. [srovnej Chytilík Šedo 2004: 22-24, Lebeda 2008: 21.22 ]

2 blokové hlasování (block vote), stranické blokované hlasování (party block vote), kumulativní hlasování (cumulative vote) a další; někdy jsou tyto systémy řazeny do kategorie semi-proporčních [Chytilík Šedo 2004: 22-24]

Například při blokovém hlasování v 3 mandátovém obvodu získávají mandát první tři kandidáti s největším počtem hlasů, při stranickém blokovaném hlasování ve stejném obvodu mandáty připadnou vítězné straně.



přibližně korespondovat.“[Nohlen 1984:87]. Rozdělení v těchto systémech probíhá na principu vyjádřitelném jako “vítěz bere svůj podíl”.

Nejznámější a také nejrozšířenější variantou jsou listinné poměrné systémy, které fungují na bázi soutěže kandidátek politických stran. Druhou signifikantní variantou poměrných systémů je skupina tzv. systému jednoho přenosného hlasu (STV). V rámci STV volič dává hlasy nikoli kandidátkám stran, ale samotným kandidátům. Může hlasovat pro více kandidátů, přičemž je seřadí podle preference.

Většina autorů používá pro rozlišení mezi většinovým a poměrným systémem buď způsob rozdělování mandátů [Lebeda 2008: 20-27, Sartori 2001:15] nebo podobu výstupů volebního procesu<sup>3</sup>.

Autoři, kteří rozlišení mezi většinovým a poměrným systémem vedou skrze výstupy volebního procesu, se zaměřují především na míru proporcionality obou systémů (tedy jak přesně systém odráží volební výsledky) a jejich vliv na stranický systém. V obecné rovině můžeme prohlásit, že odchylka od ideální proporcionality bývá v případě většinových systémů řádově vyšší, než u systémů poměrných, což ostatně souvisí se zamýšlenými účinky systému. Většinový systém se snaží umožnit zisk vládní většiny vítěznému subjektu; není neobvyklá situace, kdy většinu mandátů získá strana, která nezískala většinu hlasů.<sup>4</sup> Naproti tomu u poměrných systémů bývá míra proporcionality větší.

Neplatí to však beze zbytku- například většinový volební systém do amerického Kongresu je ve svých dlouhodobých výstupech podobný poměrnému volebnímu systému v Belgii, Izraeli a Řecku a je dokonce proporcčnější než poměrný systém v Portugalsku nebo Španělsku [Rose 1984: 75, tab 7.1; Lebeda 2008:23; Taagepera 1989: 106-107]. Rozlišení postavené na míře proporcionality tedy naráží na úskalí.

Pokud bychom volební systémy rozdělili podle jejich proporcčnosti, nezískali bychom dvě skupiny stojící na opačných pólech spektra, ale spíše bychom došli k jedné souvislé skupině systémů, která plynule přechází od pólu disproporce k pólu proporce. Ostatně Richard Rose ve své stati srovnává západoevropské většinové systémy s poměrnými a

---

3 Tímto způsobem postupuje například G. Sartori, který rozděluje volební systémy podle jejich účinku na stranický systém. Většinové volební systémy jsou charakterizovány jako „silné volební systémy“ (strong electoral systems), zatímco poměrné systémy jsou kategorizovány jako „slabé volební systémy“ (feeble electoral system). Volební systém odpovídající ideálu poměrného zastoupení je charakterizován jako „no-effect system“. Sartoriho klasifikace volebních systémů má podobu jednodimenzionální škály, na jejímž začátku je čistý PR systém (no-effect). Čím dále se od tohoto startovního bodu vzdalujeme, tím je systém silnější a více se blíží většinovému efektu. Jednokolové většinové systémy jsou umístěny na nejzazším konci této stupnice. [Nohlen 1984:84]

4 Tuto situaci označuje Douglas Rae jako „manufactured majority“ [Lijphart 1994:72]

dochází k závěru, že rozdíl mezi nimi je záležitostí úrovně, nikoliv formy [Rose 1984: 73-81].

Krajních hodnot ani jeden ze systému v praxi nedosahuje<sup>5</sup>- většinové systémy se v drtivé většině konají v jednomandátových obvodech, což výrazně limituje jejich disproporčnost a posouvá je blíže k pomyslnému středu. Výrazně proporční systémy ve světě najdeme, celostátní volební obvod používá např. Slovensko nebo Izrael, výsledný efekt je však znečištěn různými dalšími omezeními (volební klauzule, zvolená volební formule, chování voličů atd.). Proporcionalita takových systémů pak klesá a o ideálním stavu nemůže být řeč. I poměrné systémy mají tendenci směřovat spíše ke středu pomyslného spektra.

Hlavní výzvou tedy je, jak stanovit hranici, kdy se poměrný systém stává většinovým a naopak. Vezmeme-li v potaz, že politická věda rozeznává nejméně tucet různých způsobů měření proporcionality, přičemž každý z nich vykazuje trochu jiné výsledky [Lebeda 2008: 57], je zřejmé, že taková hranice bude nutně arbitrární a zcela jistě nepokryje sto procent případů.<sup>6</sup>

Míra (dis)proporcionality daného systému není spolehlivým ukazatelem, který by dokázal bezproblémově zařadit jakýkoliv systém buď do většinové nebo poměrné skupiny. Jakub Šedo na druhou stranu upozorňuje, že tento způsob klasifikace bychom neměli zcela podceňovat. Míra disproporcionality na nejvyšší (celostátní) úrovni má jen malou výpovědní hodnotu, nicméně údaje shromážděné na úrovni jednotek, kde dochází k prvnímu dělení mandátů, mohou být „důležitým prvkem při vymezení jednotlivých podvariant volebního systému.“ [Chytilík, Šedo 2004: 16]

Obtíže, s nimiž jsme se potýkali při klasifikaci volebních systémů podle míry deformace jejich výstupů, jsou částečně odstraněny při klasifikaci, která vychází z metody rozdělování mandátů. Tento přístup je v politické vědě dominující.

Jak bylo uvedeno výše, většinový systém přiděluje mandáty na principu „vítěz bere vše“, zatímco poměrný systém alokaci provádí v poměru k zisku jednotlivých subjektů. Kritériem při určování, zda je systém poměrný či většinový tak není naměřená proporcionalita, počet volebních obvodů nebo počet stran, ale to, „zda se hlasy na mandáty přepočítávají v poměru nebo nikoli.“ [Sartori 2001: 15] Jakýkoli systém, kde se hlasy

---

5 Maximální disproporci by vykazoval většinový volební systém, který by v jediném obvodu rozděloval všechny mandáty- vítězná strana by získala všechny mandáty, ostatní strany žádné, disproporce by dosahovala 100%.

Naproti tomu maximální proporci by vykazoval poměrný volební systém, který by rozděloval všechny mandáty v jednom obvodě bez jakýchkoliv další omezení při využití maximálně proporční volební formule.

6 Míra proporcionality mírně kolísá v každém systému od voleb k volbám. Při stanovení pomyslné hranice, kdy se poměrný systém stává většinovým, by mohlo dojít k paradoxní situaci, kdy v jedněch volbách by se systém choval jako poměrný a ve druhých jako většinový. [Lebeda 2008: 22-23]

rozdělují s přihlédnutím k poměru sil jednotlivých aktérů (a je tedy byt' jen teoretická šance, že některé mandáty nezíská vítěz), je poměrný, zatímco systém, kde mandát (případně více mandátů) může získat pouze nejsilnější subjekt, je většinový.

Můžeme se však setkat s případy, kdy se sice rozhoduje podle většinové logiky (tzn. bez přihlédnutí k poměru sil), ale mandáty mohou připadnout více než jedné kandidující straně. Takové systémy je poté nutné přiřadit ke skupině semi-proporčních systémů (viz pozn. 1).

Úskalím, se kterým se snaží smířit řada odborníků, je to, že tento rozlišovací přístup umožňuje prohlásit za poměrný i takový systém, který je aplikovaný v dvoumandátovém obvodu s použitím velmi disproporční volební formule. Přestože praktické účinky takového systému by se ve většině případů rovnaly efektu, jež by měl většinový systém (či by byly ještě silnější), způsob alokace mandátů je z definice poměrný.

## **1.2 Listinné poměrné systémy a proměnné ovlivňující jejich účinky na stranický systém**

Mezi autory panuje široká shoda, že nejdůležitějším prvkem listinných poměrných systémů je velikost volebního obvodu a použitá volební formule [Lebeda 2008: 24; Lijphart 1994:11; Taagepera Shugart 1989: 112].

Další prvky jsou již předmětem širší diskuse. Arendt Lijphart ve své klasické srovnávací studii uvádí ještě následující veličiny- uzavírací klauzule (legal threshold), přirozený práh (electoral threshold) a velikost voleného sboru[Lijphart 1994: 11-14]<sup>7</sup>. Naproti tomu Tomáš Lebeda [2008: 25-28] nepovažuje přirozený práh za nezávislou proměnnou, protože závisí na velikosti obvodu a použité formuli<sup>8</sup>. Dále nepovažuje za relevantní ani velikost voleného sboru, protože zmenšování počtu volených zástupců v podstatě implikuje zmenšování velikosti obvodu. Lebeda naopak přidává výhradně pro klasifikaci listinných poměrných systémů ještě počet a charakter skrutinií.

V této práci budeme věnovat pozornost především velikosti volebního obvodu, volební formuli (včetně role počtu skrutinií) a souhrnu teorií volebních prahů (thresholds).

### *1.2.1 Velikost volebního obvodu*

Termín velikost volebního obvodu (district magnitude, M) neoznačuje geografickou

---

7 Kromě toho uvádí ještě dodatečné proměnné- charakter hlasování (ballot structure), nerovnost hlasů (the possibility of mallaportionment) a sjednocenou kandidátku (apparentement).

8 Přirozený práh je minimálním podílem hlasů, jež musí strana obdržet, aby získala v daném obvodu jeden (poslední) mandát.

rozlehlost volebního okrsku ani jeho lidnatost. Toto označení se vztahuje na počet rozdělovaných mandátů- čím méně jich je rozdělováno, tím menší je volební obvod a naopak. V zásadě se v nejmenším volebním obvodě se přiděluje jediný mandát, v největším mandáty všechny.

Taagepera se Shugartem označují velikost volebního obvodu za „rozhodující faktor“ poměrných systémů, který má silnější dopad na proporcionalitu než téměř jakýkoliv jiný faktor. „Volební formule má význam, ale změny ve velikosti obvodu znamenají více než změny formule.“[Taagepera Shugart 1989: 112]. V čem spočívá tato důležitost?

Představme si teoretickou situaci. Máme dva politické systémy, v nichž obou soutěží deset politických stran v rámci poměrného systému. Jedna země je rozdělena do dvoumandátových volebních obvodů (nejmenší možný obvod splňující kritéria PR systémů), v druhé je jediný obvod, kde se rozdělují všechny mandáty (největší možný obvod). Další ovlivňující proměnné (vol. klauzule, vol. prahy atd.) budou v našem modelu konstantní, tedy nemající vliv.

Dvoumandátový obvod představuje maximální disproporcionalitu- mandát získá vítězná strana, ostatní strany zůstanou opomenuty, v případě vyrovnanějšího klání budou mandáty rozděleny mezi dvě nejsilnější strany. Hlasy pro ostatních 8 (resp. 9) stran propadnou. Účinky takového volebního systému by byly srovnatelné s účinky většinových systémů, v praxi takto nastavený systém nenajdeme.

Jeden celorepublikový obvod rozdělující všechny mandáty představuje pól maximální proporcionality. Vzhledem k absenci jakýchkoliv exkluzivních mechanismů by tento systém přidělil mandát všem soutěžícím stranám v (téměř) přesném poměru<sup>9</sup> k jejich volebním ziskům.

Zvětšováním volebního obvodu dochází ke snížení množství hlasů, jenž ve volbách propadnou, k poklesu množství hlasů potřebných pro získání jednoho posledního mandátu a k nárůstu proporcionality takového systému.

Dieter Nohlen rozděluje obvody na malé (2-5 mandátů), středně velké (6-10 mandátů) a velké (více než 10 mandátů)[Lebeda 2008: 63]. Shugart s Taageperou [1989: 123] považují za malé obvody 2-4 mandátové, střední obvody dosahují maximálně 9 mandátů a velké obvody začínají na 10 mandátech.

---

<sup>9</sup> Nesmíme zapomínat, že zatímco hlasy pro politické strany se počítají na setiny procenta, mandáty se rozdělují v celých číslech- to může být příčinou jemného zkreslení zejména u malých stran. Jednoobvodové systémy ve světě najdeme (Izrael, Slovensko), nicméně použitá formule a uměle nastavená omezení zde znemožňují dosažení maximální proporcionality.

Při dvoumandátovém obvodě je míra zkreslení výsledků obrovská, nicméně výrazně klesá s narůstajícím počtem přidělovaných mandátů. Autoři poukazují, že zejména do velikosti třimandátového obvodu systém tíhne k produkovaní umělých většin (manufactured majority)- strana získá většinu mandátů na základě menšinového volebního zisku. Teprve při velikosti okolo 5 nebo 6 mandátů systém začne produkovat relativně proporční volební výsledky.

Tomáš Lebeda [2008: 66-67] na základě vlastních výpočtů prohlašuje, že u malého počtu stran přestávají být výsledky krajně disproporční již při velikostech 3-4 mandátů, u většího počtu soutěžících stran dochází k narovnání proporcionality až okolo 5-6 přidělovaných mandátů.

Podívejme se blíže na konkrétní příklady z praxe. V Lijphartově srovnávací studii 27 demokracií dosahovaly listinné volební systémy velikosti volebního obvodu, která se pohybovala od 5,19<sup>10</sup> po 150<sup>11</sup> [Lijphart 1994: tab 2.2; 2.3; 2.4]. Více než polovina Lijphartem srovnávaných systémů používala jeden celorepublikový obvod. [tamtéž s. 24].

Jako příklad poměrného systému, jenž produkuje velmi disproporční výsledky je v odborné literatuře často uváděn příklad Španělska. Velikost volebních obvodů zde osciluje mezi 2 až 34 mandáty<sup>12</sup> a disproporce dosahuje dokonce větších hodnot než jaké vykazoval volební systém do amerického Kongresu nebo do britského parlamentu [Lijphart 1994: 162; Rose 1984: 75]. Ve výsledku pak byla často dosažena situace umělých většin, kdy vládní většinu získala strana s menšinou odevzdaných hlasů.

Naproti tomu volební systém Nizozemska je považován za jeden z velmi proporčních. Celá země tvoří jediný volební obvod ( $M=150$ ), disproporce je sedminásobně menší než v případě Španělska [Lijphart 1994: 162] a šanci na zisk mandátu má i strana, která získá pouze 0,67% hlasů [Chytilík Šedo 2004:129].

Česká republika byla do roku 1998 rozdělena do 8 volebních obvodů, jejichž velikost se pohybovala od  $M=14$  do  $M=41$ , přičemž průměrná velikost byla  $M_{av}=25$ . V současné době jsou podle platného zákona mandáty rozdělovány ve 14 volebních obvodech kryjících se s krajským zřízením. Nejmenší obvod tvoří Karlovarský kraj, kde se přiděluje pouze 5 mandátů. Průměrná velikost obvodu je  $M_{av}=14,28$ .

---

10 případ voleb ve Francii 1945-1946

11 případ voleb v Nizozemí 1956-89

12 Nepočítáme-li dva jednomandátové obvody v severoafrických enklávách Španělska, kde je aplikován systém FPTP.

### 1.2.2 Volební formule

Po velikosti obvodů je volební formule proměnnou s druhými největšími účinky na proporcionalitu volebního systému. Volební formule vyjadřuje způsob, jakým jsou na základě získaných hlasů jednotlivým stranám přidělovány mandáty. Tvoří širokou rodinu, kterou lze rozdělit na dvě základní skupiny- na volební kvóty a volební dělitele<sup>13</sup>.

#### **Volební kvóty**

Volební kvóty pracují s celkovým počtem odevzdaných hlasů (V) a celkovým počtem přidělovaných mandátů(S). Na jejich základě vypočítávají tzv. kvótu (Q). Pomocí kvóty jsou pak jednotlivým stranám přidělovány mandáty. Každá strana dostane tolik mandátů, kolikrát se kvóta vejde do jejího celkového počtu hlasů. Tento způsob však často nedokáže rozdělit všechny mandáty, proto je často kombinován s dalšími postupy (viz níže).

I když jsou všechny volební kvóty založeny na stejném principu, jejich vliv na volební systém je různý, proto se v krátkosti zastavíme u nejdůležitějších z nich.

#### **Hareova kvóta**

Je původní, nejjednodušší formulí. Pro určení kvóty dělí celkový počet hlasů celkovým počtem mandátů.

$$Q = \frac{V}{S}$$

Hareova formule je obecně považována za jednu z nejvíce proporcí. Velkou nevýhodou je, že jen v minimálním počtu případů dokáže rozdělit všechny mandáty a přenechává značnou část pro druhý výpočet. Tato vlastnost se prohlubuje v malých volebních obvodech a se zvyšujícím se počtem soupeřících stran [Lebeda 2008: 77].

V současné době se používá např. v Belgii, Slovinsku nebo Rakousku. V České republice je Hareova kvóta používána k výpočtu republikového mandátového čísla, na jehož základě jsou volebním obvodům přidělovány mandáty.

#### **Hagenbach-Bischoffova kvóta**

Někdy bývá označena také jako Droopova kvóta<sup>14</sup>. Kvóta vychází z předpokladu, jakoby rozdělovala o mandát více.

$$Q = \frac{V}{(S+1)}$$

13 Tomáš Lebeda tyto dvě skupiny označuje také jako volební formule a volební systémy [Lebeda 1998], Arendt Lijphart používá termín metoda největších zbytků (largest remainders method) a největších průměrů (largest averages) [Lijphart 1994]. V českých volebních zákonech jsou volební kvóty označovány jako metody volebního čísla.

14 Takové označení používá například A. Lijphart nebo D.M.Farrell. Může však dojít k určitému terminologickému zmatení s Droopovou kvótou, která je používána pro systémy STV a která používá trochu jiného (i když výsledky velmi podobného) postupu.

Tím dojde ke snížení kvóty a tím i počtu mandátů, které nebude schopna kvóta alokovat v prvním dělení. Hagenbach-Bischoffova kvóta leží svými účinky mezi Hareovou kvótou a d'Hondtovým dělitelem (viz později). Používala se v České republice do roku 1998 pro rozdělení hlasů v prvním i druhém skrutiniu. Dodnes se používá např. v Lucembursku, Řecku nebo Švýcarsku [Lebeda 2008: 82].

### **Kvóta Imperiali a její posílená verze**

Tyto kvóty jsou dalším zesílením Hareova výpočtu, přičemž zvětšením jmenovatele se nadále snižuje výsledná kvóta nutná pro získání mandátů. Smyslem Imperialiho kvót je umožnit rozdělení všech mandátů v prvním dělení. Zároveň zde však vzniká riziko přidělení většího množství mandátů než má být v obvodě alokováno.

$$Q = \frac{V}{S+2} \quad Q = \frac{V}{S+3}$$

Tyto kvóty velmi dobře pracují v prostředí velkého množství stran a úspěšně se jim daří redukovat jejich velký počet tam, kde selhaly jiné mechanismy (uzavírací klauzule). Podle výpočtů Tomáše Lebedy [2008: 83-84] se kvóta Imperiali blíží svými účinky D'Hondtovu děliteli.

Kvóta Imperiali byla používána v Itálii v letech 1948-87 v celkem deseti volbách, přičemž její posílená verze byla použita jen ve dvou případech [Lijphart 1994: tab. 2.4, p. 156].

### **Alokace zbytkových mandátů**

Jak již bylo řečeno, volební kvóty jsou charakteristické tím, že zpravidla nedokáží rozdělit všechny obvodu přidělené mandáty. Proto se k nim váží doplňkové procedury, které si kladou za cíl rozdělení zbytku mandátů.

#### Metoda největších zbytků

Jde o široce používaný přístup. Zbylé mandáty připadnou těm stranám, které mají největší absolutní počet nevyužitých hlasů. Pomocí této metody nelze přidělit straně více než jeden mandát. Tomáš Lebeda tvrdí, že „metoda největších zbytků spolu s Hareovou kvótou představuje klasické pojetí proporcionality.“ [2008: 86]

#### Metoda největších průměrů

Zbylé mandáty postupně získají strany, jenž dosáhnou největšího průměrného počtu hlasů na mandát, který se právě přiděluje. Tento způsob umožňuje straně získat více než jednoho mandátu.

#### Další skrutinium

Tento způsob spočívá v převedení zbylých mandátů na úroveň vyššího obvodu.

Typicky se pro druhé skrutinium používá celorepublikový obvod. Zde se soustředí zbytkové hlasy a zbytkové mandáty ze všech základních obvodů a k jejich alokaci je možné použít opět buď metodu kvóty nebo dělitele. Použití volební kvóty ve druhém skrutiniu s sebou nese nebezpečí toho, že ani zde nebudou rozděleny všechny mandáty a bude se muset použít třetí alokace s využitím jedné z předchozích dvou metod.

### **Volební dělitelé**

Jsou druhou skupinou volebních formulí. K alokaci mandátů používají matematickou řadu dělitelů. Mandáty nejsou přidělovány na základě určité vypočtené kvóty, ale na základě největších podílů. Výhodou dělitelů je, že vždy rozdělí všechny mandáty. Odpadá tedy dodatečné přerozdělování.

Účinky volebních dělitelů se liší s použitím různých matematických řad dělitelů.

### **D'Hondtův dělitel**

Jedná se o metodu volebního dělitele, kterou jedinou můžeme označit za metodu největších průměrů<sup>15</sup>. Mandát je vždy prisouzen straně, která aktuálně vykazuje největší průměrný počet hlasů. Prakticky je toho dosaženo tak, že dochází k dělení hlasů každé strany řadou dělitelů 1,2,3,4,5...

Podíly jsou seřazeny sestupně a postupně jsou k těmto podílům přidělovány hlasy.

D'Hondtův dělitel má tendenci mírně zvýhodňovat velké strany. Ve své čisté podobě se jedná o nejrozšířenější volební dělitel.

### **Sainte-Laguë dělitel**

Od předchozí formule se liší řadou dělitelů 1,3,5,7... Tento dělitel pomáhá svými účinky malým a středním stranám, protože posiluje jejich zisky na úkor stran velkých. V současnosti je tento dělitel využíván jen zřídka (Polsko, Bosna, Lotyšsko). Tomáš Lebeda jej označuje za „víceméně překonanou formuli.“ [2008: 91]

### **Modifikovaný Sainte-Laguë dělitel**

Upravuje posloupnost dělitelů na 1,4; 3,5;7... Zvýšení prvního dělitele má za následek nižší podíly v prvním dělení, což znesnadňuje malým stranám získání prvního (často jediného) mandátu. Zároveň zůstávají zachovány efekty původního Sainte-Laguë dělitele, který znevýhodňuje velké strany. Snaží se tak dosáhnout relativně spravedlivého výsledku<sup>16</sup>.

15 A. Lijphart označuje všechny dělitele jako metody největších průměrů[1994]. Nicméně d'Hondtův dělitel je jediný, který skutečně operuje s průměrným počtem hlasů na mandát. Je to dáno řadou dělitelů 1,2,3,4 atd. První mandát strana získá za obdržení počet hlasů (V), další mandáty vždy za příslušný průměr hlasů pro daný počet mandátů ( $2\text{man} - \frac{V}{2}$ ,  $3\text{man} - \frac{V}{3}$  atd.) Ostatní formule používají jiné řady dělitelů- podíly jimi získané tak již nereflexují průměrný počet hlasů na mandát.

16 Při analýze na základě různých indexů proporcionality dosáhl tento dělitel skutečně nejvyrovnanějších výsledků ze všech vol. dělitelů. [Lebeda 2008: 93].



Dělitel se užívá zejména ve Skandinávii.

### **Dělitel Imperiali**

Používá posloupnost 2,3,4,5... Jedná se o vůbec nejvíce disproporční formuli, která svými účinky výrazně favorizuje velké strany. V malých obvodech se jeho účinky mohou blížit efektům jednokolových většinových systémů, kdy se objevují tzv. umělé většiny (manufactured majorities) [Lebeda 2008: 95].

Dělitel Imperiali je v současnosti velmi málo používán, Tomáš Lebeda [2008:95] zmiňuje jeho užití v belgických komunálních volbách.

### **Dánský dělitel**

Využívá řady 1,4,7,10... Tato číselná řada zvýhodňuje malé strany na úkor velkých<sup>17</sup>. Společně s Imperialiho dělitelem se jedná o velmi disproporční formule, každá však svoje účinky směřuje opačným směrem.

Tato formule se používá v Dánsku pro rozdělování již přidělených kompenzačních mandátů téže strany mezi základní volební obvody.

## **1.3 Hodnocení účinků volebních formulí**

### *1.3.1 Problémy měření proporcionality*

Měření proporcionality se stalo důležitým bodem všech studií zabývajících se poměrnými systémy. Bohužel do dnešního dne neexistuje v politické vědě univerzální a všeobecně uznávaná definice volební proporcionality. Stejně tak neexistuje nestranný a všeobecně uznávaný index měřící tuto hodnotu.

Do dnešní doby vznikla celá řada měřících indexů, které byly představeny v pracích předních expertů na volební systémy. Není však konsenzus na tom, který index měří proporcionalitu nejpřesněji- tudíž který by měla politologie používat.

Zásadním problémem se jeví to, že jednotlivé indexy proporcionality mají tendenci stranit určité volební formuli [Gallagher 1991, Lebeda 2008]. Lebeda se této problematice věnoval podrobně [2008: kap 4; kap 5.2.2]. Upozornil, že většina dnes užívaných indexů straní metodě volebních kvót. To se týká například asi nejpoblárnějšího indexu Loosemore-Hanbyho (D) nebo Raeho indexu (I), ale i řady dalších. „Všechny tyto indexy vždy vyhodnotí volební situaci, kde byla použita Hareova kvóta a metoda největších zbytků, nejpříznivěji. Žádná jiná volební formule nemá šanci být za stejných podmínek vyhodnocena lépe.“

---

<sup>17</sup> Druhý dělitel je natolik vysoký, že je pravděpodobné, že nejprve všechny strany dostanou mandát pomocí prvního dělitele 1 (tzn. i malé strany) a až poté zbytkové mandáty budou rozděleny pomocí dělitele 4 (zde budou mít šanci už jen velké strany).

[Lebeda 2008: 46] Druhá skupina indexů, kam patří například Sainte-Laguë index (SL) nebo D'Hondt index (H), straní naopak metodám volebních dělitelů<sup>18</sup>.

Michael Gallagher o vztahu volebních formulí a indexů proporcionality říká: „Všechny poměrné metody se snaží minimalizovat disproporcionalitu. Navzájem se liší nikoliv tím, že by se jedna snažila více než druhá nebo že by byla „spravedlivější“ než ostatní, ale protože ztělesňuje odlišné představy o tom, jak by disproporcionalita měla být měřena. Každá poměrná metoda minimalizuje disproporci v závislosti na způsobu, jakým definuje disproporcionalitu, a tudíž ve svém důsledku vytváří vlastní měřítko jejího měření.“[Gallagher 1991: 50]

Kromě odlišného přístupu k měření má každý index své vlastní specifické nedokonalosti- Loosemore-Hanbyho index(D) je citlivý na počet stran a jejich fragmentci, Raeho index(I) má tendenci v prostředí více malých stran disproporcionalitu spíše podhodnocovat, Largest deviation index (LD) vyhodnocuje disproporce v případě velkých stran přísněji než v případě malých[Lebeda 2008], D'Hondtův index je přespříliš citlivý na posuny v podpoře malých stran [Gallagher 1991:47]. Ve výčtu není potřeba dále pokračovat. Tyto nedostatky dále komplikují spolehlivost dosažených výsledků.

### *1.3.2 Hodnocení účinků volebních formulí*

Vzhledem k výše nastíněným obtížím vždy narazíme na dílčí problémy při vyhodnocování praktických účinků volebních formulí. Jak bylo řečeno, jednotlivé indexy proporcionality inklinují k různým volebním formulím. Hodnocení účinků volebních formulí provedené podle určitého indexu proporcionality je tudíž potřeba vždy brát s rezervou.

Pro účel této práce uvádím typologii volebních formulí provedenou podle nejzásadnějších indexů proporcionality a také klasifikaci provedenou M. Gallagherem [Lebeda 2008: 107] vycházející z velikosti přirozených prahů.

Graf 1 ukazuje míru proporcionality volebních formulí, která byla vypočtena podle třech indexů proporcionality. Pro tuto práci jsem vybral Loosemore-Hanbyho index<sup>19</sup> (modrý sloupec, D), který je nejpopulárnějším a nejužívanějším indexem. Také proto jsou údaje v

---

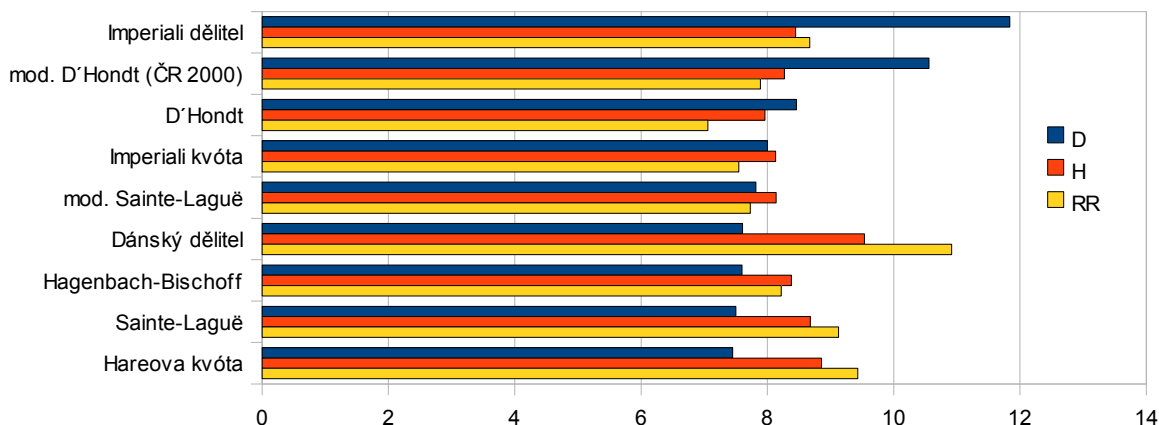
18 Michael Gallagher [1991: 48] upozorňuje, že toto neplatí stoprocentně. Je nutné brát v potaz také ostatní faktory způsobující disproporcionalitu. Jedná se především o velikost obvodu, volební prahy, poměr sil mezi stranami a nebezpečí nesprávného rozdělení mandátů do obvodů (malapportionment). Právě ty způsobují, že výsledky jednotlivých indexů nejsou zcela jednoznačné a jejich náchylnost k určité volební formulí je zastřena.

19 
$$D = \frac{1}{2} \sum |v_i - s_i|$$

Je založen na metodě volebních kvót. Hodnota indexu je dána polovinou sumy absolutních hodnot získaných z rozdílu mezi podíly procent hlasů ( $v_i$ ) a mandátů ( $s_i$ ) jednotlivých stran. Hodnoty se pohybují od 0 (absolutní proporcionalita) do 100 (absolutní disproporcionalita) [Lebeda 2008: 32-40]

grafu seřazeny podle tohoto indexu. Abych upozornil na relativnost výsledků produkovaných Loosemore-Hanbyho indexem, který favorizuje volební kvóty, přidal jsem také hodnoty produkované alternativními indexy.

D'Hondtův index<sup>20</sup> (oranžový sloupec, H) a RR index<sup>21</sup> (žlutý sloupec, RR) jsou koncepty, které pracují na odlišné bázi a neprokazují inklinaci k volebním kvótám. Rozdílné zaměření použitých indexů způsobuje dosažení odlišných výsledků. Čím vyšší je hodnota indexů, tím větší disproporci daná formule produkuje.



Graf sestaven na základě výpočtů T. Lebedy [2008:76-99]. Údaje jsou v komparabilní podobě.

Graf 1: Zhodnocení účinků volebních formulí (Loosemore-Hanby index / D'Hondt index / RR index)

Loosemore-Hanbyho index díky své slabosti pro volební kvóty určil jako nejproporčnější Hareovu kvótu, nejméně proporčních výsledků dosáhl Imperialiho dělitel. Výsledky dvou konkurenčních indexů jsou téměř v protikladu k hodnotám Loosemore-

$$20 \quad H = \max \frac{S_i}{v_i}$$

Je založen na metodě volebních dělitelů. Tento index porovnává poměry procent hlasů a mandátů každé strany. Maximální hodnota ze všech poměrů se stane hodnotou indexu. D'Hondtův index tak vlastně měří míru nadreprezentace nejvíce nadreprezentované strany. Jeho dolní hodnota je 1 (ideální proporce, žádná strana není nadreprezentována, tedy nemůže být žádná ani podreprezentována). Horní hranice není pevně stanovena. Právě otevřenost D'Hondtova indexu jej činí obtížně interpretovatelným a ještě hůře komparovatelným.[Lebeda 2008: 47-48]

$$21 \quad RR = \sum \left( v_i - \frac{S_i}{\max \frac{S_j}{V_j}} \right)$$

RR (index reálných zbytků) je experimentální index vytvořený Tomášem Lebedou. Autor jej označuje za vylepšení D'Hondtova indexu- hlavním přínosem je jeho uzavřenost, protože se pohybuje v intervalu je 0-100.

Výpočet začíná kalkulací průměrného počtu hlasů na mandát pro každou stranu. Jeho nejmenší hodnota se stává tzv. reálnou kvótou-tzn. největší možnou kvótou, kterou je možné rozdělit všechny mandáty. Poté provedeme rozdělení mandátů podle této kvóty- až na jednu budou mít všechny strany zbytky po dělení. Tyto jsou označeny jako reálné zbytky. Součet reálných zbytků všech stran je převeden na procenta z celkového počtu hlasů. Tento poměr vyjadřuje hodnotu RR indexu.

[Lebeda 2008: 48-58]

Hanbyho indexu. Volební formule, které se podle Loosemore indexu jeví jako proporční, jsou najednou na opačné straně spektra, zatímco Imperialiho dělitel ztratil mnoho ze své disproporcionality. Oba indexy označují za nejproporčnější D'Hondtův dělitel, nejméně proporčních výsledků podle nich dosahuje Dánský dělitel.

Bližší pohled na Graf 1 odhalí další souvislosti. Je patrné, že Loosemore index označil za nejvíce proporční volební formule, jejichž výsledky mohou za určitých podmínek zvýhodňovat malé strany.

Naproti tomu D'Hondtův a RR index označily výsledky těchto formulí za příliš deformující a naopak hledaly větší proporcčnost u volebních formulí, které pomáhají silnějším stranám.

Za této situace je obtížné rozhodnout, která z formulí představuje ideální proporcčnost. Uvedené indexy totiž nejenže vycházejí z odlišné metodiky fungování, ale prosazují dva odlišné koncepty proporcčnosti. Zatímco Loosemore-Hanbyho index vnímá disproporcčnost v souvislosti s nadreprezentováním velkých stran a odchylky ve prospěch malých stran opomíjí či dokonce prohlašuje za proporční, zbývající dva indexy postupují přesně opačným způsobem.

Ukazuje se tedy, že nejen míra disproporcčnosti, ale také její orientace je tím, co bychom měli podrobit důkladnému zkoumání.

|   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| disproporcčnost zvýhodňující velké strany |                                      |
| ▼   | dělitel Imperiali                    |
| ▼   | kvóta Imperiali                      |
| ▼   | dělitel D'Hondt                      |
| ▼   | Hagenbach-Bischoffova kvóta          |
| ▼   | modif. Sainte-Laguë dělitel          |
| ▼   | Hareova kvóta / Sainte-Laguë dělitel |
| ▼   | Dánský dělitel                       |
| disproporcčnost zvýhodňující malé strany  |                                      |

*Tabulka 1: Klasifikace volebních formulí podle Gallaghera, převzato z Lebeda 2008:107*

Směr, kterým volební formule působí (favorizování velkých nebo malých stran), je faktorem, který ze srovnání podle indexů proporcčnosti není na první pohled patrný. V tomto ohledu je řešením Gallagherova klasifikace využívající přirozených volebních prahů (tabulka1). Přirozený práh vyjadřuje procentuální hranici, kterou musí strana ve volbách reálně překonat, aby získala jediný (poslední) mandát. Nejedná se zpravidla o legislativně stanovenou hranici- přirozený práh je obvykle mnohem vyšší než úroveň vstupní klauzule.

Jeho výše závisí zejména na velikosti volebního obvodu, počtu stran a na použité volební formuli. Vysoká hodnota prahu svědčí o exkluzivních tendencích formule (zvýhodňuje velké strany), nízká hodnota prahu je naopak znamením inkluzivnosti (favorizace menších stran).

Nevýhodou tohoto postupu je to, že sice sestavuje určitou škálu, nevymezuje však její jednotky. Jinými slovy- zjistíme, že d'Hondt je k velkým stranám přívětivější než Hareova kvóta, není nám však jasné, o kolik. Gallagherově škále chybí intervalové vymezení. Navíc ani z této tabulky nejsme sto rozpoznat nejproporčnější volební formuli.

Měření proporčnosti volebních formulí je záležitostí velmi obtížnou. Protože do této doby nebyl v politické vědě dosažen konsenzus na universálním měřícím mechanismu, výsledky prezentované v této kapitole s sebou nesou určitou míru nejistoty.

I přes tuto nejistotu je možné uvést tři základní generalizace. Hareova kvóta spolu s Sainte-Laguë a Dánským dělitelem jsou kvóty favorizující malé strany. Nejsilnějších výsledků v tomto směru dosahuje Dánský dělitel, jehož účinky mohou být interpretovány buď jako silně disproporční ve prospěch malých stran nebo jako silně limitující nadreprezentaci velkých stran.

Hagenbach-Bischoffova kvóta a modifikovaný dělitel Sainte-Laguë se pohybují uprostřed spektra. Jejich výsledky by neměly být příliš nakloněny ani velkým ani malým stranám. Svědčí o tom poměrně vyrovnané výsledky indexů proporcionality i jejich zařazení na Gallagherově škále.

D'Hondtův a Imperialiho dělitel společně s Imperialiho kvótou jsou skupinou favorizující velké strany. Nejvýraznějších výsledků dosahuje Imperialiho dělitel, jehož účinky můžeme označit jako silně disproporční ve prospěch velkých stran nebo jako silně limitující nadreprezentaci malých stran.

#### **1.4 Uzavírací klauzule, volební kvórum, přirozený práh**

Uzavírací klauzule (legal threshold) je známým prvkem listinných PR systémů. Jedná se o legislativně zakotvenou hranici, kterou je potřeba překročit, aby strana byla připuštěna do skrutinia. Klauzule je vyjádřena procenty a může být stanovena buď na úrovni obvodu nebo na celorepublikové úrovni. Základním smyslem je zmenšení fragmentace stranického spektra při zachování významné míry poměrnosti.

Zatímco stanovení klauzule na úrovni volebního obvodu pomáhá odfiltrovat skutečně jen nejmenší strany, které by příliš fragmentovaly stranické spektrum, jednotná hranice na celorepublikové úrovni může působit také proti regionálně silným stranám. Lze si jednoduše představit situaci, kdy malá strana v jí nakloněných volebních obvodech získá dostatečný

počet hlasů pro získání mandátů, ale na celorepublikové úrovni její procentní zisk nepřekročí zákonem stanovené minimum. Takto nastavená klauzule už tedy znatelně zasahuje do výsledků voleb.

Obdobou volební klauzule je volební kvorum. Jedná se o minimální počet hlasů, jež musí strana obdržet, aby byla připuštěna do skutinia. Tím, že se jedná o zákonem vymezený počet hlasů, stává se tato proměnná závislou na volební účasti. Čím nižší počet hlasů je ve volbách odevzdán, tím vyšší volební kvorum reálně je.

V praxi však jak klauzule, tak kvorum zasahují do výsledků voleb jen v případě jejich nastavení na nezvykle vysokou úroveň (jako v případě 17% klauzule v Řecku v 70. letech [Lebeda 2008: tab 38, s. 120]) nebo při konání voleb ve velkých volebních obvodech. Zejména v menších a středních volebních obvodech hodnotu zákonem stanovených volebních hranic převyšují hodnoty tzv. přirozených prahů (electoral threshold).

Jak již bylo nastíněno dříve, přirozený práh není ze své podstaty zcela nezávislou proměnnou. Jeho hodnota závisí na velikosti volebního obvodu, počtu stran a použité volební formuli. Vyjadřuje procentuální hranici, kterou musí každá strana překročit, aby dosáhla v daném obvodu na poslední přidělovaný mandát. Hodnota přirozeného prahu se liší v každém volební obvodě s tím, jak v každém obvodě kolísají hodnoty proměnných, na kterých je závislá.

Odborníci na volební systémy se v zásadě shodují, že hodnota přirozeného prahu je spíše intervalem nežli konkrétním procentním bodem. Spodní hranice této množiny je tvořena tzv. prahem nejnižšího zastoupení (threshold of inclusion, threshold of representation) a horní prahem nejvyššího vyloučení (threshold of exclusion) [Lebeda 2008: 134; Lijphart 1994: 25; Taagepera Shugart 1989: 116; Katz 1997: 123]. Spodní práh vyjadřuje minimální procentuální zisk, který za maximálně příznivých podmínek straně stačí k získání posledního přidělovaného mandátu. Horní práh vyjadřuje maximální procentuální zisk, který za absolutně nepříznivých podmínek straně nestačí k získání posledního přidělovaného mandátu.

V praxi se hodnota přirozeného prahu pohybuje někde mezi těmito dvěma extrémy, přičemž panuje široká shoda na tom, že skutečná hodnota se blíží střední hodnotě. Střední hodnotu přirozeného prahu označujeme jako efektivní práh (effective threshold).

Arendt Lijphart přišel s metodikou výpočtu hodnot přirozených prahů z velikosti obvodu [Lijphart 1994: 26-28]:

| <b>threshold of inclusion</b> | <b>threshold of exclusion</b> | <b>effective threshold</b>       |
|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| $100\%/(M+1)$                 | $100\%/2M$                    | $\frac{100\%/(M+1)+100\%/2M}{2}$ |

*Tabulka 2: Výpočet volebních prahů podle A. Lijpharta, zdroj: Lijphart 1994*

Tyto vzorce slouží k přibližnému výpočtu pro jednotlivé volební obvody, přičemž sám autor upozorňuje na to, že přesnost jimi dosažených výsledků se může měnit v závislosti na nastavení systému.

Každopádně přirozené prahy jsou užitečným ukazatelem proporcionality volebních systémů. Čím vyšší je přirozený práh v daném obvodu, tím méně stran je schopno dosáhnout na mandát. Pokud je hodnota přirozených prahů vysoká ve většině volebních obvodů, pak je volební systém celkově nastaven směrem znevýhodňujícím malé strany.

Výpočet přirozeného prahu je nejužitečnější proto, že poskytuje informaci, která v sobě zahrnuje faktor velikosti volebního obvodu, účinku volební formule i počtu soutěžících stran.

V této kapitole jsme nastínili nejdůležitější faktory, které ovlivňují účinky poměrných volebních systémů. Tento teoretický základ nám umožňuje přejít ke konkrétní analýze volebního systému ČR.

## 2. Podoba původního volebního zákona v ČR 1995-1998

Volby do Parlamentu České republiky upravuje zákon 247/1995Sb. Tento zákon je (v pozměněné podobě) v platnosti dodnes. Podívejme se nejprve na podobu, v jaké platil v letech 1996-2000, než byl změněn přijatou volební reformou. I když jsou tímto právním předpisem upraveny volby jak do Poslanecké sněmovny, tak do Senátu, pro naši práci jsou podstatné pouze části vztahující se k volbám do Sněmovny. Senátní částí zákona se zde zabývat nebudeme.

### 2.1 Volební obvody

Zákon stanovoval pro sněmovní volby, že volební obvody tvoří „tvoří území krajů a území hlavního města Prahy podle stavu v den vyhlášení voleb“ [§ 27]. To znamenalo, že nebyl fixně stanoven počet obvodů a že tento přímo závisel na nastavení krajských celků. Vzhledem k tomu, že v době přijetí zákona a po většinu času jeho platnosti, byla republika rozdělena na 8 krajů, rozdělovaly se mandáty v 8 volebních obvodech.

I kdyby Parlament nepřistoupil v roce 2000 k novelizaci zákona, počet volebních obvodů by tak jako tak nezůstal konstantní. Téhož roku byly totiž zřízeny nové samosprávné kraje, přičemž jejich počet byl navýšen z 8 na 14. Vzhledem k dikci volebního zákona by se stejným způsobem zvýšil i počet volebních obvodů.

Nicméně dvojí volby, jenž se konaly v letech 1996 a 1998, probíhaly ještě v 8 volebních obvodech, proto budeme v našem hodnocení vycházet z tohoto počtu.

Malý počet obvodů implikoval velký počet mandátů v nich přidělovaných. Průměr činil 25 mandátů na obvod, přičemž nejmenším obvodem byl Jihočeský kraj (M=14) a největším kraj Jihomoravský (M=41). Můžeme prohlásit, že takto nastavené obvody byly jedněmi z největších v Evropě<sup>22</sup>[Hix Carey 2008: tab 1].

V České republice jsou ve sněmovních volbách mandáty jednotlivým obvodům přidělovány flexibilně podle volební účasti s použitím Hareovy kvóty. O velikosti daného obvodu tedy nerozhoduje primárně zákon, ale počet voličů, kteří se dostaví k volbám. V původním volebním zákoně se mezi nejmenší volební kraje řadil Západočeský (M=16 v roce 1998) a Jihočeský kraj (M=14). Největšími kraji byly Jihomoravský (M=41) a

---

<sup>22</sup> Z analýzy, kterou provedli Simon Hix a John Carey mezi moderními demokraciemi (datový soubor zahrnoval všechny volby od r. 1945 ve všech demokratických zemích s populací přesahující 1 milion), vyplývá, že podobně velké nebo větší obvody byly (jsou) použity jen v 12 dalších zemích světa. Z Evropských zemí v současné době používá větší obvody pouze Slovensko a Nizozemí. V těchto zemích však funguje jeden celorepublikový obvod.



Severomoravský (M=37). Poměr mezi největším a nejmenším obvodem byl 1:2,93<sup>23</sup>.

Velké rozměry volebních obvodů vylučovaly jejich výraznější vliv na proporcionalitu celého systému. Ke konkrétním údajům o tom, nakolik zkreslovaly volební výsledky, se dostaneme později.

## 2.2 Přepočítání hlasů na mandáty

K alokaci mandátů byla použita Hagenbach-Bischoffova kvóta. Tato volební formule není většinou schopna rozdělit všechny mandáty v jednom skrutiniu, proto se přistupuje k druhému dělení.

Podle zákona byly po rozdělení mandátů v 8 obvodech zbytkové hlasy všech stran z prvního skrutinia převedeny do skrutinia druhého, které se konalo na celorepublikové úrovni. Zde byla opět použita Hagenbach-Bischoffova kvóta. Pro druhé skrutinium předkládaly strany novou kandidátku, podle níž rozdělování probíhalo. Tato kandidátka byla tvořena až po provedení prvního skrutinia a strany na ni tudíž většinou umísťovaly své zasloužilé kádry. Pokud se ani ve druhém skrutiniu nepodařilo přidělit všechny mandáty, byly tyto přikázány stranám s největším zbytkem dělení<sup>24</sup>.

| strana  | procent hlasů ve skrutiniu | procent přidělených mandátů |
|---------|----------------------------|-----------------------------|
| ČSSD    | 36,40%                     | 37,00%                      |
| ODS     | 31,30%                     | 31,50%                      |
| KSČM    | 12,40%                     | 12,00%                      |
| KDU-ČSL | 10,10%                     | 10,00%                      |
| US      | 9,70%                      | 9,50%                       |

*zdroj: vlastní výpočet na základě [www.volby.cz](http://www.volby.cz)*

*Tabulka 3: Výsledky voleb 1998 se započítáním výsledků pouze stran připuštěných do skrutinia*

Bylo-li tímto způsobem v jednom ze skrutinií alokováno o mandát více, než kolik bylo obvodu přisouzeno, odebral se mandát straně, která vykázala nejmenší zbytek dělení<sup>25</sup>.

Hagenbach/Bischoffova kvóta je hodnocena ve svých účincích jako umírněná, nemělo by docházet k výraznému zvýhodnění jak malých tak velkých stran. Svědčí o tom hodnoty

23 <http://www.volby.cz/pls/ps1998/u0> (20.4.2009)

24 Při případné rovnosti zbytků dělení se přidělil mandát té straně, která vstoupila do druhého skrutinia s větším množstvím zbytkových hlasů. V případě rovnosti zbytkových hlasů rozhodoval los. [§ 50-51]

25 Při rovnosti zbytků dělení se odebral mandát straně, která získala menší počet hlasů. V případě rovnosti hlasů rozhodoval los.[§ 50-51]

proporčnosti z grafu 1 (minulá kapitola), kdy se tato formule umístila zhruba ve středu pomyslného spektra a to u všech tří odlišných způsobů měření proporcionality. Také konkrétní výstupy z voleb 1996 a 1998 nesignalizují, že by tato formule produkovala výrazně disproporční výstupy.

Z tabulky 3 je patrné, že volební formule dosáhla fakticky velmi proporčních výsledků. Je zřetelné systematické zvýhodnění velkých stran a naopak znevýhodnění stran středních a malých. Toto zvýhodnění je však velmi malé až zanedbatelné.

### **2.3 Volební klauzule**

Volební zákon stanovoval 5% uzavírací klauzuli pro jednotlivé volební subjekty. Klauzule byla stanovena na celorepublikové úrovni, nikoliv na úrovni obvodů. Pro koalice byla nastavena zvýšená klauzule- 7% pro uskupení dvou stran, 9% pro tříčlenné koalice a 11% pro vícečlenné koalice.

Tato uzavírací klauzule pro koalice v sobě nesla motivační potenciál, protože umožňovala malým stranám v případě uzavření volební koalice vstoupit do parlamentu za mnohem příznivějších podmínek<sup>26</sup>.

### **2.4 Přirozený práh**

Přirozený práh je důležitou hodnotou, která nám umožňuje zhodnotit přibližné účinky volebního systému zejména ve vztahu k malým stranám. Pro výpočet v tabulce 4 jsme použili Lijphartův vzorec efektivního prahu (tab 2). Ten je v podstatě střední hodnotou mezi dolním prahem (thr. of inclusion) a horním prahem (thr. of exclusion).

Vzhledem k tomu, že Lijphartův výpočet operuje pouze s velikostí obvodu, do výsledné hodnoty není započítán vliv volební formule, počtu stran a rozložení distribuce hlasů. Efektivní práh je proto přibližnou hodnotou, jejíž predikční hodnota je však pro naši práci zcela dostačující.

Z hodnot vypočtených na základě výsledků voleb 1996 a 1998 je patrné, že přirozené prahy v jednotlivých obvodech byly v drtivé většině menší než samotná uzavírací klauzule. Volební systém tak byl nastaven velmi inkluzivním směrem a umožňoval, že strana, která překonala 5% uzavírací klauzuli měla zajištěné zastoupení. Vezmeme-li dále v potaz to, že Lijphartův effective threshold bývá označován za výpočet, který reálné hodnoty prahů spíše nadsazuje[Lebeda 2001b: 137-138], pak nutně dojdeme k závěru, že vliv volebních obvodů na výsledky voleb 1996 a 1998 byl velmi malý.

---

<sup>26</sup> Ve dvoučlenné koalici potřebovala každá strana překonat fakticky 3,5% hlasů, aby byla koalice připuštěna do skrutinia. To znamená snížení prahu o 1,5%.

| Kraj           | M 1996 | effective thres. | M 1998 | effective thres. |
|----------------|--------|------------------|--------|------------------|
| Praha          | 23     | 3,17             | 24     | 3,04             |
| Středočeský    | 22     | 3,31             | 22     | 3,31             |
| Jihočeský      | 14     | <b>5,12</b>      | 14     | <b>5,12</b>      |
| Západočeský    | 17     | 4,25             | 16     | 4,5              |
| Severočeský    | 21     | 3,46             | 21     | 3,46             |
| Východočeský   | 25     | 2,92             | 25     | 2,92             |
| Jihomoravský   | 41     | <b>1,8</b>       | 41     | <b>1,8</b>       |
| Severomoravský | 37     | 1,99             | 37     | 1,99             |

*Zdroj: vlastní výpočet na základě [www.volby.cz](http://www.volby.cz)*

*Tabulka 4: Přirozené prahy podle výsledků voleb 1996 a 1998*

## 2.5 Celkové účinky volebního systému

Celkově dosahoval volební systém do Poslanecké sněmovny ve znění, v jakém platil do roku 2000, velmi proporčních výsledků. Žádná ze stran nebyla výrazně nadreprezentována nebo naopak podreprezentována. Velké volební obvody umožňovaly získat mandát i velmi malým stranám, které překročily uzavírací klauzuli.

O proporcčnosti zákona svědčí i to, že ODA získala ve volbách 1996 za 6,36% hlasů 6,5% mandátů. Přestože se tedy její výsledek blížil 5% uzavírací klauzuli, byla i v této situaci mírně nadreprezentována. Porovnejme to se získáním Strany zelených ve volbách 2006, které se konaly podle mírně odlišného volebního zákona. SZ získala v podstatě stejný podíl hlasů jako ODA (6,29%), ale získala pouhých 6 mandátů (3%). Je zřejmé, že získání ODA bylo možné jen díky velmi proporcčnímu volebnímu systému.

Závěrem můžeme říci, že původní volební systém plně vyhovoval článku 18 české ústavy, který ukládá volby podle zásady poměrného zastoupení.

### 3. Vznik novely volebního zákona

#### 3.1 Cesta k volební reformě

Zastavme se na chvíli u okolností, jež vedly k úvahám o nutnosti volební reformy. Právě kontext doby je důležitý k pochopení, proč vůbec bylo k tak výrazné úpravě volebních pravidel přikročeno.

V roce 1996 se poprvé v postkomunistické historii České republiky nepodařilo sestavit vládu, která by měla nadpoloviční většinu hlasů ve Sněmovně. Koalice ODS, ODA a KDU-ČSL disponovala pouze 99 mandáty a vládla díky toleranci ze strany ČSSD. Poprvé v historii polistopadové demokracie měli Češi menšinovou vládu, což (také s přihlédnutím k vývoji jiných postkomunistických zemí) budilo obavy ze vzniku politické nestability. Navíc ekonomika začala zpomalovat a prohlubující se obtíže si žádaly razantní řešení.

Rok 1997 byl rokem velkých otřesů na politické scéně, když se pod tíhou finančních skandálů rozpadla vláda a následně došlo k rozkolu v ODS a odchodu části poslanců do nově vzniklé Unie Svobody (US). Byla jmenována úřednická vláda v čele s J.Tošovským, což bylo vnímáno jako další nestandardní krok politické scény.

Nálada před předčasnými volbami v červnu 1998 byla výrazně ovlivněna zjištěnou atmosférou po bouřlivých událostech konce roku 1997. Bylo zřejmé, že vítězem voleb se stane ten, kdo dokáže zformovat koalici s menšími stranami.

Problémy způsobovalo to, že nebylo zcela jasné, které strany lze počítat za malé. ODS, která zažila obrovský politický skandál a následně rozpad, se v průzkumech propadla na 12% hlasů, čímž se dostala na úroveň nově vzniklé odštěpené US<sup>27</sup>.

Do Rumlovy Unie Svobody byly vkládány velké naděje, strana měla ambice zaujmout dominantní místo na pravici místo ODS. Raketový start této strany<sup>28</sup> však vystřídala rozpačitá fáze před parlamentními volbami, kde naopak zabodovala ODS, která jakoby chytila druhý dech.

Přesto, nebo právě proto, situace na pravici neumožňovala jasnou predikci výsledků voleb. Obě pravicové strany soupeřily o dominanci na pravém pólu stranického spektra, zatímco sociální demokracie zůstávala jedinou alternativou na levici. Pomyslným jazýčkem na vahách zůstali pouze lidovci.

---

27 MF Dnes, 05.02.1998, s.2, graf Sofres-Factum, (čl.: „Hrozící pat vede k úvaze změnit volební systém“)

28 V březnu 1998 se podle volebních preferencí zisk US pohyboval okolo 18%, zatímco preference ODS byly o 7% nižší. Unie Svobody tak byla jasně nejsilnější pravicovou stranou v zemi.

[MF Dnes, 16.03.1998, s.2, Unie Svobody získává body, ale pat hrozí dál]

Celou situaci dále komplikovaly antipatie mezi jednotlivými politiky, které se promítaly do ochoty stran přemýšlet o vzájemné povolební spolupráci. Zatímco pro lidovce byla nepřijatelná koalice s ODS (a US), Unie zase odmítala lidoveckou vizi spojení s ČSSD. Bylo však jasné, že tyto dvě koaliční varianty jsou jedinými racionálními možnostmi povolebního uspořádání a to i v případě výrazného úspěchu US. „Vylučovat některé koaliční partnery před volbami je velmi netaktické. Nikdy není jasné, jak volby dopadnou, a podobná prohlášení se později nemusí vyplatit,“ komentoval tehdy dění brněnský politolog Petr Fiala [Chundela 1998].

Za této situace společnost žila očekáváním povolebního patu. Dokládá to letmá rešerše novinových titulků v denících MF Dnes a Hospodářské noviny. *Volby skončí dalším patem, naznačuje průzkum* (MF Dnes, 11.3), *Unie Svobody získává body, ale pat hrozí dál* (MF Dnes, 16.3), *Sestavit vládu může být po volbách vážný problém* (MF Dnes, 9.4), *Je stále těžší tipovat, kdo zvítězí ve volbách* (MF Dnes, 26.5), *Nad Prahou se vznáší hrozba patu* (Hospodářské noviny, 16.6), *Tipovat výsledky voleb je stejně odvážné jako finalisty fotbalového šampionátu* (MF Dnes, 19.6).

Tato nervozita způsobovala, že již před volbami se v politických i akademických kruzích spekulovalo o změně volebního systému. Na akademické půdě publikoval v roce 1998 Tomáš Lebeda stěžejní článek v Politologickém časopise [Lebeda 1998]. V něm poukazyval na nedostatky současného volebního systému. Vytýkal mu zejména sklon k vytváření takového stranického složení, z něž je obtížné sestavit akceschopnou vládu. Hlavní nedostatek spočíval podle Lebedy v neschopnosti eliminovat antisystémové strany, jež celkem po volbách 1996 obsadily 40 mandátů a tím snižovaly akceschopnost celého systému. Lebeda uzavřel, že současný volební systém je v nezměněné podobě nadále nepřijatelný [Lebeda 1998:124]. Ve stati přišel s modelacemi volebních úprav tak, aby byla posílena akceschopnost budoucích vlád, tedy směrem k menší proporčnosti ale větší jednoznačnosti dosahovaných výsledků. Z několika možných cest, jimiž by se úprava měla ubírat, favorizoval kombinaci Imperialního dělitele a 38 malých volebních obvodů [Lebeda 1998: 134]

Jestliže Lebeda hovořil o potřebě úpravy volebního systému, někteří politici šli pod dojmem patového rozložení sil ještě dál. Již na začátku února 1998 prohlásil Jan Ruml, že by US přivítala přechod na většinový systém. „My bychom změnu na většinový systém uvítali. Tento systém by totiž vyřešil složité politické patové situace. Budeme o tom vážně uvažovat po volbách,“ řekl pro MF Dnes [Kubík 1998]. Myšlenky většinového systému byli nakloněni také někteří politici uvnitř ODS, KDU-ČSL a nevykloučovala je dokonce ani malá ODA, jež se v následujících volbách neměla do parlamentu vůbec dostat [Kubík 1998]. To, že i lidé uvnitř

strany, která díky volebnímu systému získala v minulých volbách za 6,3% hlasů 13 křesel<sup>29</sup>, uvažovali o většinovém systému, dokládá, že pocit zklamání z politického vývoje posledních let byl nejen v české společnosti ale také v českém politickém prostředí velmi silný. Jeho logickým důsledkem pak byly množství se hlasy volající po úpravě volebních pravidel. O síle podobných tendencí svědčí i to, že Unie Svobody implementovala požadavek většinového systému dokonce do svého volebního programu<sup>30</sup>.

Odlišný byl pouze postoj ČSSD, která se tehdy ještě k těmto myšlenkám stavěla skepticky. Hlas sociální demokracie se přesto pozvolna měnil. Miloš Zeman však trval na tom, že většinový systém dává prostor pouze dvěma nejsilnějším stranám a proto navrhoval upravit poměrný systém tak, aby se znesnadnil vstup do Sněmovny<sup>31</sup>.

Předčasné volby v červnu 1998 byly vyústěním tendencí, které se kumulovaly v české společnosti poslední dva roky. Neskončily sice zdaleka patem volebním ale mnohem spíše politickým.

Na jejich základě bylo možné vytvořit dvě koalice. Středoprávní koalice ODS+US+KDU-ČSL by měla většinu 102 křesel, širší pravolevá koalice (US+KDU-ČSL+US) by získala dokonce 113 mandátů. Obě tyto varianty se ve zpětném pohledu jeví jako schůdné, pravolevá koalice se dokonce prosadila o 4 roky později.

Při hodnocení možných koalic však narážíme na problém US. Jestliže typická malá až střední strana (jako např. KDU-ČSL nebo ODA) už z titulu své pozice ví, že je pravděpodobné, že po volbách bude hrát klíčovou roli spojence jedné z velkých stran (přičemž do poslední chvíle často není jasné které), pak v případě Unie Svobody toto do jisté míry neplatilo. Tato strana vznikla nikoliv na základě politické poptávky, ale odštěpením od „velké“ ODS. Od začátku se tedy logikou chování profilovala nikoliv jako malá středová strana ale jako konkurent ODS na pravici a minimálně zkrájím úspěšně byla. Velká očekávání pak vystřídalo zklamání z volebního výsledku, kdy ODS z voleb vyšla téměř nepoškozena, zatímco US získala nejméně křesel ve Sněmovně. Z velké Unie, kterou byla podle průzkumů v březnu 1998, se náhle stala malá strana, na které visel osud budoucí vlády.

29 ODA získala za 6,36% hlasů 6,5% mandátů. Přestože se tedy její výsledek blížil 5% uzavírací klauzuli, byla i v této situaci mírně nadreprezentována. Index deformace pro US činil 1,017. Je zřejmé, že zisk ODA byl výrazně určen velmi proporčním volebním systémem. Ve většinovém prostředí by strana neměla šanci.

<http://www.volby.cz/pls/ps1996/u4> (15.4.2009), <http://www.volby.cz/pls/ps1996/u6101> (15.4.2009),

30 Volební program US uvádí: „Současný ústavní pořádek zcela neodpovídá potřebám stabilního politického systému : nepomáhá vzniku jasné vládní většiny a při vytváření vládní koalice nutí politické strany k účelovým kompromisům. Proto přicházíme s myšlenkou změny v české ústavě. Cílem je zavedení většinového systému voleb do Sněmovny. Tento systém posílí postavení velkých a zřetelně vyprofilovaných stran, připravených nabídnout jasné formulované politické cíle a vize budoucnosti. To usnadní vznik vlády se silným mandátem a zmírní rizika vyplývající z opakovaného sestavování křehkých povolebních koalic.“

[www.unie.cz/downloads/pgm\\_PS\\_98.doc](http://www.unie.cz/downloads/pgm_PS_98.doc) (15.4.2009)

31 MF Dnes. 2.3.1998. s.3 „Zeman navrhuje změnu volebního systému“.

Nevyjasněnost pozic výrazně ztěžovala povolební vyjednávání, avšak sama o sobě nestačila na vytvoření povolebního patu. Důležitou roli sehrály osobní nepřátelství mezi jednotlivými politiky. Miloš Zeman měl velký zájem na utvoření pravolevé koalice, dokonce byl v jednom momentu ochoten přenechat křeslo premiéra lidovci Josefu Luxovi. Povolební pragmatismus ČSSD však narazil na nepřilíš strategické chování Jana Rumla, který osobní nepřátelství s Milošem Zemanem postavil nad zájmy své strany. Středoppravou koalici zase potopily reminiscence „sarajevského atentátu“ a tvrdé podmínky ze strany ODS.

Nakonec tedy povolební situace překvapivě vyústila do tzv. opoziční smlouvy. Šlo o písemnou dohodu ODS a ČSSD o toleranci menšinové vlády sociální demokracie, v níž se mj. opoziční strana zavázala nevyvolat hlasování o nedůvěře vládě a neusilovat o rozpuštění parlamentu. Shoda dvou velkých stran byla nalezena překvapivě rychle, tři týdny po volbách, a nesla v sobě pachů dalšího nestandardního kroku na české politické scéně. Vzhledem k tomu, že Václav Klaus ještě devět dní před volbami prohlásil „že spekulace o tom, že ODS bude po volbách tolerovat menšinovou vládu ČSSD (s jakýmikoli partnery), jsou neopodstatněné a nesmyslné“<sup>32</sup>, byla opoziční smlouva většinou české společnosti vnímána jako zrada na voličích.

Pro tuto práci je však důležité, že mezi ustanoveními opoziční smlouvy byl i závazek k nalezení takových úprav Ústavy a dalších zákonů, které „v souladu s ústavními principy České republiky posílí význam výsledků soutěže politických stran.“<sup>33</sup> To byl počátek hledání nového zákona o volbách.

## **3.2 Vznik novely volebního zákona**

### *3.2.1 Vytvoření společné komise*

Jak jsme již zmínili, opoziční smlouva zavazovala jak ODS tak ČSSD k takovým úpravám ústavy a zákonů jež by posílily „význam výsledků soutěže politických stran.“<sup>34</sup> Konkrétní podrobnosti nebyly v dokumentu stanoveny, k jejich dojednání obě strany zasedly k jednacímu stolu.

Byla ustanovena společná pracovní komise v níž zasedali za ODS I. Langer, M. Kondr, J. Payne a J. Zahradil; za ČSSD P. Rychetský, P. Buzková, J. Kupčová a Z. Jičínský [Dušek 2004:366]. Ve zpětném pohledu se jeví jako největší chyba, že do komise nebyly

---

32 Hospodářské noviny, 9.7. 1998, „Vývoj názorů V. Klause a M. Zemana na možnost spolupráce jejich stran“, s. 3

33 Smlouva o vytvoření stabilního prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou, <http://ods.xf.cz/doc/opozicnismlouva.doc?PHPSESSID=13d640159ba7f47220800de8c4b83029> (15.4.2009)

34 tamtéž

nakonec přizvány ostatní demokratické strany.

Změna volebního systému totiž bývá obvykle dlouhodobým procesem, který pramení jak z dlouhodobých trendů uvnitř politického prostředí, tak z momentálních faktorů [Norris 1995, Dunleavy+Margetts 1995]. Obvykle bývá velmi obtížné dospět ke změně volebních pravidel, protože to vyžaduje shodu velké části politického spektra, přičemž jednotlivé strany sledují rozmanité cíle a každá z nich se snaží přizpůsobit systém sobě na míru. [Dunleavy+Margetts 1995: 17-24].

Vznik volební reformy v ČR ale nebyl typický. Zatímco diskuze o změně volebních pravidel v Itálii nebo na Novém Zélandě probíhala řadu let, v České republice bylo přistoupeno k úpravě volebního zákona již po druhých volbách, které se podle něj konaly. Navíc v jiných zemích byla do diskuse zahrnuta většina politických aktérů, v Česku reforma vznikala na uzavřených dvoustranných jednáních dvou největších stran.

Zahrnutí ostatních stran a zejména US, jež si úpravu volebních pravidel dala do předvolebního programu, by jistě výrazně pomohlo k nalezení optimální podoby volební reformy. Ponechme stranou argument spravedlivosti takového přizvání, který nutně naráží na fakt, že každá volební reforma je do jisté míry účelovým projektem snažícím se maximálně prosadit zájmy svého autora, tudíž ze své podstaty nepočítá s nalezením reformy spravedlivé ke všem aktérům. Zahrnutí malých demokratických stran do vyjednávání o změně pravidel by však bylo racionálním krokem, který sice mohl jednání zkomplikovat, ve výsledku by se ale iniciátorům vyplatil.

Bez těchto stran totiž volební reforma začala vypadat jako účelový projekt dohodnutý na základě opoziční smlouvy nemající za cíl nic jiného než maximalizaci výhod opozičně- smluvních stran. Navíc malé strany se ocitly ve výhodné pozici. Jelikož jim nebyl udělen žádný podíl zodpovědnosti, mohly práci komise beztrestně kritizovat. Vzhledem k tomu, že rodící se volební reforma byla zaměřena zejména na výrazné posílení velkých stran a marginalizaci malých, byla kritika z řad malých stran čím dál silnější. Tím došlo k vytvoření polarizované atmosféry ve společnosti, která zároveň nebyla o podstatě a významu změn dostatečně informována.

Důsledkem toho je dodnes trvajícím přesvědčení mezi širokou laickou veřejností, že reforma volebního systému byla účelovým spojenectvím velkých stran proti malým, jejímž hlavním úkolem bylo nikoli stabilizovat stranický systém, ale smést z politického hřiště jakoukoliv opozici. Negativní aspekty spojené se způsobem vzniku a povahou některých ustanovení volební reformy tak jednoznačně ve veřejnosti zastínily její možná pozitiva.



### 3.3.2 Práce komise

Práce komise trvala téměř dva roky. Prvotní hledání kompromisů bylo těžké, např. Václav Klaus se nechal slyšet, že změna má smysl jen tehdy, když se systém změní na jednokolový většinový.<sup>35</sup> Návrh na radikální modifikaci poměrného systému představil Miloš Zeman, který navrhl zvýšení počtu obvodů na 100, přičemž v každém z nich by zvítězili vždy dva nejúspěšnější kandidáti. Oba však zdůrazňovali, že jejich návrhy v žádném případě nerepresentují oficiální postoje jejich stran. Z těchto prohlášení je však jasné, že obě strany měly zpočátku zájem na opravdu razantní reformě. Oba dva návrhy by si totiž určité vyžadovaly změnu Ústavy.

Poté, co byla ODS odmítnuta s koncepcí jednokolového většinového systému, prosazovala kompromisní návrh poměrného systému s 35 obvody a Imperialiho dělitelem. Měl být také snížen počet poslanců na 175 nebo 160, průměrná velikost obvodu měla klesnout na 5 resp. 4,6 [Dušek 2004: 366].

ČSSD byla vnitřně rozpolcená, částí poslanců by vyhovovalo ustavení pouze 14 volebních obvodů v souvislosti s novým krajským zřízením, což by neznamenal až tak drastický zásah jaký požadovala ODS. Reformě více nakloněné křídlo by si sice dovedlo představit i menší obvody, ani tato frakce však neprosazovala tak radikální změnu jako ODS. Zmocněním výkonného výboru šla sociální demokracie do jednání s maximálním počtem 36 mandátů a d'Hondtovým dělitelem.

ODS se snažila co nejvíce uspořádat nalezení shody a vypracování konečné verze návrhu, protože ze strany nejednotné ČSSD taková vůle nebyla. Navíc začala sociální demokracie ztrácet v průzkumech volebních preferencí a reálně hrozilo, že pokud bude přijata výraznější úprava volebních pravidel, může se systém obrátit proti ní.

Na podzim 1999 vyvolala ODS, jejíž regionální členská základna projevovala rostoucí nespokojenost s opoziční smlouvou, vládní krizi, když nepodpořila návrh rozpočtu na příští rok. Sociální demokracie byla tímto postavena do nepříjemné situace. ODS začala vyjednávat o možnosti široké koalice stran. Její nabídka však vyzněla naprázdno, zejména díky odmítavému postoji stran Čtyřkoalice. Hrozilo, že bude vypovězena opoziční smlouva, ale nebude nalezena žádná vhodná alternativa a stranický systém se vrátí do politického patu z léta 1998. To vše v době, kdy se komunisté stali podle průzkumů nejsilnější českou stranou [Drábek 1999:22].

Krise byla zažehnána až v lednu 2000 podpisem *Společného prohlášení delegací ODS a ČSSD*, tzv. Tolerančního patentu. V rámci něj bylo přijato 5 dohod, které vymezovaly

<sup>35</sup> MF Dnes, 24.07.1998, s.2

budoucí postoje obou stran k významným mocensko-politickým otázkám. Patent byl dalším smluvním sblížením ČSSD a ODS. Tím, že vymezoval strategii ohledně státního rozpočtu (Dohoda 1), volebním systému (Dohoda 2), přípravy vstupu do EU (Dohoda 3), tolerance menšinové vlády (Dohoda 4) a komunikace parlamentních klubů (Dohoda 5), se stával jakousi obdobou koaliční smlouvy. Vazby mezi oběma stranami se jím utvrdily.

Druhá dohoda Společného prohlášení si za cíl kladla nalezení volebního systému, který umožní většinovou vládu „maximálně ze dvou politických subjektů“<sup>36</sup>. V praxi to znamenalo další upřesnění práce společné komise. Zatímco opoziční smlouva zavazovala obě strany pouze k posílení většinových prvků v rámci volebního zákona v jakékoliv míře, toleranční patent již výslovně specifikoval, jak by měly výstupy volebního systému vypadat. Byla to zbraň proti ČSSD, která pod vlivem padajících preferencí byla stále méně ochotná k výrazným změnám, jež si od počátku představovala ODS.

Na druhou stranu však sociální demokracie dosáhla toho, že byl do dohody prosazen i článek hovořící o tom, že nový volební zákon vstoupí v platnost až od 1.1.2002. To představovalo pojistku toho, aby po schválení zákona ODS nevypověděla opoziční smlouvu, vyvolala předčasné volby a drtivě je podle nového zákona vyhrála.

Události kolem tolerančního patentu jasně ukázaly míru politizace, jíž byla pracovní komise a potažmo celá reforma vystavena. Čím dál zřetelnější byl zájem ODS na skutečné výrazné změně volebních pravidel, která by hrála v její prospěch. Naproti tomu sociální demokracie se čím dál více stávala rukojmím opoziční smlouvy a své touhy zůstat u moci. V tomto momentě se z volební reformy stal čistě politický projekt.

Výsledkem práce komise byl po dlouhých jednáních kompromisní návrh poslance Koudelky na použití modifikované d'Hondtovy metody a 35 volebních obvodů. Přestože se jednalo o kompromis, byl dosažený výsledek více nakloněn návrhům ODS<sup>37</sup>.

Vzhledem k tomu dojednaná podoba novely volebního zákona byla zaměřena primárně na nadreprezentaci velkých stran a dosažení akceschopné maximálně dvoučlenné vlády, její praktické účinky byly výrazně zaměřeny proti menším stranám. Kritika z řad opoziční Čtyřkoalice se tak ještě zintenzivnila. KDU-ČSL ani US nebyly přizvány do pracovní komise, neměly tedy ani žádný zájem na schválení připravované reformy.

---

36 Dohoda č.2, in: Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14.1.2000, <http://ods.xf.cz/doc/tolerancnipatent.doc?PHPSESSID=13d640159ba7f47220800de8c4b83029> (1.5.2009)

37 Modifikovaný D'Hondt je ve svých účincích více podobný formuli Imperiali, kterou prosazovala ODS, než původně plánované D'Hondtové formuli. Navíc 35 volebních obvodů nebylo přijatelných pro část ČSSD, která prosazovala pouze 14 obvodů. Nakonec, při schvalování zákona byla na popud poslance ODS na poslední chvíli do zákona protlačena kontroverzní aditivní klauzule.

### 3.3.3 Schvalování zákona

Schvalování zákona bylo plné emocí. Vzhledem k tomu, že ODS s ČSSD nedisponovaly ústavní většinou v obou komorách Parlamentu, byl zákon schvalován ve standardním režimu.

Nejprve byl 26. května 2000 schválen v Poslanecké sněmovně, kde měly obě strany pohodlnou většinu. Hlasování se neúčastnili komunisté, proti se vyslovili poslanci KDU-ČSL a US a 6 poslanců sociální demokracie. „Na každý systém existuje protizbraň. My se na nové volby dobře připravíme,“ reagoval na rozhodnutí sněmovny předseda unionistů Karel Kühnl[Korecký 2000].

Protizbraní Čtyřkoalice byl Senát, kde panovala mnohem vyrovnanější situace. Před hlasováním dalo navíc několik senátorů ČSSD a jeden z ODS najevo, že pro zákon hlasovat nebudou. Přesvědčovat sociálnědemokratické senátory přijel Miloš Zeman, který je "postrašil" možným pádem menšinové vlády v případě neschválení zákona. Naopak k odmítnutí předlohy vyzval ve svém projevu Václav Havel.

23. června byl však i v horní komoře zákon odsouhlasen nejtěsnější většinou 40:38 hlasům. Čtyři senátoři ČSSD hlasovali proti a Miloš Zeman je navrhl vyloučit ze strany. Zůstalo naštěstí jen u návrhu. O tři dny později zákon vetoval prezident republiky. Prezidentovi mj. vadilo, že novela volebního zákona nebyla přijata jako ústavní zákon.

Vrácený návrh byl opětovně schválen Sněmovnou 10. července a 14. července publikován ve Sbírce zákonů, čímž vešel v platnost.

## 4. Novela volebního zákona 204/2000Sb.

Podívejme se zevrubně na finální verzi novely zákona o volbách, která byla doručena Poslanecké sněmovně 23. března 2000, schválena dolní komorou Parlamentu 26. května 2000, horní komorou 26. června.

### 4.1 Mimomechanické změny

Je nutné nejprve předeslat, že se novela netýkala pouze mechaniky voleb, ale významně upravovala také ostatní ustanovení. Pro přehlednost se nejprve zmiňme o změnách, které přímo nezasahovaly do mechanismů, jimiž jsou tvarovány výsledky voleb. Právě tyto změny byly tvůrci zákona akcentovány v očividné snaze odvést pozornost od podstatnějších změn volebního inženýrství.

#### 4.1.1 Volby v zahraničí

Důvodová zpráva prohlašuje, že *raison d'être* novely spočívá v umožnění volby občanům v zahraničí. Občané získali nově možnost volit v cizině, a to jak do Poslanecké sněmovny, tak do Senátu. Možnost zahraniční volby senátorů byla následně zrušena v rámci pozměňovacích návrhů s odůvodněním, že senátní volby akcentují zejména lokální témata, s kterými se volič v zahraničí nemůže dostatečně seznámit.

Podle novely měli být občané s trvalým pobytem v zahraničí zapisováni do zvláštních seznamů voličů vedených na zastupitelských úřadech. Zastupitelské úřady měly provádět vydávání voličských průkazů a na jejich půdě by se také odehrávaly volby. Pro účel voleb v zahraničí měly být také zřízeny stále volební okrsky podléhající daným zastupitelským úřadům.

Zavedení zahraniční volby bylo zcela novým prvkem českého volebního práva, který dosud nebyl v historii aplikován<sup>38</sup>.

Novinkou mělo být také konání voleb pouze v jediném dni. Hlasovacím dnem byl určen den pracovního klidu před pracovním dnem. Určitého zpřísnění se dočkala organizace předvolební kampaně, kde se nově stanovily výše pokut, které je možné uložit za porušení

---

38 Druhou stranou mince však je, že tento způsob volby není příliš využíván. I když v zahraničí pobývá podle odhadů asi 250 000 českých státních příslušníků, jejich volební účast je nízká. Je to způsobeno zejména velkou vzdáleností od volebních místností na zastupitelských úřadech (v některých zemích chybí úplně) a složitými procedurálními postupy.

V politickém prostředí se proto dlouhou dobu mluví o zavedení institutu korespondenční volby, který by hlasování v zahraničí usnadnil. V roce 2004 byla Sněmovnou projednána novela volebního zákona, jež měla korespondenční volbu umožnit. Novela však nebyla schválena.

V roce 2002 využilo možnost volit v zahraničí 3742 občanů, tedy asi 1,5% jejich odhadovaného počtu. Zastánci korespondenční volby uvádějí, že by díky dopisní volbě bylo možné dosáhnout volební účasti okolo 20-30%. [Ochmannová 2006]

třídenní ochranné lhůty na zveřejňování volebních výsledků. Dále se také vyjasnily kompetence volebních komisí.

#### 4.1.2 Změny ve financování politických stran

Další prvky zákona, které byly změněny, již nelze označit za zcela bez vlivu na jeho účinky. Jednalo se o změny ve financování politických stran.

První změna se týkala volebních kaucí. Původní volební zákon vymezoval volební kauci, jejíž složení bylo podmínkou vytištění volebních lístků. Tato kauce činila 200 000Kč, které musela každá strana složit v každém z volebních obvodů[§ 35:1995]. Celkově šlo tedy o částku 1 600 000Kč. Kauce byla po volbách vrácena všem stranám, které postoupily do skrutinia.

Novela tuto dikci zpřesňuje. Nově je stanovena kauce 40 000Kč [§ 31: 2000] v každém volebním obvodě. Celkem jde tedy o částku 1 400 000 Kč. Složení kauce je podmínkou registrace kandidátní listiny v daném obvodě. Má se tak zamezit situacím, kdy je strana zaregistrována, ale nesloží volební kauci<sup>39</sup>. Úprava volební kauce šla jednoznačně směrem k větší spravedlnosti a snížení její celkové výše mělo vyhovovat menším stranám.

Je však potřeba si uvědomit, že volební kauce není standardním krokem v evropských demokraciích. Mnoho zemí ji vůbec nepoužívá. Navíc vzhledem k mechanickým účinkům nového volebního systému (viz dále) se zvyšuje podíl stran jejichž kauce ve volbách propadne. Jestliže za velmi proporčního systému může kauce působit stejným způsobem jako uzavírací klauzule, tedy omezovat přílišnou fragmentaci, pak v podmínkách značně exkluzivního volebního systému je nejenže zbytečná, ale tvoří ještě větší překážky kandidujícím subjektům.

Druhá změna financování politických stran se týkala příspěvku na volební náklady. Původní volební zákon stanovoval v rámci tzv. příspěvku na úhradu volebních nákladů všem stranám, jež překročily 3%, za každý hlas uhradit 90Kč[§ 85: 1995]. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud svým rozhodnutím [243/1999Sb.] zrušil 3% hranici jako neúměrně limitující malé neparlamentní strany, musela být novela v tomto směru mírnější. Přestože Ústavní soud doporučil Parlamentu stanovit hranici buď žádnou nebo maximálně okolo 1% hlasů, v novele byla nakonec stanovena mez na 2%[§ 85: 2000].

Relativně vstřícný krok k malým volebním subjektům byl však poněkud překvapivě zmařen v rámci pozměňovacích návrhů, kdy došlo k snížení vyplácené částky na mandát z 90 na 30Kč<sup>40</sup>. Snížení příspěvku na volební náklady a ponechání hranice pro získání nároku na

<sup>39</sup> Volební lístky straně nejsou vytištěny, ale tato získává bezplatný prostor v médiích.

<sup>40</sup> Pozměňovací návrh Jiřího Václavka (ČSSD).

jeho vyplácení šlo zřetelně proti linii prosazované Ústavním soudem.

Jasným krokem opačným směrem však byla novelizace zákona o politických stranách a hnutích [424/1991Sb.; novelizace: 340/2000Sb.], v níž bylo upraveno státní financování činnosti stran. V rámci něj byl zvýšen příspěvek na mandát z dosavadních 500 000Kč na 1 mil. Kč. Novela současně upravovala také podmínky vyplácení stálého příspěvku stranám. Do té doby byl příspěvek vyplácen každoročně všem stranám, které v posledních volbách přesáhly 3% hlasů. Nově však bylo podmíněno jeho přiznání získáním mandátu v následujících volbách. V praxi by toto ustanovení znamenalo, že neparlamentní strany budou od příštích voleb ochuzeny nejen jako doposud o příspěvek na mandát ale i o stálý příspěvek. Tyto strany by tak zcela ztratily nárok na podporu činnosti!

Největší sumu peněz strany obvykle získávají díky úhradě volebních nákladů, proplacením získaných hlasů.<sup>41</sup> V mimovolebních letech však většina peněz pro strany pochází ze státního financování. Velká část těchto peněz je příspěvkem na mandát, zbylá je příspěvkem na činnost. Jak jsou tyto státní příjmy pro české strany důležité, svědčí například to, že v roce 2003 tvořilo státní financování 76,6% příjmů ČSSD a dokonce 96,1% příjmů US [Pelikánová 2006: 30]. Malé strany jsou na tomto příspěvku ještě mnohem závislejší. Výpadek státních peněz by mohl stranám, jež se nedostanou do parlamentu, zabránit v další činnosti.

Změny provedené novelami v oblasti financování politických stran je nutné hodnotit jako výrazně nepříznivé pro malé politické subjekty.

## **4.2 Mechanické změny**

Nejdůležitější částí volebního zákona jsou pasáže týkající se jeho mechanických účinků na stranický systém. Právě změna a reformulace těchto částí byla hlavním předmětem volební reformy. Došlo k modifikaci všech klíčových proměnných. Věnujme se postupně každé z nich.

### *4.2.1 Volební obvody*

Jakožto nejvýznamnější proměnná se staly volební obvody předmětem tvrdého vyjednávání mezi ODS a ČSSD. Nakonec bylo dosaženo kompromisu 35 volebních obvodů. Vzhledem k tomu, že při projednávání panovala mezi zúčastněnými obava, aby tak radikální zmenšení obvodů již skutečně nekolidovalo s ústavností, rozhodli se tvůrci začlenit do zákona

---

<sup>41</sup> Například ČSSD po volbách 1998 měla nárok v rámci příspěvku na úhradu volebních nákladů získat cca 173,5mil. Kč.

požadavek minimální velikosti obvodu. Tato minimální hranice byla stanovena na 4 mandáty<sup>42</sup>.

Menší obvody způsobily posun v celkových účincích volebního systému. Průměrná velikost obvodu se zmenšila z  $M_{av}=25$  na  $M_{av}=5,7$ . Při použití modelové situace voleb 1998 vykazoval volební systém nejmenší obvod o 4 mandátech, největší byl obvod 8 mandátový<sup>43</sup>[Lebeda 2004: 352].

Skutečnost, že nový volební zákon umožňoval volební obvody i o 4 mandátech, evokovala otázku proporčnosti celého systému a zejména toho, zda již nebyla překročena mez, kdy systém ztrácí poměrné výstupy<sup>44</sup>. Je vhodné předeslat, že legislativní hranice  $M=4$  byla stanovena víceméně arbitrárně a neměla žádnou oporu v politické nebo právní vědě.

Letný pohled do odborné literatury nám v ledascem napoví. Taagepera se Shughartem považují v klasických vícestranických systémech velikost obvodu  $M=5-6$  za „nejnižší velikost obvodu, která může být považována za produkující relativně proporční výstupy.“ [1989: 114]. Tomáš Lebeda vidí hranici v závislosti na počtu soutěžících stran mezi  $M=3-6$  [2008: 66-67]. Arendt Lijphart není tak konkrétní, podotýká pouze, že „abychom dosáhli alespoň minima proporcionality, musí být velikost obvodu podstatně vyšší než 2.“ [1994: 24].

Vzhledem k tomu, že podle modelových výpočtů na základě voleb 1996 a 1998 produkoval volební systém obvody v rozpětí  $M=4$  až  $M=8$ , přičemž 80% obvodů bylo pěti nebo šestimandátových [Lebeda 2004: 352,359], je zřejmé, že se pohyboval blízko pomyslné hranice, kdy přestávají být produkovány relativně poměrné výsledky.

Tabulka 5 názorně ukazuje efekt, který má velikost obvodu na celý systém. Tabulka operuje nejprve s výpočtem Lijphartova effective threshold, který je univerzální a závisí pouze na velikosti obvodu ( $M$ ). Jeho hodnoty jsou dány do souvislosti s výsledky přirozených prahů získaných z modelových výpočtů na základě voleb 1998. Ty již operují také s jinými veličinami, zejména s volební formulí, počtem stran a volební účastí.

---

42 V případě-li některému obvodu méně než 4 mandáty, přidělil se počet zbývajících mandátů postupně z volebních krajů, které vykazují nejmenší zbytky dělení. V případě rovnosti rozhodoval los. [§ 48: 2000]

43 T. Lebeda uvádí, že volební obvod by dosáhl na více než  $M=8$  jen v případě, že by se jednalo o velký obvod s výrazně větší volební účastí než v jiných obvodech.

44 Zdeněk Koudelka, jeden z autorů zákona, se vyjádřil k tomuto tématu celkem úsměvně: „Již s ohledem na starou římskou zásadu, že tři jsou kolektiv, je poměrnost volebního systému zaručena při minimu tří rozdělovaných mandátů ve volebním obvodu.“ [Koudelka 2000a: 53] Tento výrok nepotřebuje dalšího komentáře.

| modelové výpočty 1998 |                     |                   |             |                   |              |
|-----------------------|---------------------|-------------------|-------------|-------------------|--------------|
| velikost obvodu       | effective threshold | thr. of inclusion | thr.average | thr. of exclusion | počet obvodů |
| 4                     | 16,25               | 16,34             | 17,61       | <b>18,87</b>      | 2            |
| 5                     | 13,33               | 14,46             | 15,43       | 17,04             | 14           |
| 6                     | 11,31               | 12,65             | 14,07       | 15,38             | 14           |
| 7                     | 9,82                | 11,02             | 11,75       | 12,48             | 2            |
| 8                     | 8,68                | <b>10,49</b>      | 10,8        | 11,14             | 3            |

zdroj: vlastní výpočet, [Lebeda 2004:359]

Tabulka 5: Velikost obvodu a přirozené prahy

Z tabulky je patrné, že došlo k výraznému zvýšení přirozených prahů. Zatímco u původního volebního systému pouze v nejmenším obvodě překonal přirozený práh hodnotu uzavírací klauzule (viz tab 4), po novelizaci se ve dvou nejmenších čtyřmandátových obvodech jeho hodnota blíží 20%. Lebeda vypočetl průměrný celorepublikový práh na 13,93% pro model voleb 1998 a 13,15% pro model voleb 1996. [Lebeda 2004: 359].

Dále je zřejmé, že Lijphartův effective threshold míru prahů podhodnotil zejména nezapočítáním ostatních proměnných (formule, počet stran a distribuce hlasů mezi nimi). Skutečné výsledky by tak zřejmě byly vždy o něco vyšší, než jím udávané hodnoty.

Za takto nastavených podmínek je už nejen pro malou stranu, ale také pro stranu střední, obtížné získat v obvodě mandát.

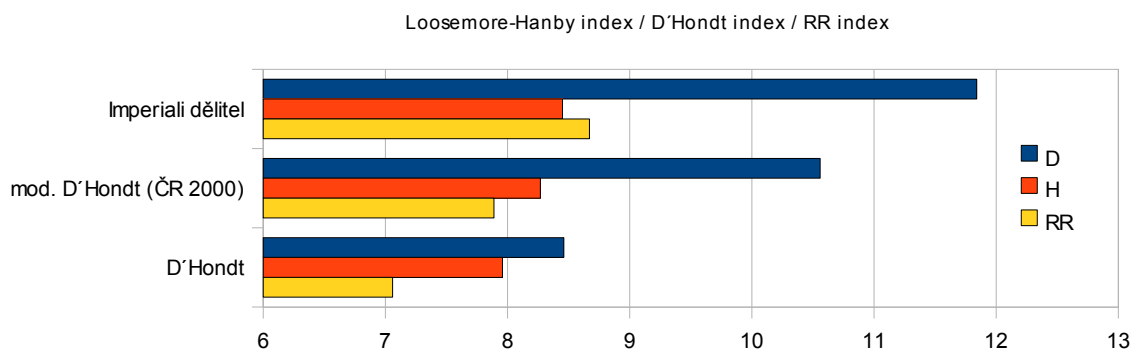
Při tvorbě obvodů byly respektovány hranice krajů a okresů, čímž se zamezilo výraznějšímu gerrymanderingu. Přesto se mu autoři zcela nevyhnuli. Spor totiž vznikl o rozdělení mandátů ve velkých městech. ČSSD prosazovala všechna města jako jeden obvod. Zejména v Praze by ji toto nastavení umožnilo částečně kompenzovat svou ztrátu na ODS. Nakonec bylo dosaženo dohody, podle které budou Prahu tvořit 4 obvody, ostatní velká města budou jedním volebním obvodem [Koudelka 2000b: 92].

#### 4.2.2 Volební formule

Novela opouští Hagenbach-Bischoffovu kvótu a model dvou skrutinií. Místo toho je použit modifikovaný D'Hondtův dělitel. Jeho modifikace spočívá ve zvýšení prvního dělitele na 1.42.

Jak již bylo řečeno, D'Hondtův dělitel patří do skupiny formulí, které zvýhodňují velké strany. Modifikace tohoto dělitele pracuje na stejném principu jako další z dělitelů nakloněných velkým stranám- Imperialiho dělitel. Zvýšením prvního číselného dělitele dochází k znesnadnění zisku prvního mandátu malým stranám.





Graf sestrojeno na základě výpočtů T. Lebedy [2008:76-99]. Údaje jsou v komparabilní podobě.

### Graf 2: D'Hondt versus Imperiali

Modifikace D'Hondtova dělitele nejsou ve světě příliš rozšířené<sup>45</sup>. Česká modifikace byla navržena poslancem Zdeňkem Koudelkou (ČSSD).

Modifikovaný D'Hondt je hodnocen pomocí různých indexů proporcionality v zásadě stejně. Jeho účinky leží mezi klasickým D'Hondtem a dělitelem Imperiali (viz graf 2). V zásadě tak splňuje požadavek kompromisu mezi oběma formulemi, který byl nastolen ve společné komisi smluvních stran. Je však potřeba mít na paměti, že účinky dělitele jsou přímo ovlivněny velikostí obvodu. Čím menší jsou obvody, tím více se blíží metodě Imperiali, naproti tomu v relativně velkých obvodech může mít podobné účinky jako klasický D'Hondt [Lebeda 2008:97-98]. Souvisí to s již zmiňovaným ztížením dosažení prvního mandátu.

Vzhledem k tomu, že volební dělitel alokuje všechny mandáty již v prvním dělení, opouští se od druhého skrutinia. Malé strany tak přicházejí o možnost dodatečné kompenzace ztrát na úrovni obvodu. Jejich hlasy propadají.

| strana  | procent celkových hlasů | procent přidělených mandátů |
|---------|-------------------------|-----------------------------|
| ČSSD    | 32,31%                  | 50,50%                      |
| ODS     | 27,74%                  | 44,00%                      |
| KSČM    | 11,03%                  | 2,00%                       |
| KDU-ČSL | 9,00%                   | 3,00%                       |
| US      | 8,60%                   | 0,50%                       |

zdroj: [Lebeda 2004: 362]

### Tabulka 6: Modelace alokování mandátů na základě voleb 1998

<sup>45</sup> Je známa ještě estonská modifikace využívaná pro komunální volby. Používá řadu dělitelů 1, 2<sup>09</sup>, 3<sup>09</sup>, 4<sup>09</sup>.. [Sibul, H.: Electoral System in Estonia, <http://www.vvk.ee/english/heiki.ppt> (24.3.2009)]  
Tomáš Lebeda [2008: 98] uvádí, že tato úprava D'Hondtova dělitele je mírnější než česká varianta.

Tabulka 6 ilustruje, jakým způsobem alokuje modifikovaný D'Hondtův dělitel mandáty v prostředí malých volebních obvodů. Vidíme, že velké strany jsou výrazně nadreprezentovány, v případě vítězné ČSSD dokonce dochází k situaci umělé většiny (manufactured majority). Naproti tomu malé strany jsou výrazně podreprezentovány. Například Unie Svobody obdržela za 8,6% jediný mandát (0,5%). U malých stran stran však uvedenou disproporcí tvoří z větší části přirozený práh.

Lze konstatovat, že modifikovaný D'Hondtův dělitel umožňuje zvýraznit nadreprezentaci velkých stran, zatímco malé volební obvody v kombinaci s vysokými přirozenými prahy umožňují prohloubit podreprezentaci stran malých.

#### 4.2.3 Volební klauzule

Další výraznou změnou, kterou novela zavádí je úprava uzavírací klauzule pro koalice. Starý volební zákon stanovoval sníženou klauzuli odvíjející se od počtu subjektů v koalici, počítal s ní i původní návrh novely. V rámci pozměňovacího návrhu však bylo toto ustanovení změněno<sup>46</sup>. Zavedena byla tzv. aditivní klauzule- 10% pro koalice dvou stran, 15% pro koalice tří stran a 20% pro čtyř a vícečlenná uskupení. Formálně byl tento krok odůvodněn snahou o zabránění účelovému spojování do předvolebních koalic. Vzhledem k celkově nepřátelskému naklonění nového zákona vůči malým stranám se však spíše spekuluje, zda nešlo o účelový tah proti tehdy silnému hráči- Čtyřkoalici.

### 4.3 Účinky volebního zákona

Přestože nový volební zákon nebyl v praxi nikdy uplatněn, modelové výpočty, které se objevily v české odborné literatuře nám umožňují projektovat tendence, jimiž by nový volební zákon ovlivňoval podobu stranického spektra.

Tyto propočty je potřeba brát s určitou rezervou- jsou sice postaveny na reálném výsledku voleb 1998, avšak v zásadě kalkulují pouze s některými proměnnými. Velmi dobře dokáží modelovat vliv mechanických proměnných (počet volebních obvodů, volební formulí, uzavírací formulí), stěží však dokáží projektovat to, co Duverger nazývá psychologickými účinky volebního systému. Jakákoliv změna volebních pravidel s sebou nese změnu voličského chování. Posunem systému k více exkluzivnímu mohou mít voliči tendenci zabránit „propadnutí“ svého hlasu změnou své strategie- budou volit pouze strany, jež mají reálnou šanci do parlamentu vstoupit [Chytilek Šedo 2004:41].

Ostatně některé momenty voličského chování nejsou dopředu odhadnutelné vůbec a závisí především na momentálních náladách ve společnosti. Voliči se například v našem

---

46 Předkladatelem návrhu byl Jan Vidim (ODS)

případě mohou rozhodnout, že „potrestají“ opozičně-smluvní strany za změnu systému, a přesunou svou podporu malým stranám.

Přes všechna tato úskalí jsou modelové výpočty nejužitečnejším nástrojem zhodnocení účinků volebního systému. Proto přistupme k jejich rozboru, s plným vědomím, že se jedná o výsledky přibližné a do určité míry nepřesné.

Tabulka 7 ukazuje dva výpočty, jak by dopadly volby 1998, pokud by se konaly podle nových pravidel. ČSSD s ODS by si dohromady rozdělily 93-94,5% všech křesel v Poslanecké sněmovně, oproti původním 68,5%. Malé a střední strany by ztratily velkou část hlasů a jejich zastoupení by se ztenčilo na pouhých několik křesel.

| strana  | hlasů  | 1998 | 2000-Koudelka | 2000-Lebeda |
|---------|--------|------|---------------|-------------|
| ČSSD    | 32,31% | 74   | 103           | 101         |
| ODS     | 27,74% | 63   | 83            | 88          |
| KSČM    | 11,03% | 24   | 5             | 4           |
| KDU-ČSL | 9,00%  | 20   | 6             | 6           |
| US      | 8,60%  | 19   | 3             | 1           |

*zdroj: [Lebeda 2004: 362; Koudelka 2000:93 ]*

*Tabulka 7: Modelace účinků volebního zákona*

ČSSD by na základě třetiny voličských hlasů získala nadpoloviční většinu hlasů ve Sněmovně. Naproti tomu US by se pohybovala na hranici volitelnosti.

Disproporce nového systému by se projevil nejenom na rozložení sil v Poslanecké sněmovně, ale také v průměrném počtu hlasů, které strana potřebuje k zisku mandátu. Podle modelových výpočtů by byl tento průměr u ČSSD téměř 27krát menší (19 096 hlasů) než u US (513 591 hlasů)[Klíma 2000: 344]. S tak výraznými rozdíly se neseťkáváme ani v jednokolovém westminsterském systému.

Překvapivě silné postavení lidovců ukazuje na další důležitou vlastnost navrhovaného systému. Malé strany s lokálně centralizovanou podporou dosahují větších zisků než strany střední, jejíž podpora je víceméně rozložena po celé republice. Místně ukotvená strana je totiž schopna v několika „svých“ regionech dosáhnout na jeden (či více) mandátů, zatímco středně velká neukotvená strana získá sice v celkovém součtu více hlasů, ty jí však ve většině případů nebudou stačit k překročení přirozených prahů. Tento efekt systému s sebou nese i jeden pozitivní jev- eliminaci antisystémové KSČM, středně silné celorepublikové strany, která by byla odkázána na pouhých několik křesel ve Sněmovně.

Celkově můžeme prohlásit, že byl dosažen cíl, kvůli kterému byla reforma

naprojektována- na základě voleb by mohly vznikat vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů, s velkou pravděpodobností dokonce i jednobarevné kabinetu. Malé strany by byly odsunuty na okraj stranického spektra, některé by mohly být pohlceny velkými stranami.

#### 4.4 Motivační potenciál

V nastavení novely volebního zákona byl skryt také jakýsi záchranný mechanismus pro malé strany. Bylo jím spojování do předvolebních koalic. I když aditivní klauzule výrazně omezila atraktivnost tohoto prvku, stále představovalo výrazný stimul nejen pro malé strany. Vytvoření předvolební koalice totiž umožňuje velkým stranám zvítězit a malým přežít.

Tabulka 8 nám na volebních výsledcích z roku 1998 modeluje hypotetické výsledky budoucích voleb za účasti různých koalic. V době, kdy volební zákon vznikal bylo pravděpodobné, že by se voleb účastnila Čtyřkoalice. V našem modelu (vzhledem k tomu, že ODA ani DEU se do parlamentu v roce 1998 nedostaly) je tato varianta označena jako spojení KDU-ČSL a US. Kdyby obě strany kandidovaly samostatně, získaly by celkem 7 mandátů (3,5%), přičemž US by neměla jisté, že získá zastoupení v parlamentu. V případě uzavření předvolební koalice mezi oběma stranami by vzniklé uskupení získalo 33 mandátů (16,5%). Je zřejmé, že by se takové spojení vyplatilo oběma stranám a vedlo by k zformování systému dvou a půl strany, v němž by koalice KDU+US hrála roli středového jazýčku na vahách<sup>47</sup>.

| strana  | bez koalic | KDU-ČSL+US | ODS+US | ČSSD+KDU/ODS+US |
|---------|------------|------------|--------|-----------------|
| ČSSD    | 101        | 93         | 90     | 108             |
| ODS     | 88         | 72         | 102    | 91              |
| US      | 1          | 33         | 102    | 91              |
| KDU-ČSL | 6          | 33         | 5      | 108             |
| KSČM    | 4          | 2          | 3      | 1               |

*zdroj: [Lebeda 2004: 362 ]*

*Tabulka 8: Modelace koaličních benefitů*

Také spojení jedné z malých stran s velkou názorově spřízněnou stranou by bylo oboustranně prospěšné. V našem případě je takové spojení demonstrováno na příkladu ODS a US. Kdyby ODS kandidovala samostatně, skončila by druhá a vítězná ČSSD by mohla zformovat jednobarevnou vládu. Pokud by se však ODS spojila před volbami s US, odsunula by sociální demokracii na druhé místo a vzniklá koalice by získala pohodlnou většinu v

<sup>47</sup> Ve volbách 1998, na jejichž výsledcích je model založen, však obě strany získaly dohromady pouze 17,6% hlasů. Kdyby v nových volbách kandidovaly jako čtyřkoalice (tedy s ODA a DEU), musely by získat ještě minimálně o 2,3% více, aby přesáhli hodnotu uzavírací klauzule.

parlamentu. Navíc US by získala pozici vládní strany a počet získaných křesel by byl zcela jistě větší než v případě samostatné kandidatury.

Poslední varianta- vytvoření dvou koaličních bloků- je nejméně pravděpodobná a přinášela by relativně nejmenší profit zúčastněným stranám. Je pravděpodobné, že takto nastavený stranický systém by se záhy transformoval do klasického bipartismu.

## 5. Diskuze kolem ústavnosti

Česká ústava upravuje způsob, jakým se mají konat volby. Článek 18 výslovně stanovuje, že „volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení.“<sup>48</sup> Ústava dále nerozvádí podmínky pro konání voleb, jejich stanovení nechává na příslušných zákonech. Jediným ústavním omezením pro tvůrce volebního zákona je dodržení zásady poměrného zastoupení.

V průběhu celého procesu vytváření a schvalování novely volebního zákona, hýbaly českou akademickou veřejností spory o to, zda novela ústavní zásadu splňuje. Čeští politologové se rozdělili na dva nesmiřitelné tábory, z nichž každý nacházel oporu pro své tvrzení v trochu jiných částech politické vědy.

### 5.1 Odpůrci novely zákona

Odpůrci nového volebního zákona vycházeli z pohledu G. Sartoriho, který tvrdí, že „kdykoliv je systém označován za poměrný, předpokládáme, že tu musí být více či méně rovný počet hlasů a mandátů“ [Sartori 2001:4]. Argumentace této skupiny poukazovala na očekávané účinky nového systému.

Jak jsme popsali v předchozí kapitole, jednotlivé části volebního zákona byly změněny takovým způsobem, že to výrazně zvýšilo deviaci od ideálně proporčních výsledků. Podle některých autorů hrozily disproporční efekty být větší než je běžné v zemích užívajících většinový princip voleb [Klíma 2000: 352, Policar 2000: 179].

Radek Policar provedl srovnání na základě indexu nadreprezentace a podreprezentace zastoupení jednotlivých stran<sup>49</sup>. Použil vlastních modelací očekávaných výsledků voleb podle novely zákona, které srovnal se skutečnými výsledky voleb ve Velké Británii v roce 1992. Došel k závěru, že míra nadreprezentace velkých stran a podreprezentace stran malých by v ČR podle nového zákona byla vyšší než ve Spojeném království.

Takto disproporční výsledky umožňuje zejména použití modifikovaného D'Hondtova dělitele. Michal Klíma konstatuje, že modifikovaný D'Hondt je „především v menších volebních obvodech v naprostém protikladu vůči duchu systému poměrného zastoupení“ [Klíma 2000:343].

Nesmíme však zapomínat, že Sartoriho definice PR systémů naznačuje trend, ale nestanovuje mez. Největším úskalím argumentace odpůrců reformy byl fakt, že lze jen těžko

48 Ústava ČR. <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (22.4.2009)

49 Index je podílem procent hlasů a procent mandátů obdrželých konkrétní stranou.

stanovit akceptovatelnou hranici, kdy systém ještě odpovídá zásadám poměrného zastoupení a kdy ne.

Přestože ani světová politická věda dosud tento problém seriózně nevyřešila, pokusili se čeští autoři při obhajobě svých stanovisek naznačit či přímo stanovit tuto mez na základě celé škály různých ukazatelů [Vodička 2000, Klíma 2000].

Například Michal Klíma [2000: 349-350] se ve své studii o české volební reformě operuje s termíny "zásada poměrného zastoupení v užším slova smyslu" a "zásada poměrného zastoupení v širším slova smyslu". K oddělení těchto dvou zásad používá vlastní index vycházející z poměru průměrného počtu hlasů na mandát mezi nejmenší a největší stranou. Pokud se index pohybuje v intervalu 1-1.5, lze hovořit o zásadě poměrného zastoupení v užším smyslu, v případě intervalu 1-2 se již jedná o zásadu v širším smyslu.

Díky enormnímu rozdílu v počtu hlasů na mandát mezi US a ČSSD, které se projevíly v modelacích předpokládaných volebních výsledků [Lebeda 2008], dosahuje v případě novely Klímův index hodnoty 26.9, což je daleko za hranicí dokonce i kategorie poměrného zastoupení v širším smyslu. Podle Klímy tedy český volební zákon po novelizaci rozhodně nebylo možné považovat za systém odpovídající zásadám poměrného zastoupení.

Autor sám však upozorňuje, že jeho index je validní jen za "normálních" podmínek- tzn. v prostředí relativně stabilizovaného volebního systému (použit alespoň ve 3 volbách) a stranického systému (není přítomna příliš velká fragmentace). Index vrací spolehlivé výsledky v případě, kdy jsou do srovnání zahrnuty pouze strany přesahující čistý volební zisk 5%. Nevýhodou tedy je, že tato omezení neumožňují širší užití Klímova postupu a zejména jeho aplikaci v komparativním srovnání.

Ve výčtu dalších podobných prací, které se snažily argumentačně podložit tvrzení svých autorů o tom, že nový volební zákon porušuje ústavní podmínku poměrného zastoupení, bychom mohli pokračovat ještě dlouho. Nikdo však nakonec nedokázal přijít s argumentací, která by obstála v širší politologické debatě. Odborné statě odpůrců volební reformy sice poukazovaly na míru deformace výstupů volebního systému, nepodařilo se jim však dokázat, že tyto deformace jsou již za hranicí toho, co lze tolerovat.

## **5.2 Zastánci novely zákona**

Zastánci reformy měli v tomto směru jednodušší pozici. Jejich argumentace se totiž opírala o jednoduchý fakt- většinové systémy znají jen jednoho vítěze, zatímco poměrné systémy vždy rozdělují mandáty mezi více hráčů. De facto i ve dvoumandátovém obvodu je naplněn princip poměrného zastoupení, protože je zde možnost, že mandáty budou přiděleny

více než jednomu hráči.

Jednoduše to formuloval estonský znalec volebních systémů Rein Taagepera, který se na žádost Miroslava Nováka k tématu volební reformy vyjádřil do Politologického časopisu: „Ústavní klauzule vyžadující „respektovat princip(y) proporcionality“ je zachována, 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.“ [Taagepera 2000: 281]

Taagepera vychází z přesvědčení, že k dodržení „zásady poměrného zastoupení“, které požaduje článek 18 Ústavy, stačí dodržení mechanické logiky PR systémů. Tím se ale dostáváme do argumentačně obtížné situace, kdy na základě *de jure* poměrného systému dosáhneme *de facto* většinových výsledků.

Většina českých politologů tedy souhlasila s potřebou více než dvoumandátových obvodů. Ostatně i Arendt Lijphart tvrdí, že „abychom dosáhli alespoň minima proporcionality, musí být velikost obvodu podstatně vyšší než 2.“ [Lijphart 1994: 24]. Na tom se shodla většina odborníků nakloněných myšlence volební reformy. Na rozdíl od jejich oponentů však tvrdili, že průměrná velikost obvodu 5.71, zakotvená v zákoně, je dostatečnou velikostí při níž stále dochází k naplnění poměrné zásady při současném posílení akceschopnosti zvolené reprezentace.

S nejvíce empiricky podloženou argumentací v tomto ohledu přichází Tomáš Lebeda [2008: 66-67], jenž na základě svých výpočtů usuzuje, že v případě většího počtu soutěžících stran dochází k dosažení relativně proporčních výsledků již v obvodech  $M=3-4$ , při menším počtu zúčastněných stran je to až při velikosti  $M=5-6$ . Lebedovy výpočty však nezohledňují vliv použité volební formule. Jak jsme si ukázali, například modifikovaný D'Hondtův dělitel použitý v malých obvodech může odchylku od proporcionality umocňovat.

Většina proponentů volební reformy používala ve svůj prospěch příklad Španělska. Španělská ústava obsahuje ustanovení vyžadující dodržení zásady poměrného zastoupení dokonce na úrovni jednotlivých obvodů, přesto ve španělském volebním systému existují i volební obvody o velikosti  $M=3$ . Podle Loosemore-Hanbyho indexu proporcionality dosahují tamní volby větší deviace než britský nebo americký většinový systém [Lijphart 1994: 162]. Přesto nebyl španělský volební systém nikdy prohlášen za protiústavní, proč by tedy měl být protiústavním systémem český!?

Ve skutečnosti je realita španělského systému mnohem komplikovanější, než se na první pohled může zdát. Detailnímu rozboru se budeme věnovat v následující kapitole.



Otázka ústavnosti nového volebního zákona nebyla v politologických kruzích vyřešena ani po rozhodnutí Ústavního soudu, s nímž se část akademické obce ztotožnila, část jej odmítla. Názorně to dokládá obtížnost rozhodnutí, před kterým soud v projednávané věci stál. Vzhledem k různosti pohledů na otázku proporčnosti mu politická věda v dané věci ani nemohla poskytnout spolehlivé vodítko, podle kterého by mohl postupovat.

## 6 Rozhodnutí ústavního soudu

### 6.1 Podání ústavní stížnosti

Poté, co bylo prezidentovo veto novely volebního zákona přehlasováno Sněmovnou, podal Václav Havel 17. července stížnost k Ústavnímu soudu. Vyjadřoval v něm pochybnosti ohledně ústavnosti zvýšení volebních obvodů na 35, zavedení nového volebního dělitele, stanovení minimální hranice přidělovaných mandátů a zavedení aditivní klauzule pro koalice.

1. září byla doručena Ústavnímu soudu stížnost skupiny 33 senátorů. Senátoři žádali posouzení ústavnosti stejných ustanovení jako prezident. Nově byla napadena i ustanovení týkající se financování politických stran- otázka úpravy volební kauce a příspěvku na mandát. Ústavní soud obě stížnosti z důvodu podobnosti spojil a projednával společně.

### 6.2 Předchozí rozhodnutí Ústavního soudu

I když český právní řád není postaven na precedenčním principu, neobejde se bez přihlídnutí k předchozím rozsudkům. Předchozí rozhodnutí soudu týkající se volebního zákona jsou důležité pro pochopení vyneseneho rozsudku. V nálezech z let 1996, 1997 a 1999 soud projevil velkou opatrnost při zavádění prvků, jenž by mohly limitovat proporčnost volebního zákona. I když tato rozhodnutí neměla výraznou vazbu na právě projednávanou kauzu a soud nebyl povinen k nim přihlížet, rozhodování soudců bezesporu ovlivnila. Ostatně zmiňované nálezy byly vypracovány téměř stejným kolegiem ústavních soudců<sup>50</sup>.

V nálezu 161/1996Sb., týkajícím se požadavku na posouzení ústavnosti volebních kaucí pro politické strany, Ústavní soud odmítl jejich zrušení. Soud uvedl, že volební kauce působí sice ve směru omezení účasti velmi malých stran, ale zároveň podotkl, že její účinky nejsou takového významu, aby se dostaly do kolize s ústavními principy. Na závěr Ústavní soud vyjádřil přesvědčení, že stávající nastavení volební kauce je „na mezní hranici únosnosti.“<sup>51</sup>

O rok později se Ústavní soud zabýval otázkou ústavnosti 5% uzavírací klauzule (Nález 88/1997Sb.). I toto ustanovení odmítl soud zrušit, protože se podle něj jedná o přípustné ustanovení zvyšující schopnost Sněmovny plnit své funkce. Zároveň však

---

50 V letech 1996-2001 došlo k jediné personální změně. Ivu Brožovou, jež na funkci rezignovala v prosinci 1999, nahradil Jiří Malenovský.

[Historie ústavního soudnictví <http://www.concourt.cz/pages/historie.html> (22.4.2009); Bývalí soudci a funkcionáři <http://www.concourt.cz/pages/soudci/byvaly.html> (22.4.2009)]

51 Nález 161/1996Sb.

[http://www.lexdata.cz/lexdata/sb\\_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d40074739e?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d40074739e?OpenDocument) (22.04.2009)

upozornil, že „existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody, přičemž stoupající hranice omezovací klauzule je odůvodnitelná zvláště intenzivní závažností. (...) např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“<sup>52</sup>

V roce 1999 se Ústavní soud zabýval 3% hranicí pro přiznání příspěvku na úhradu volebních nákladů (Nález 243/1999Sb). Tuto hranici soud zrušil, protože podle jeho názoru vzhledem k dalším omezením, jimiž jsou postihovány malé politické strany, přesahuje nezbytnou míru potřebnou k zajištění vážnosti voleb.

Z těchto verdiktů soudu vyplývá, že Ústavní soud byl ochoten akceptovat některé dílčí zásahy do proporcionality voleb (volební kauce, uzavírací klauzule). Je ale zřejmé, že nastavení omezujících prvků dosavadního volebního systému představovalo pro soud optimální míru, přičemž soud se do budoucna jasně vyslovil pro omezování restrikcí systému (zrušení hranice výplaty volebních nákladů, pochybnosti o únosnosti volební kauce).

### 6.3 Verdikt ústavního soudu

Ústavní stížnost prezidenta a skupiny senátorů z léta 2000 představovala pro soud zatím nejkompexnější otázku posuzování volebního zákona. Ve hře byla všechna klíčová ustanovení, jejichž zrušením by volební zákon přestal být funkčním.

V lednu 2001 Ústavní soud rozhodl<sup>53</sup>. Svým verdiktem zrušil všechna sporná ustanovení nového zákona týkající se mechaniky voleb (počet obvodů, volební formuli) pro rozpor s článkem 18 Ústavy. Kromě techniky voleb zrušil i ustanovení o financování politických stran, které rovněž uznal za diskriminační a odporující české ústavě. Naopak, aditivní klauzuli označil sice za účelovou nikoliv však protiústavní a ponechal ji v platnosti.

Ve zdůvodnění soud uvádí, že Ústava rozlišuje mezi poměrným a většinovým systémem a jakkoliv se v čl.20 Ústavy „stanoví, že další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon, je mimo jakoukoliv pochybnost, že se tak může stát jen v mezích a hranicích obou uvedených institutů.“

Systém poměrného zastoupení není pevně definovatelný a systémově vymežitelný. Je nutné jej „chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování

---

52 Nález 88/1997Sb.

[http://www.lexdata.cz/lexdata/sb\\_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d4007490e2?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d4007490e2?OpenDocument) (22.4.2009)

53 64/2001 Sb. Nález ústavního soudu.

[http://www.lexdata.cz/lexdata/sb\\_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c12569f30069168a?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c12569f30069168a?OpenDocument) (22.4.2009)

se té či oné polaritní pozici.“

Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie „přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody. (...) Podle názoru Ústavního soudu však v konkrétním případě (...) zvýšení počtu volebních krajů na 35, stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 a způsob výpočtu podílů a přiřazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua ještě způsobilého zaznamenávat alespoň „přivracení“ k modelu poměrného zastoupení.“

Verdikt, že napadené pasáže volebního zákona představují odklon od poměrnosti „ve svém úhrnu“, je klíčový. Rozhodnutí Ústavního soudu se totiž nezabývalo většinovostí nebo poměrností každého napadeného ustanovení, ale posuzovalo je jako celek. Pod drobnohledem soudců byly celkové účinky nového zákona, nikoliv jeho jednotlivé pasáže, které by nemusely být samy o sobě v rozporu s ústavním pořádkem.

Jak se praví dále, je „zcela evidentní, že čl. 18 Ústavy má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení(...). Pokud by zákonodárce měl na mysli odlišný efekt, musel by čl. 18 Ústavy formulovat nikoli globálně, ale musel by tento záměr výslovně stanovit.“ To česká ústava nedělá a tak soud ve svém rozhodnutí přihlížel k typickým a světově všeobecně přijímaným efektům poměrných systémů.

Rozhodnutí ústavního soudu dopadlo podle očekávání. Soud se přidržel dosavadní linie v pohledu na volební zákon a jeho nálezy reflektoval a argumentačně částečně vycházel ze starších rozhodnutí. Soud se nedržel striktně formálně-deskriptivního výkladu ústavního práva, ale přistoupil především k materiálnímu výkladu- totiž, že bychom při čtení ústavních nařízení měli přihlížet k naplnění nejen jejich formální, ale zejména praktické stránky. Proto také posuzoval celkové účinky zákona. Tento postup byl mnohými kritizován, domnívám se však, že šlo o jediné racionální řešení.

V nálezu však na druhou stranu chybí výraznější komparativní srovnání s jinými zeměmi. I když se na něj soud výslovně odkazuje, uvádí se zde jen několik příkladů, navíc jejich výběr není dostatečně zdůvodněn. Právě absence kvalitní komparace v nálezu Ústavního soudu se setkala s nepochopením v politologické odborné obci. Možná také proto ve finále rozhodnutí vzbudilo vášnivou debatu mezi českými politology, v níž zaznívali dokonce hlasy o neobornosti a adoraci poměrných systémů [např. Kubát 2004: 402, 407-408].

Vzhledem k nepřilíš povedené komparativní složce v nálezů Ústavního soudu se pokusím v následující kapitole vyjasnit některé aspekty otázky ústavnosti poměrných volebních systémů na základě vlastní analýzy. Pokusíme se také blíže objasnit případ Španělska, na jehož ústavní zřízení se odvolávalo mnoho zastánců volební reformy.

## 7. Ústavnost volební reformy- evropské srovnání

### 7.1 Země s ústavně zakotveným poměrným principem

Otázka vztahu proporcionality volebního systému je nesmírně komplikovaná. Jak jsme si ukázali v předchozích kapitolách, existuje mnoho druhů poměrných systémů, jež jsou ovlivňovány různými proměnnými. To vše navíc v různých ústavně-právních prostředích.

Rozhodování českého ústavního soudu je samozřejmě zcela svébytné a nezávislé na politických ani právních poměrech v jiných zemích, přesto je užitečné srovnat vztah ústavně-právního prostředí k poměrným volebním systémům ve vybraných evropských zemích.

Do našeho srovnání jsme vybrali 9 evropských zemí, které mají v základním dokumentu zakotveno konání voleb podle poměrného principu. Na tomto souboru se budeme snažit zjistit, jak vypadá typická evropská země s ústavně zakotveným poměrným systémem. Jakkoliv může být výpovědní hodnota tohoto srovnání omezená, protože typický systém ještě zdaleka neznamena systém ideální, může nám mnoho napovědět o rozhodnutí Ústavního soudu, který ostatně právě k takovým srovnáním přihlížel.

Tabulka 9 zobrazuje vybraný soubor zemí. Volební systémy těchto 9 evropských států jsou navzájem velmi odlišné a asi velmi těžko bychom mezi nimi hledali nějaké bližší souvislosti. Výrazně se liší nejen velikostí zastupitelského sboru, ale také způsobem přepočtu hlasů na mandáty nebo počtem úrovní (vrstev), na kterých volební systémy fungují. Společným rysem všech zemí je používání listinného PR systému a existence ústavního dokumentu, který požaduje při volbách dodržení poměrné zásady.

Klíčem ke komparování vybraných států je podoba výstupů jejich volebních systémů. Ta je vyjádřena indexem deformace- tzn. poměrem procent mandátů ku procentům hlasů. Pakliže je hodnota vyšší než 1, je strana nadreprezentována a naopak.

V tabulce jsou vždy zachyceny hodnoty nejvyšší nadreprezentace a podreprezentace zachycené v rámci každého volebního systému a jedné konkrétní voleb<sup>54</sup>. Především, že nadreprezentace a podreprezentace jde napříč stranickým systémem a nemůže být spojována pouze s velkými nebo malými stranami<sup>55</sup>. Tím, že tabulka zachycuje maximální hodnoty obou veličin, poskytuje nám základní informace o směřování volebního systému dané země.

---

54 Výpočty byly provedeny pro všechny strany, jež se dostaly do volených sborů, při započtení procentuálního podílu z celkového součtu hlasů. Naměřené hodnoty tedy reflektují celkové účinky zákona včetně vlivu uzavíracích klauzulí či přirozených prahů.

55 V některých případech jsou nadreprezentovány strany malé a podreprezentovány strany střední (např. Španělsko).

| stát                    | volby | ústava článku | velikost sboru | formule                                | vrstev   | počet obvodů | uzav klauzule          | celorepublikové výsledky |             |
|-------------------------|-------|---------------|----------------|--|----------|--------------|------------------------|--------------------------|-------------|
|                         |       |               |                |  |          |              |                        | max nadrep               | max podrep  |
| Nizozemsko              | 2006  |               | 53             | 150Hare                                | 1        | 1            | ano-kvóta              | 1,04                     | 0,74        |
| Dánsko                  | 2007  |               | 31             | 175+4mod. Sainte Lägue/Hare            | 2        | 3...17       | ano-celostátní         | 1,04                     | 0,99        |
| Rakousko                | 2008  |               | 26             | 183Hare/D'Hondt                        | 2        | 9...43       | ano-celostátní         | 1,07                     | ---         |
| Island                  | 2007  |               | 31             | 63 D'Hondt/spec. dělitel               | 2        | 6...1        | ano-pro doplňkové man. | 1,08                     | 0,87        |
| Norsko                  | 2005  |               | 59             | 169mod. Sainte Lägue/mod. Sainte Lägue | 2        | 1...19       | ano-celostátní         | 1,1                      | 0,96        |
| Lucembursko             | 2004  |               | 51             | 60Hagen, Bischoff (zb. D'Hondt)        | 1        | 4            | ne                     | 1,11                     | 0,83        |
| ČR                      | 1998  |               | 18             | 200Hagen, Bischoff                     | 1        | 8            | ano-celostátní         | 1,15                     | ---         |
| Portugalsko             | 2005  |               | 155            | 226+4 D'Hondt                          | 1        | 20+2         | ne                     | 1,18                     | 0,55        |
| Belgie                  | 2007  |               | 62             | 150 D'Hondt                            | 1        | 11           | ano-lokální            | 1,23                     | 0,33        |
| Španělsko               | 2008  |               | 68             | 348+2 D'Hondt                          | 1        | 50+2         | ano-lokální            | 1,43                     | 0,15        |
| Velká Británie          | 2005  |               | ---            | 646 FPTP                               | 1        | 646          | ne                     | 1,56                     | 0,11        |
| <b>ČR 2002 (Lébeda)</b> |       |               | <b>18</b>      | <b>200mod. D'Hondt</b>                 | <b>1</b> | <b>35</b>    | <b>ano-celostátní</b>  | <b>1,59</b>              | <b>0,06</b> |

vlastní výpočty na základě [www.electionresources.org](http://www.electionresources.org)

Tabulka 9: Srovnání evropských zemí s ústavně zakotveným způsobem voleb

Výsledky blížící se 1 jsou znamením vysoké proporcionality, zatímco odchylky oběma směry ukazují na pokles věrnosti interpretace výsledků voleb.

Přestože je tabulka 9 seřazena vzestupně podle míry nadreprezentace, její nejnižší hodnota nutně neimplikuje nejmenší deviace od čistě poměrných výsledků. Například nizozemský systém, který je často dáván za vzor čistě poměrných voleb, sice v našem srovnání vykazuje nejmenší nadreprezentaci, nicméně na druhou stranu poměrně výrazně podreprezentuje malé strany. Je to dáno tím, že umožňuje vstup do parlamentu i stranám, jež překročí zisk pouhých 0,67% hlasů.

V tomto ohledu vyrovnanějších výsledků dosahuje Dánsko a Rakousko. V Rakousku dokonce došlo ve volbách 2008 k tomu, že všechny parlamentní strany byly mírně nadreprezentovány. Tím se volby podobaly českým volbám 1998, které rovněž nepodreprezentovaly žádné uskupení.

Volby na Islandu, v Norsku, Lucemburku a Portugalsku vykazují vyšší míru deviace, avšak stále se nacházejí v oblasti obvyklých poměrných výstupů. Je zde přítomna v únosné míře podreprezentace i nadreprezentace jednotlivých subjektů. Výsledky těchto zemí jsou srovnatelné s výstupy voleb v ČR 1998.

Volby v Belgii a Španělsku se již výrazněji odlišují od typických výstupů souboru. Vidíme zde nejen rostoucí míru nadreprezentace, ale především citelnou úroveň podreprezentace některých subjektů. Zejména údaje ze Španělska se blíží hodnotám naměřeným v britském jednokolovém většinovém systému.

Nakonec, dosazení modelových výsledků nového volebního zákona (výpočty T. Lebedy) vrátí ještě větší hodnoty deviace než v případě všech srovnávaných zemí. Jak maximální index nadreprezentace tak podreprezentace přesahuje hodnoty britského FPTP systému. Pokud by volby podle nového zákona dopadly dle propočetů odborníků, byly by z našeho srovnání zdaleka nejdisproporčnějšími.

Na základě srovnání, lze rozlišit tři skupiny zemí<sup>56</sup>. První skupinou jsou země, jejichž volební systém dosahuje velmi proporčních výsledků. Do této skupiny patří Dánsko, Rakousko, Norsko a Nizozemsko. Index deformace se v těchto zemích pohybuje od 0.9-1.1. Výjimkou je pouze Nizozemí, kde však udávaná hodnota podreprezentace souvisí pouze s dvěma malými stranami pod 2% hlasů. Výsledky ostatních stran byly i zde výrazně proporční.

Druhou skupinou jsou země s volebními systémy dosahujícími typické proporčnosti.

---

<sup>56</sup> Mnou použitá typologie systémů výrazně proporčních, typicky proporčních a systémů s výraznou deviací od proporčnosti byla zvolena z důvodu absence jiné vhodné terminologie v dostupné odborné literatuře. Tyto termíny neaspirují na to být obecně užívány, slouží pouze k účelu této práce. Cílem je ukázat rozdílnost výstupů jednotlivých volebních systémů, nikoliv stanovit závazně užívané kategorie.



Index deformace se zde pohybuje od 0.8-1.2. Do této skupiny patří Island, Lucembursko a lze sem zařadit i český volební systém do roku 2000.

Třetí skupinu zemí tvoří státy, jejichž volební systémy přesáhly obvyklou míru deviace od proporčních výsledků. Index deformace výrazně vybočuje z intervalu předchozí skupiny. V extrémním případě se může hodnota indexu již podobat výstupům, které produkuje jednokolový většinový systém. Do třetí skupiny patří Portugalsko, Belgie a Španělsko. Do této skupiny by s největší pravděpodobností patřila i Česká republika, pokud by se volby v roce 2002 konaly podle nového volebního systému.

## 7.2 Španělsko-případová studie

Španělský systém se svými účinky nejvíce podobá plánovanému systému českému. Španělská ústava dokonce ukládá respektování principu poměrného zastoupení v každém z 50 obvodů. Jak je tedy možné, že tento systém zná i 3 mandátové obvody a jím produkované výsledky jsou srovnatelnější s FPTP systémy než systémy poměrnými!? A především- jak je možné, že tento systém nekoliduje s vlastní ústavou, zatímco česká reforma, v některých ohledech mírnější, byla zrušena Ústavním soudem!?

Abychom pochopili specifický případ Španělska, je potřeba se na jeho stranický a volební systém podívat detailněji.

### 7.2.1 Nastavení volebního systému a jeho dopady

Španělská dolní sněmovna (*Congreso de los Diputados*) je složena z 350 zástupců. Volby se odehrávají v 50 volebních obvodech. Tyto obvody respektují hranice provincií a každému z nich je garantován minimální podíl 2 mandátů<sup>57</sup>. Zbylých 248 křesel je alokováno do obvodů s přihlédnutím k jejich lidnatosti. K rozdělování mandátů je použita D'Hondtova metoda a 3% uzavírací klauzule na úrovni obvodu.

Výstupy systému jsou v mnoha ohledech mimořádné a podepisuje se na nich nejen mechanická podoba voleb, ale také konkrétní specifika španělského politického a sociálního prostředí. Celkový výsledek někteří autoři nazývají „neobvyklým hybridem“ [Hopkin 2005: 392] mezi poměrným a většinovým systémem.

Na jedné straně je zde španělská ústava, která obsahuje ustanovení pojednávající o nutnosti dodržení principu poměrného zastoupení v každém obvodu, na straně druhé skutečné výstupy systému se od proporcionality výrazně odklánějí a spíše připomínají Westminsterský

---

<sup>57</sup> Španělské enklávy Ceuta a Melilla volí každá jednoho zástupce systémem FPTP. Tyto enklávy tvoří 51. a 52. španělský obvod.

FPTP.

### **Volební obvody**

V 9 z 50 volebních obvodů se v roce 2004 rozdělovaly pouhé 3 mandáty [Hopkin 2005: 379]. To je hluboko pod hranicí, kterou doporučují odborníci jako minimální, kdy ještě dochází ke generování poměrných výsledků [Lebeda 2008: 66-67; Taagepera Shughart 1989: 114; Lijphart 1994: 24].

V největším obvodě<sup>58</sup> bylo naproti tomu přidělováno okolo 35 mandátů. Poměr mezi největším a nejmenším obvodem činil více než 1:11, což s sebou neslo značnou nerovnost voličských hlasů. Zatímco v malém obvodě Soria (M=3) na jeden mandát připadá 25 255 voličů, v největším madridském okrsku (M=35) je to již pětkrát tolik (123 363 voličů). [Navarro 2004: tab 4].

Takovou disproporci způsobuje především použití provincií coby hranic volebních obvodů. Španělské provincie vznikaly v 19.století<sup>59</sup> a sociodemografické podmínky se od té doby výrazně změnily. Především se obyvatelstvo koncentrovalo do velkých měst, tedy do několika málo provincií. Zatímco v madridském obvodu je 4,5 milionu registrovaných voličů, v střešpanělské Sorii je jich zapsáno pouze 77 tisíc [electionresources.org].

### **Garantované mandáty**

Ne všechno však lze přičíst rozvržení obvodů. Svou roli hraje také relativně malá velikost voleného sboru a uměle stanovená hranice dvou garantovaných mandátů. Zejména v malých obvodech garantované mandáty výrazně snižují počet hlasů připadající na jeden mandát. Je však potřeba si uvědomit, že bez těchto mandátů by například v Sorii snadno mohlo dojít k situaci, kdy by byl provincii přidělen jen jeden mandát<sup>60</sup>. To by znamenalo definitivní opuštění principu poměrného zastoupení, protože křesla by již nebyla distribuována v poměru, ale na principu vítěz bere vše.

### **Silné postavení regionálních stran**

Volební systém způsobuje v některých obvodech přirozené prahy dosahující až 27%<sup>61</sup>, což samozřejmě umožňuje získat mandát pouze jedné či dvěma nejsilnějším stranám v obvodu. Tím se dostáváme k další specifičnosti španělského systému- výraznému postavení malých lokálních stran. Tato zvláštnost je dána velmi silným štěpením (cleavage) na základě

58 Tradičně bývá největším obvodem Madrid. Ve volbách 2004 a 2008 obdržel 35 křesel, v předchozích volbách 34 mandátů [electionresources.org]

59 Provincie byly téměř všechny ustaveny v rámci administrativní reformy v roce 1833, která se snažila reorganizovat Španělsko podle francouzského centralistického modelu. [Hopkin 2005: 378]

60 Například ve volbách 2008 byly v Sorii, nejméně zalidněné provincii Španělska, rozdělovány jen 2 povinné mandáty. Žádné další, přidělované podle volební účasti, provincie neobdržela.

<http://electionresources.org/es/congress.php?election=2008&province=42> (3.4.2009)

61 [http://www.electionresources.org/es/index\\_en.html](http://www.electionresources.org/es/index_en.html) (22.4.2009)

nacionální osy, které je přítomné ve společnosti.

Země se skládá ze 17 autonomních společenství, v řadě z nich je přítomno výrazné nacionální cítění. Zřejmě nejznámější je Baskicko a Katalánsko, ale mohli bychom jmenovat například také Galicii. Protože národnostní otázky hrají v rozhodování voličů důležité místo, mají v provinciích velmi silné postavení lokální nacionalistické strany<sup>62</sup>. Tyto strany jsou ve svých provinciích schopny přesáhnout i poměrně vysokou hodnotu přirozených prahů a stávají se třetí stranou, která zpravidla dosáhne na mandát. Například v severošpanělské provincii Álava získala Baskická nacionalistická strana v roce 2004 25,8% hlasů, v roce 2008 18,7%, v obou případech jí byl přidělen poslední (čtvrtý) přidělovaný mandát<sup>63</sup>.

Takovéto společenské nastavení vede k tomu, že nejen výsledky velkých stran, ale také stran lokálně silně ukotvených (nacionalistických) jsou zpravidla výrazně nadreprezentovány, naopak střední a malé strany s celostátní působností trpí výraznou podreprezentací.<sup>64</sup>

### **Vliv na stranický systém**

Celkové výsledky systému odrážejí výše popisované skutečnosti. Od roku 1978, kdy byla přijata Španělská ústava, do roku 2004 bylo u moci 10 kabinetů, z nich pouze 3 byly jednostranické kabinety opírající se o umělé většiny (manufactured majority) [Hopkin 2005: 390].

Vezmeme-li v potaz, že v globálním srovnání na základě indexů proporcionality španělský systém v míře deviace od proporcionality dosažených výsledků předčí zavedené FPTP systémy v USA i Spojeném království [Rose 1984: 75], pak by toto číslo mělo být výrazně vyšší. Důvodem, proč hlavní španělské strany jen zřídka dosáhnou většiny ve voleném sboru, je velká míra fragmentace stranického spektra, způsobená především již zmiňovaným výjimečným postavením lokálních stran. Například v roce 2008 se do dolní

---

62 Velmi výrazné je v tomto ohledu postavení Baskické nacionalistické strany (Partido Nacionalista Vasco), která ve volbách 2008 získala celkem 6 mandátů. Podobné postavení má Republikánská levice Katalánska (Esquerra Republicana de Catalunya), která obdržela v roce 2004 celkem 8 mandátů, nebo katalánská centristická strana Sbližování a unie (Convergència i Unió), jejíž zisk v roce 2008 činil 10 mandátů.

[http://electionresources.org/es/congress.php?election=2008&province=;](http://electionresources.org/es/congress.php?election=2008&province=)  
<http://electionresources.org/es/congress.php?election=2004&province=> (3.4.2009).

63 <http://www.electionresources.org/es/congress.php?election=2008&province=01> (22.4.2009),  
<http://www.electionresources.org/es/congress.php?election=2004&province=01> (22.4.2009)

64 Například Baskická nacionalistická stran (Partido Nacionalista Vasco) obdržela ve volbách 2008 za 1,2% hlasů na celostátní úrovni 6 křesel v parlamentu (1,7%). Nadreprezentace vítězné Španělské socialistické strany (Partido Socialista Obrero Español) byla ještě výraznější. Za 43,9% hlasů obdržela 169 mandátů (tzn 48,3%).

Naproti tomu Sjednocená levice (Izquierda Unida), celostátní malá strana, byla výrazně podreprezentována. Za 3,8% hlasů obdržela pouze 2 mandáty (tzn. 0,6%).

<http://electionresources.org/es/congress.php?election=2008> (3.4.2008)

sněmovny dostalo 10 stran, z nichž 6 lze klasifikovat jako nacionalistické lokální strany<sup>65</sup>. Obvyklé tak bývá zformování menšinového jednostranického kabinetu s podporou právě malých nacionalistických stran<sup>66</sup>.

Celkově se stranický systém, co se počtu stran týče, velmi podobá například Belgii nebo Itálii [Hopkin 2005: 382]. Španělsko vyvinulo uspořádání, které může být kategorizováno jako „nedokonalý systém dvou stran“, v němž se u moci střídají dvě velké celostátní strany a současně s tím zde existuje relativně velké množství dalších politických subjektů. [Hopkin 2005: 382]

### 7.2.2 *Vznik španělského systému*

Nastavení volebního systému je úzce provázáno se způsobem transice Španělska k demokracii na konci 80. let. Ta byla v podstatě odstartována shora, kdy se po Frankově smrti reformační iniciativy ujal král Juan Carlos. Další obrátky přechod k demokracii nabral během vlády Adolfa Suáreze.

Vzhledem k tomu, že dynamika demokratizačního procesu vycházela zevnitř samotného režimu, zpočátku s minimální účastí opozice, bylo nutné nacházet mnohé kompromisy. Jedním z konsenzů byla i podoba volebního systému. Zatímco opozice tíhla k poměrnému systému vědoma si své převahy zejména v lidnatých regionech měst, frankistická konzervativní elita chtěla většinový systém ve víře, že jí zajistí politický benefit [Hopkin 2005: 376].

Výsledkem Suarezovy iniciativy byl kompromis mezi oběma návrhy- systém fungující na bázi poměrné logiky, jehož některá ustanovení měla bránit přílišné fragmentaci stranického spektra (což bylo vnímáno obecně pozitivně vzhledem ke zkušenosti se španělskou republikou 30.let) a zároveň zabránit totálnímu propadu frankistických elit v nadcházejících svobodných volbách.

Důležitou věcí, kterou musíme vzít v potaz při posuzování španělského systému, je to, že samotný volební systém byl zkonstruován u kulatého stolu a byl poprvé aplikován rok před přijetím ústavy země. Je tedy možné hovořit o tom, že nikoliv volební systém respektuje ústavu ale naopak, že základní zákon země byl tvořen s přihlédnutím k již vyjednaným volebním kompromisům.

Podoba současného španělského volebního systému je spíše výsledkem „zvláštností

---

65 Convergència i Unió (CiU), Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Bloque Nacionalista Galego (BNG), Coalición Canaria - Partido Nacionalista Canario (CC-PNC), Nafarroa Bai (Na-Bai)

66 V letech 1993-2004 se nacionalistické strany podílely na podpoře všech menšinových kabinetů [Hopkin 2005:390]

raných fází procesu transice“[Hopkin 2005:376] než skutečného volebního inženýrství.

### 7.2.3 Ústava a poměrný princip

Španělská ústava v článku 68 stanovuje, že „volby v každém obvodu se konají v souladu se zásadou poměrného zastoupení.“

Vzhledem k výše nastíněným skutečnostem se ale nabízí otázka, zda španělský systém skutečně v každém obvodu umožňuje soutěž podle kritérií PR systémů.

Odpověď politologa se zcela jistě zaměří na reálné výstupy systému v regionálním i celostátním měřítku, které podrobí komparativnímu srovnání s jinými zeměmi a konfrontuje s dostupnou odbornou literaturou. Španělsko má sice více disproporční systém než Velká Británie, hodnota přirozených prahů se pohybuje v mnoha obvodech nad 20% a často dochází ke vzniku umělých většin v parlamentu. Na druhou stranu však zde není přítomen bipartismus, počet parlamentních stran je vyšší než v řadě jiných evropských zemí a na celostátní úrovni stačí k získání mandátu i velmi malé procento hlasů. Vzhledem k silným regionálním stranám, totiž dochází k paradoxní situaci, kdy se do parlamentu dostane strana i s méně než 1% celkových hlasů. Jedná se většinou o úspěšnou lokální stranu z malého obvodu. Tak tomu bylo například ve volbách 2004 a 2008, kdy strana Nafarroa Bai obdržela mandát za 0,2% hlasů<sup>67</sup>.

Taková neobvyklá kombinace majoritních a poměrných prvků systému znesnadňuje jeho přesnou klasifikaci. Minimálně však můžeme konstatovat, že v obvodech dochází k distribuci mandátů v poměru, s přihlédnutím k rozložení sil mezi jednotlivými soutěžícími subjekty. Tím je splněna základní podmínka poměrného systému. Způsob volby zakotvený Ústavou by tedy z hlediska politické vědy měl být (alespoň teoreticky) naplněn.

Odpověď právníka je složitější. Právní prostředí se totiž neřídí zákonitostmi politické vědy, je zcela nezávislé na komparativním srovnání s jinými zeměmi a řídí se pouze logikou právního režimu dané země. Jak upozorňuje Navarro [2004:11], hovoří-li ústava o poměrném systému a kritériích poměrného zastoupení, je především nutné tato kritéria pochopit v intencích ústavy samotné. Proto otázka, zda španělský volební systém dodržuje zásadu poměrného zastoupení nesouvisí s tím, jak je tato zásada vnímána v jiných zemích či v politické vědě, ale pouze s tím, jak ji definuje španělská ústava.

Španělská ústava, na rozdíl např. od ústavy české, blíže rozvádí vlastnosti volebního systému. Článek 68 Ústavy upravuje velikost voleného sboru (mezi 300-400 poslanci), určení provincií jako volebních obvodů a povinnost v každém obvodu přidělit určité množství

<sup>67</sup> <http://electionresources.org/es/congress.php?election=2004&province=> (22.4.2009)  
;<http://electionresources.org/es/congress.php?election=2008&province=> (22.4.2009)

garantovaných mandátů<sup>68</sup>. Španělská ústava tedy hovoří nejen o principu, na kterém mají být volby vykonávány, ale také o konkrétních mechanismech, které musejí být ve volbách užity. Problémem je, že tyto mechanismy do značné míry limitují schopnost volebního systému jako celku dosáhnout relativně proporčních výsledků.

Kdyby španělská ústava vypadala jako ústava česká, tzn. nezasahovala do způsobu výkonu volebního práva, bylo by možné vytvořit větší parlamentní sbor, ustanovit volební obvody více odpovídající současným demografickým měřítkům či zrušit garantované mandáty na úrovni obvodů. Takto nastavený systém by mohl mnohem věrněji odrážet výsledky voleb.

Protože však španělská ústava takto nastavená není, je zřejmé, že možnosti, které mají zákonodárci při tvorbě volebního systému, jsou výrazně omezeny. I kdyby zde byla politická vůle, bez změny Ústavy není možné ve Španělsku prosadit výrazně proporčnější systém. V případě španělského práva tedy dochází k situaci, kdy ústava stanovuje, že se volby mají konat podle poměrného systému, a zároveň do značné míry určuje, co se poměrným systémem míní.

Rozhodnutí španělského ústavního soudu v otázkách týkajících se dodržení zásady poměrného zastoupení v podstatě sledují výše popisovanou logiku. V prvním rozhodnutí z roku 1981<sup>69</sup> soud konstatuje, že „poměrné zastoupení se snaží o přidělení takového počtu křesel každé straně nebo názorové skupině, které souvisí s její numerickou silou. Jakékoliv mohou být konkrétní odchylky, základní myšlenkou je každé straně nebo názorové skupině garantovat zastoupení, které pokud nebude matematické, tak alespoň přizpůsobené reálné síle daného subjektu.“ [Navarro 2004:8] Soud tak vyjadřuje přesvědčení, že poměrný systém nemusí být přesným zrcadlem společnosti, ale že postačuje, když přihlíží pouze k hlavním tendencím. Také v rozhodnutí z roku 1985<sup>70</sup> Ústavní soud deklaroval v souladu s předchozím rozhodnutím, že poměrný systém se snaží zaručit určitý vztah mezi voličskými hlasy a přidělovanými mandáty. Počítá však se značnou mírou nejistoty, která musí být vyplněna a upravena zákonodárcem. [Navarro 2004: 9]. Nakonec, v jednom ze svých posledních vyjádření k tomuto tématu z roku 1992<sup>71</sup>, soud znovu zopakoval, že odchylky od proporcionality španělského volebního systému nemohou být posuzovány ve striktně

---

68 (1) The House of Representatives is composed of a minimum of 300 and a maximum of 400 Deputies elected by universal, free, equal, direct, and secret suffrage under the terms established by law.

(2) The electoral district is the province. (...) The law shall distribute the total number of deputies, assigning a minimum initial representation to each district and distributing the remainder in proportion to the population.

69 rozhodnutí 40/1981

70 rozhodnutí 75/1985

71 rozhodnutí 4/1992

matematickém smyslu [Navarro 2004: 10].

Právní pohled tedy dospívá v tomto případě ke stejnému závěru jako pohled politické vědy, byť každý z nich jinými cestami a z jiným důvodů. Volební systém je právně plně konformní s ústavním pořádkem země.

### **7.3 Zhodnocení**

Volební systém do roku 1998 byl systémem typicky poměrným. Nedosahoval sice tak věrných volebních výsledků jako například systém dánský, ale zajišťoval velmi solidní míru proporcionality.

Modelové propočty ukazují, že nový volební zákon z roku 2000 by svými účinky posunul volební výsledky směrem do oblasti systémů s výraznou mírou deviace od proporcionality. V této oblasti by se mohl porovnávat westminsterským FPTP systémem. Jedinou konkurenci mu představuje španělský poměrný systém. Je pravděpodobné, že výstupy obou systémů by se svými výsledky výrazně podobaly, nicméně vzhledem k tomu, že u českého volebního zákona se musíme spoléhat pouze na modelové propočty, není jisté, který z obou systémů by se nakonec projevil jako disproporčnější.

Jakkoliv si jsou český a španělský poměrný systém podobné, není možné obě země srovnávat v otázkách ústavně-právních. Jak jsme si ukázali v předchozí kapitole, španělský ústavní systém je specifický tím, že nejen stanovuje konání voleb podle poměrné zásady, ale zároveň tuto zásadu do značné míry popisuje a vymezuje. Ve Španělsku tedy není možné napadnout volební zákon kvůli jeho praktickým účinkům jako protiústavní, protože jeho klíčová ustanovení jsou zakotvena přímo v ústavním dokumentu.

Česká republika je v tomto ohledu odlišná. Ústava pouze stanovuje poměrnou zásadu při volbách do Sněmovny, již však žádným způsobem požadavek nespecifikuje. Předkladatel případných úprav volebního zákona má tedy sice více manévrovacího prostoru, zároveň však stejný prostor mají i ústavní soudci pro posouzení, zda zásada poměrného zastoupení již nebyla porušena.

Zároveň soud nerozhoduje ve vakuu a přihlíží také ke svým předchozím verdiktům v podobných věcech. V tomto ohledu španělský soud několikrát rozhodl, že tamní volební systém neporušuje zásadu poměrného zastoupení. Naproti tomu český soud ve svých nálezech projevil velkou vůli chránit nikoliv volební systém, ale zásadu spravedlivých, rovných voleb s maximálním možným zastoupením různých názorových proudů.

## Závěr

V předchozích kapitolách jsem se snažil přiblížit všechny klíčové otázky související s opozičně-smluvní reformou volebního systému. Vzhledem ke složitosti a mnohvrstevnosti daného problému, jehož kompletní posouzení by si zasluhovalo samostatnou knihu, jsem se některým aspektům nemohl do detailů věnovat a některé dílčí záležitosti jsem vynechal úplně. Přesto myslím, že jsem v zásadě shrnul nejen stěžejní aspekty reformy samotné, ale také problematiku listinných poměrných systémů.

Vzhledem k tomu, že jedná o téma, k němuž přistupuje řada autorů zcela protichůdně a jež dodnes plodí kontroverze, snažil jsem se danou problematiku uchopit co nejvíce nestranně a s určitým odstupem. Proto myslím, že je vhodné, abych se na několika dalších řádcích pokusil zhodnotit otázku volební reformy ze svého vlastního úhlu pohledu.

Jakákoliv úprava volebních pravidel může být opodstatněna vždy jen závažnými důvody. Většinou bývá ke změně způsobu voleb přikročeno v zemích, které se dostaly do krizových situací. Za všechny jmenujme příklad Itálie, která přistoupila k reformě po desetiletích čím dál více se zhoršující stranické partitokracie a rostoucí politické korupce. Na Novém Zélandu byla řadu let vedena celospolečenská debata, zda opustit čím dál více nepopulární FPTP systém ve prospěch systému smíšeného. O záležitosti pak hlasovali občané v referendu.

Ne vždy jsou však měněna volební pravidla pod tíhou okolností a za účasti široké veřejnosti. Například v roce 1986 z ryze účelově-politických důvodů Francie opustila dvoukolový většinový systém, aby se v příštích volbách k němu opět vrátila. Nebo v dubnu 2001, půl roku před volbami, prosadila polská pravice volební reformu, jejíž hlavním cílem bylo zabránit drtivému vítězství levicové strany Spojenectví demokratické levice. Ve výčtu podobných případů není potřeba dále pokračovat.

Česká volební reforma byla odpočátku prezentována jako východisko z nouzového stavu politických patů a neakceschopného vládnutí. Po více než deseti letech menšinových nebo těsně-většinových kabinetů se nám dnes toto odůvodnění zdá být oprávněné. Tříletá zkušenost s Topolánkovými neakceschopnými vládami vzniklými z patových voleb 2000 nám může ponoukat do hlavy otázku, proč tehdy volební reforma neprošla, když by zcela jistě zefektivnila způsob vládnutí v České republice. Proč tehdy Ústavní soud nevyšlechl volání části akademiků i politiků po systému, který by učinil stranický systém stabilnějším a akceschopnějším!?

Odpověď je poměrně jednoduchá a spočívá v tom, co bylo řečeno v předchozích



kapitolách. V roce 1998, kdy byla reforma zahájena, ani v roce 2000, kdy byla politiky přijata, nepanovaly v českém prostředí podmínky, jež by ospravedlňovaly její vznik. Česká republika byla jednou z nejlépe konsolidovaných demokracií středoevropského prostoru, netrpěla výraznými politickými krizemi ani častým střídáním kabinetů. Menšinová vláda Václava Klause byla sice v roce 1996 jediným racionálním řešením povolební situace, to však zdaleka neplatilo o volbách 1998- krize stranického systému, kvůli níž volaly do zbraně téměř všechny politické strany, mohla být zažehnána dříve, než skutečně vznikla. Stačilo jen trochu víc politického pragmatismu a ochoty k vyjednávání.

Stal se však pravý opak. Pocit ohrožení, který sloužil k mobilizaci v předvolební kampani, byl záhy zneužit opozičně-smluvními stranami k vyprojektování takové změny volebního systému, která vyhovovala zejména jim.

Přesto by bylo přijetí zejména dvoukolového většinového systému určitě čistším řešením, než účelové modifikace poměrného systému. Ty byly připraveny tak, aby výrazně zvýhodnily velké strany na úkor malých. Navíc dvouleté období politických jednání o volebním systému probíhalo v podstatě na uzavřených jednáních ČSSD a ODS bez přizvání ostatních demokratických subjektů.

Je pravdou, že vývoj českého politického systému po roce 2000, ukázal, že určitá modifikace volebního zákona bude potřebná. Nicméně tento fakt nemůže v žádném případě zpětně ospravedlnit kroky, jež byly podniknuty v době, kdy tyto problémy nebyly aktuální.

Nezodpovězená také zůstává otázka, zda by se neduhy českého stranického systému, jak je známe dnes, projevíly i v případě, kdy by volební systém zůstal nezměněn. Od roku 2002 totiž volíme podle jiných, narychlo přijatých, pravidel. Je pravděpodobné, že pokud bychom volili starým způsobem, nedospěla by Česká republika k těsně-většinové vládě 2002 ani volebnímu patu v roce 2006. Tato otázka však je velmi komplikovaná a její zpracování by si zcela jistě vyžadovalo samostatnou studii.

Opozičně-smluvní pokus o změnu volebních pravidel byl spíše účelovým volebním inženýrstvím, podřízeným zájmům partikulárních subjektů, nežli seriózní snahou o vylepšení politického a stranického prostředí ČR. Jakkoliv se může i do budoucna změna způsobu voleb jevit jako potřebná, je vždy potřeba zajistit, aby probíhala korektně, při maximální účasti všech demokratických subjektů a především- aby nekolidovala s ústavně-právním rámcem republiky.

## Literatura

- BIELASIAK, J. 2002.** „The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States.“ *Comparative Politics*, 2/2002, 189-210.
- COLOMER, J.M, ed. 2004.** *Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave Macmillan.
- ČICHOŇ, M. 1998.** „Financování politických stran.“ *Politologický časopis* 2/1998, 161-170.
- DUNLEAVY, P. a MARGETTS, H. 1995.** „Understanding the dynamics of Electoral Reform.“ *International Political Science Review* 1/1995, 9-29.
- DUVERGER, M. 1964.** *Political Parties*. Third Edition, London: Cambridge University Press.
- DUŠEK, T. 2004.** „K diskusi politiků o volební reformě: od voleb 1998 do rozhodnutí Ústavního soudu.“ In: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Eds. M. Novák a T. Lebeda. Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 365-374.
- FILIP, J. 2004.** „Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.“ In: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Eds. M. Novák a T. Lebeda. Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 386-400.
- GALLAGHER, M. 1991.** „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems.“ *Electoral Studies* vol. 1/1991, 33-51.
- HIX S. a CAREY J.M 2008.** *The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems*. Dostupné na: [http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/Carey\\_Hix-Electoral\\_Sweet\\_Spot-13Oct08.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Carey_Hix-Electoral_Sweet_Spot-13Oct08.pdf) (14.3.2009)
- HOPKIN, J. 2005.** „Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes.“ In: *The Politics of Electoral Systems*. Eds. M. Gallagher a P. Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 375-394.
- CHYTILEK, R. a ŠEDO, J. 2004.** *Volební systémy*. Brno: Masarykova univerzita.
- KATZ, R.S. 1997.** *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- KLÍMA, M. 2000.** „Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR.“ In: *Politologický časopis* 4/2000, 334- 361.
- KOUDELKA, Z. 2000a.** „Prezident a změna volebního systému.“ In: *Ekonomika, právo a politika. Sborník textů ze seminářů*. Ed. P. Mach. Praha: CEP, 51-56.
- KOUDELKA, Z. 2000b.** „Změna volebního systému.“ In: *Politologický časopis* 1/2000, 90-95.
- KUBÁT, M. 2004.** „Několik politologických poznámek na margo nálezu Ústavního soudu

č. 64/2001 Sb. ze dne 24.1.2001“ In: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Eds. M. Novák a T. Lebeda. Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 401-408.

**KREJČÍ, O. 2006.** *Nová kniha o volbách*. Příbram: Professional Publishing.

**LANGER, I. 2000.** „Novela volebního zákona-dobrá, nebo špatná volba?“ In: *Ekonomika, právo a politika. Sborník textů ze seminářů*. Ed. P. Mach. Praha: CEP, 43-50.

**LEBEDA, T. 1998.** „Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení.“ In: *Politologický časopis 2/1998*, 115-136.

**LEBEDA, T. 1999.** „Vládní stabilita v České republice a volební systém poměrného zastoupení II.“ In: *Politologický časopis 2/1999*, 146-161.

**LEBEDA, T. 2001a.** „Hlavní proměnné proporčních volebních systémů.“ In: *Sociologický časopis 4/2001*, 425-448.

**LEBEDA, T. 2001b.** „Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita.“ In: *Politologický časopis 2/2001*, 134-146.

**LEBEDA, T. 2004.** „Volební reforma v ČR. Zmařený pokus z let 1998-2002.“ In: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Eds. M. Novák a T. Lebeda. Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 347-364.

**LEBEDA, T. 2008.** „Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence.“ Praha: Karolinum.

**LIJPHART, A. 1994.** *Electoral Systems and Party Systems, A study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford University Press.

**LIPSET, S.M., ed. 1995.** *The Encyclopedia of Democracy (vol III)*. London: Routledge.

**NAVARRO, SÁNCHEZ A.J 2004.** „The Spanish system of proportional representation and its limits, according to the Constitutional Court.“ In: *European standards of electoral law in the contemporary constitutionalism*. Strasbourg: European Commission for democracy through law. Dostupné na: [www.constcourt.bg/Documents/Recent/News/sanchez\\_rep\\_en.pdf](http://www.constcourt.bg/Documents/Recent/News/sanchez_rep_en.pdf) (1.4.2009)

**NOHLEN, D. 1984.** „Two Incompatible Principles of Representation.“ In: *Choosing an Electoral System, Issues and Alternatives*. Eds. A. Lijphart a B. Grofman. New York: Praeger Publishers, 83-90 .

**NORRIS, P. 1995.** „Introduction- The politics of electoral reform.“ In: *International Political Science Review 1/1995*, 3-8.

**NOVÁK, M. 2000.** „Proč je konkurenční model demokracie pro Českou republiku vhodný?“ In: *Ekonomika, právo a politika. Sborník textů ze seminářů*. Ed. P. Mach. Praha: CEP, 61-70.

**OBR, V. 2006.** „Volební reforma 2000.“ In: *Volební systémy a volební právo- české cesty v kontextu zahraničních modelů. Sborník PrfUK.* Eds. M. Antoš a J. Wintr. Praha: Univerzita Karlova, 194-209.

**OCHMANNOVÁ, I. 2006.** „Distanční hlasování, Korespondenční způsob hlasování, e-voting.“ In: *Volební systémy a volební právo- české cesty v kontextu zahraničních modelů. Sborník PrfUK.* Eds. M. Antoš a J. Wintr. Praha: Univerzita Karlova, 212-227.

**PECHÁČEK, Š. a KOLÁŘ, P. 2000.** *Volební systémy ve vybraných zemích Evropy.* Praha: Parlamentní institut. Informační studie č. 1.125. <http://www.psp.cz/kps/pi/PRACE/PI-1-125.DOC> (19.4.2009)

**PELIKÁNOVÁ, J. 2006.** *Financování politických stran v ČR a v zahraničí.* Brno: Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta. Diplomová práce.

**POLICAR, R. 2000.** „Jsou navrhované změny volebního zákona v souladu s Ústavou?“ In: *Politologický časopis 2/2000*, 178-194.

**ROSE, R. 1984.** „Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?“ In: *Choosing an Electoral System, Issues and Alternatives.* Eds. A. Lijphart a B. Grofman. New York: Praeger Publishers, 73-81.

**SARTORI, G. 2001.** *Srovnávací ústavní inženýrství.* Praha: Sociologické nakladatelství SLON.

**ŠEDO, J. 2007.** *Volební systémy postkomunistických zemí.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

**TAAGEPERA, R. 1984.** „The Effect of District Magnitude and Properties of Two-Seat Districts.“ In: *Choosing an Electoral System, Issues and Alternatives.* Eds. A. Lijphart a B. Grofman. New York: Praeger Publishers, 91-101.

**TAAGEPERA, R. a SHUGART S.M. 1989.** *Seats and votes (The effects and determinants of electoral systems).* New York: Yale University Press.

**TAAGEPERA, R. 2000.** „Smysl principu proporcionality.“ (překlad M. Nováka) In: *Politologický časopis 3/2000*, 280-281.

**TABERY, E. 2006.** *Vládneme, neruší. Opoziční smlouva a její dědictví.* Praha: Paseka.

**VODIČKA, K. 2000.** „K ústavnosti zákona o volbách: politologické poznámky.“ In: *Politologický časopis 4/2000*, 362-372.

**novinové články:**

**BRZOBOHATÝ, T. 2000a.** „Paradoxy pěti dohod, dvou stran a dvou lídrů.“ *Týden 6/2000*, 22-23

- BRZOBOHATÝ, T. 2000b.** „Pět hodin-Pět dohod.“ *Týden 4/2000*, 22-23
- BRZOBOHATÝ, T. 2000c.** „Tři sporné body volebního zákona.“ *Týden 28/2000*, 22-23
- BRZOBOHATÝ, T. 2000d.** „Vládní bilance v poločasu: Nemáme chybu.“ *Týden 27/2000*, 34-39.
- DRÁBEK, O. 1999.** „Hlavou do zdi.“ *Týden 44/99*, 22-23.
- CHUNDELA, T. 1998.** „Sestavit vládu může být po volbách vážný problém.“ *MF Dnes 9.4.1998*, 1.
- KORECKÝ, M. 2000.** „Budeme volit podle pravidel ODS a ČSSD“ *Lidové Noviny*, 27.5.2000, 1.
- KUBÍK, J. 1998.** „Hrozící pat vede k úvaze změnit volební systém.“ *MF Dnes 5.2.1998*, 2.
- VRÁNA, K. 2000.** „O volebním systému rozhodovaly i hospodské fámy.“ *Týden 27/2000*, 20-21.
- MF Dnes. 1998.* „Unie Svobody získává body, ale pat hrozí dál.“ 16.03.1998, 2.
- MF Dnes 1998.* „Zeman navrhuje změnu volebního systému.“ 2.3.1998, 3.
- Hospodářské noviny 1998.* „Vývoj názorů V. Klause a M. Zemana na možnost spolupráce jejich stran.“ 9.7. 1998, 3.

### **Dokumenty:**

- *Bývalí soudci a funkcionáři.* Stránky Ústavního soudu ČR. Dostupné na: <http://www.concourt.cz/pages/soudci/byvaly.html> (22.4.2009)
- *Historie ústavního soudnictví.* Stránky Ústavního soudu ČR. Dostupné na: <http://www.concourt.cz/pages/historie.html> (22.4.2009)
- *Nález Ústavního soudu 161/1996Sb.* Dostupné na: [http://www.lexdata.cz/lexdata/sb\\_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d40074739e?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d40074739e?OpenDocument) (22.04.2009)
- *Nález Ústavního soudu 88/1997Sb.* Dostupné na: [http://www.lexdata.cz/lexdata/sb\\_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d4007490e2?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c12566d4007490e2?OpenDocument) (22.4.2009)
- *Nález Ústavního soudu 243/1999Sb.* Dostupné na: [http://www.lexdata.cz/lexdata/sb\\_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c1256823002e5ac5?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571cc00341df1000000000000000/c12571cc00341df1c1256823002e5ac5?OpenDocument) (22.4.2009)
- *Nález Ústavního soudu 64/2001 Sb.* Dostupné na: [http://www.lexdata.cz/lexdata/sb\\_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c12569f30069168a?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c12569f30069168a?OpenDocument) (7.4.2009)

- *Novela zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích 340/2000 Sb.*  
Dostupné na:  
[http://www.lexdata.cz/web/sb\\_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c1256966002dd119?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/web/sb_free.nsf/c12571d20046a0b2c12566af007f1a09/c12571d20046a0b2c1256966002dd119?OpenDocument) (20.4.2009)
- *Smlouva o vytvoření stabilního prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou.* Dostupné na:  
<http://ods.xf.cz/doc/opozicnismlouva.doc?PHPSESSID=13d640159ba7f47220800de8c4b83029> (15.4.2009)
- *Sněmovní tisk 585/0. Vládní návrh zákona o volbách do parlamentu.* Dostupné na:  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=585&ct1=0> (15.4.2009)
- *Spain- Constitution.* Dostupné na: <http://www.vescc.com/constitution/spain-constitution-eng.html> (20.4.2009)
- *Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14.1.2000.* Dostupné na: <http://ods.xf.cz/doc/tolerancnipatent.doc?PHPSESSID=13d640159ba7f47220800de8c4b83029> (1.5.2009)
- *Ústava ČR.* Dostupné na: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (20.4.2009)
- *Zákon 247/1995Sb. o volbách do Parlamentu ČR (původní znění).* Dostupné na:  
[http://www.lexdata.cz/web/sb\\_free.nsf/c12571d20046a0b20000000000000000/c12571d20046a0b2c12566d4007459b0?OpenDocument](http://www.lexdata.cz/web/sb_free.nsf/c12571d20046a0b20000000000000000/c12571d20046a0b2c12566d4007459b0?OpenDocument) (14.3.2009)
- *Bývalí soudci a funkcionáři* Dostupné na: <http://www.concourt.cz/pages/soudci/byvaly.html> (22.4.2009)

**www stránky:**

[www.electionresources.org](http://www.electionresources.org)

[www.lexdata.cz](http://www.lexdata.cz)

[www.volby.cz](http://www.volby.cz)

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)

[www.senat.cz](http://www.senat.cz)