

# Změna volebního systému

**Vladimíra Dvořáková<sup>1</sup>**

## Úvodem

Změna volebního systému představuje vždy velký zásah do celého politického systému, protože mění základní pravidla, z nichž se odvozuje legitimita politické reprezentace. Základní podmínkou, aby nedošlo k delegitimizaci celého systému, je to, že musí být přijata společností jako spravedlivá a nezvýhodňující určitou politickou stranu. Je vždy nutné brát v úvahu i politické tradice a deklarované cíle. Změna pravidel může mít dopady i na existující stranický systém a vztahy mezi stranami (zmenšení počtu stran či jejich zvýšení, pravděpodobnost vytváření jednobarevných vlád či koalic, posilování koaličního či naopak vyděračského potenciálu jednotlivých stran). Dopady lze očekávat i v proměně podoby volebních kampaní (strategie a taktika nejen na celostátní úrovni, ale i na úrovni volebních obvodů) a i z hlediska integrity jednotlivých stran (posilování centra v rozhodování o kandidátních listinách či naopak regionálních vedení či členské základny). Změna volebních pravidel může posilovat integritu země či naopak vyvolávat desintegraci, posilovat konsensuální charakter vládnutí či naopak polarizovat společnost.

Volební inženýrství, tj. vypracování návrhu volebního systému na základě určitého politického zadání, má mnohá úskalí. I když v zásadě srovnávací politologie dokáže postihnout základní přístupy, které posilují většinovou či proporční logiku, zvýhodňují velké či malé strany, či (jako v našem případě) zvýhodňují vítěze s posílením menších stran a zeslabením druhé nejsilnější strany, vždy je o jistou sázku do loterie. Nepomůže příliš ani modelování výsledků – tj. přepočtení předchozích výsledků voleb podle nového systému, byť dokáže leccos napovědět. Nedokáže totiž zohlednit chování politických stran a podobu jejich volební kampaně, která může jiným způsobem ovlivnit voliče. V podstatě žádný model nebere v úvahu ani chování voličů, kteří zejména v prvních volbách podle nových pravidel mají tendenci uvažovat podle logiky předchozího systému (třeba nevolit stranu, která podle dřívějšího systému v jejich obvodě neprošla) a později mohou sledovat určité strategické cíle (například dosáhnout jednobarevné vlády či posílit menší stranu jako koaličního partnera), což neodpovídá strategiím, které tito voliči měli dříve.

Je dokonce dosti obvyklé, že strany, které iniciovaly změny volebního systému na něj v prvních volbách doplatily – výsledky voleb v Polsku od roku 1989 se takřka vždy obrátily proti iniciátorům změn volebních pravidel (skoro každé volby po roce 1989 probíhaly po určité úpravě volebních pravidel), podobně na Slovensku změna volebního systému vládou Vladimíra Mečiara nevedla k jeho vítězství a bonus pro vítěze v Itálii v roce 2006, jež si připravovala Berlusconiho, vláda přivedla do premiérského křesla opozici (byť jen na krátko).

Hodně diskutovanou otázkou je v současnosti určitý bonus pro vítěze. Není to žádnou novinkou, ve volebních systémech se čas od času objevuje (svým způsobem jistým bonusem bývá i celkový systém – způsob přepočtu hlasů na mandáty, uzavírací klauzule,

<sup>1</sup> Tento text vznikl na základě podkladů vypracovaných kolegy na katedře politologie v rámci výzkumného záměru FMV VŠE „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“, MSM6138439909.

velikost obvodů, což vše může zvýhodňovat nejsilnější politické strany, aniž by byly mandáty takto oficiálně přiděleny). Vždy ovšem záleží na jeho velikosti a také ústavnosti, pokud je, podobně jako je tomu u nás, poměrné zastoupení uvedeno v Ústavě.

Z nejznámějších „bonusových“ případů v Evropě je možné zmínit Itálii, kdy jej zavedl pro volby v roce 1924 Mussolini. Tehdejší Acerbův zákon (tzv. proporčně kulhavý) stanovoval, že vítězná strana, která získala alespoň čtvrtinu hlasů, získala dvě třetiny mandátů a pouze zbylá třetina se proporčně rozdělovala. Vcelku nebylo překvapením, že další volby (Mussolini zvítězil a obsadil dvě třetiny hlasů) se již nekonal.

Další změnu volebního zákona a ustanovení bonusu pak v Itálii prosadila vláda Silvia Berlusconiho v prosinci 2005. Vítěz voleb do Sněmovny má automaticky nárok na 340 mandátů z 630, tj. 54 % (pokud ovšem nezíská více, pak to odpovídá výsledkům voleb), což znamená pohodlnou většinu 24 hlasů. V Senátu je mandátový bonus přidělován na základě regionální úrovně – tj. vítěz voleb v daném regionu má nárok minimálně na 55 % mandátů. Právě toto ustanovení ovšem situaci spíše zkomplikovalo, vzhledem ke specifikám italského politického systému, kde o důvěře vlády rozhodují obě komory, protože bonusy různě přidělované poskytl Romanu Prodimu sice pohodlnou většinu ve Sněmovně, ale v Senátu pouhou většinu tří hlasů, které v roce 2008 ztratil.

Jiným příkladem bonusových mandátů je volební systém v Německu (velmi odlišný od našeho „německého“ návrhu viz níže), kde ovšem dochází také k postupným změnám s dalším posilováním bonusových mandátů, kdy zákonem z roku 2004 se automaticky vítězovi přiděluje 40 mandátů, bude se podle něj volit v příštích volbách, a z roku 2007 dokonce 50 mandátů (celkem 300 mandátů) podle nějž se bude volit v přespříštích volbách. Šestina mandátů je již skutečně velké číslo, kdy lze jen obtížně hovořit o proporcionalitě. Zároveň německý příklad je zajímavý tím, že změna volebního systému se uplatňuje až přes jedny volby, čímž se zmírňuje riziko, že strany „u moci“ se pokusí modifikovat volební systém šitý na míru aktuální politické situaci.

## Návrh na změnu v ČR

Ke shodě v rámci vládní koalice na potřebě změny volebního systému došlo na základě výsledků voleb z roku 2006, kdy:

- 1) se výrazně projevil dílčí deformační účinky volebního systému ve vztahu přepočtu hlasů na mandáty – zejména Strana zelených byla poškozena výraznými odlišnostmi v počtu mandátů přidělovaných v jednotlivých volebních obvodech;
- 2) po přepočtu hlasů na mandáty došlo k „patovému“ rozdělení Poslanecké sněmovny s přesně 100 mandáty pro ČSSD a KSČM na straně jedné a ODS, KDU-ČSL a SZ na straně druhé.

Zadání změny volebního systému znělo následovně: upravit volební systém tak, aby „garantoval vyšší míru proporcionality (Hagenbach-Bischoff) a garantoval vítězi voleb tzv. volební prémii v rámci přerozdělení mandátů v druhém skrutiniu...“. Na základě zadání v tomto smyslu potom Ministerstvo spravedlnosti v roce 2008 předložilo k diskusi celkem 9 variant možné úpravy volebního systému, všechny větší či menší měrou splňovaly na první pohled těžko slučitelné požadavky po zvýšení poměrnosti volebního systému za současného zvýhodnění vítězné strany.

V následující tabulce jsou uvedeny základní parametry volebního systému a zmíněny odlišnosti mezi stávající právní úpravou a vládou preferovanou tzv. řeckou variantou.

**Tabulka 1: Srovnání základních parametrů volebního systému podle platné úpravy a tzv. řecké varianty**

<b>Parametr volebního systému</b>	<b>Platná úprava</b>	<b>„Řecká“ varianta</b>
<b>Zákonem stanovený práh</b>	5 % – 10, 15, 20 % pro koalice 2, 3, resp. 4 a více stran	<u>Beze změny</u>
<b>Počet volebních obvodů</b>	14 odpovídajících vyšším územně samosprávným celkům – krajům a hl. m. Praze	Zachován, avšak pro přepočítání hlasů na mandáty v prvním skrutiniu používány tzv. <u>sdužené kraje (NUTS2)</u>
<b>Stanovení počtu mandátů přidělovaných ve volebních obvodech</b>	Podle tzv. republikového mandátového čísla, které se získá podílem celkového počtu odevzdaných platných hlasů celkovým počtem mandátů (tj. 200). Republikovým mandátovým číslem se pak dělí celkový počet odevzdaných platných hlasů v daném volebním obvodu (volebním kraji), celé číslo podílu pak udává počet mandátů, které se v daném obvodu přidělují. V případě, že takto nejsou mezi obvody rozděleny všechny mandáty, používá se metoda největšího zbytku, tj. zbylé mandáty případnou obvodům, které vykazují největší zbytek dělení.	Zachováno používání republikového mandátového čísla s tím rozdílem, že mandáty nejsou rozdělovány mezi volební kraje, ale <u>sdužené kraje</u> .
<b>Matematická metoda přepočtu hlasů na mandáty</b>	D'Hondtův dělitel aplikovaný na úrovni volebního kraje	<u>Hagenbach-Bischoffova kvóta</u> aplikovaná na úrovni sdužených krajů. V případě, kdy sdužený kraj tvoří více volebních krajů, jsou mandáty pro jednu stranu rozdělovány mezi jednotlivé krajské kandidátky podle D'Hondtova dělitele. Mandáty, které nebyly rozděleny v prvním skrutiniu, připadají straně, která v celostátním měřítku získala nejvíce hlasů – jedná se o tzv. <u>bonus pro vítěze</u> .
<b>Preferenční hlasy</b>	Získ 5 % preferenčních hlasů v rámci jedné kandidátní listiny dává nárok na obsazení prvního místa na kandidátní listině; v případě, že více kandidátů získá 5 a více % preferenčních hlasů, jsou seřazeni podle absolutní výše preferenčních hlasů	<u>beze změny</u>

### Podstatné změny:

#### Počet volebních obvodů

Jednou z klíčových změn je úprava počtu obvodů, v nichž mají být mandáty rozdělovány v prvním skrutiniu s cílem odstranit výrazné disproporce mezi počty mandátů přidělovaných v jednotlivých krajích (Karlovarský kraj v roce 2006 - 5 mandátů, Praha 25). Čím méně mandátů se v obvodech rozděluje, tím větší je tendence

k disproportionality; v kombinaci se zvolenou matematickou metodou převodu hlasů na mandáty je počet mandátů tím určujícím faktorem, který stanovuje výši tzv. přirozeného prahu. Tento stav je možné ilustrovat na výsledcích v Libereckém kraji, kde SZ sice získala 9,58 % platných hlasů, avšak vzhledem k nízkému počtu rozdělovaných mandátů ve volebním kraji (8) na žádný z nich nedosáhla. (Celkově strana získala 6,29 % hlasů, ale jen 3 % mandátů). Tento stav částečně popírá ústavou garantovaný princip rovnosti volebního práva, když tedy v Libereckém kraji ani více než 9 % platných hlasů nestačil pro získání mandátu, zatímco např. KDU-ČSL ve Středočeském kraji, kde se rozdělovalo 23 mandátů, se svými 4,87 % platných hlasů v rámci kraje poslancecké mandáty získala.

Navrhovaná změna volebního zákona tedy **upravuje počet volebních obvodů pro první skrutinium** v tom směru, aby byly co do počtu oprávněných voličů souměřitelné, a aby se tedy počet rozdělovaných mandátů mezi jednotlivými obvody v maximální možné míře sblížoval. Autoři tzv. řecké varianty změny volebního zákona pro tento účel využili již existujících **tzv. sdružených krajů**, které se v ČR využívají pro statistické účely. Jedná se o územní jednotky vytvořené podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1059/2003 o vytvoření společné klasifikace statistických jednotek (NUTS). Pro účely volebního procesu byla zvolena úroveň územního dělení NUTS2, která zahrnuje 8 sdružených krajů (viz následující tabulka). Jejich výhodou je, že se jedná o již existující územní celky, s nimiž pracuje Český statistický úřad, který je rovněž zodpovědný za zpracovávání volebních výsledků. Zároveň sdružené kraje v některých případech obsahují více krajů, které jsou územní jednotkou stranické organizace a politické strany jsou zvyklé sestavovat kandidátní listiny právě na této úrovni. Nedochozí tedy k dělení některých krajů mezi dva sdružené kraje. Přehled a srovnání volebních a sdružených krajů poskytuje následující tabulka.

**Tabulka 2: Přehled volebních a sdružených krajů (NUTS2) a počtu jejich oprávněných voličů při volbách do PS PČR v roce 2006**

Volební kraj	Počet oprávněných voličů	Sdružený kraj	Počet oprávněných voličů
Hl. m. Praha	963 199	Praha	963 199
Středočeský	943 840	Střední Čechy	943 840
Jihočeský	518 573	Jihozápad	972 472
Plzeňský	453 899		
Karlovarský	244 051	Severozápad	902 422
Ústecký	658 371		
Liberecký	347 095	Severovýchod	1 200 644
Královéhradecký	445 372		
Pardubický	408 177		
Vysočina	409 618	Jihovýchod	1 346 312
Jihomoravský	936 694		
Olomoucký	519 383	Střední Morava	999 598
Zlínský	480 215		
Moravskoslezský	1 004 818	Moravskoslezsko	1 004 818

*Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ČSÚ (<http://www.volby.cz>)*

**V prvním skrutiniu** – rozdělení mandátů mezi strany **na úrovni sdružených krajů** – by mělo docházet za použití tzv. **Hagenbach-Bischoffovy kvóty** coby matematické metody převodu hlasů na mandáty. Nicméně, jak již bylo zmíněno, politické strany sestavují a předkládají kandidátní listiny na úrovni krajů. Tato praxe byla v návrhu změny volebního zákona zachována, přestože k rozdělení mandátů mezi strany by mělo docházet na úrovni sdružených krajů. V případě, že některý sdružený kraj zahrnuje více krajů volebních (např. sdružený kraj Severovýchod tvoří kraje Liberecký, Královéhradecký a Pardubický), jsou mandáty **mezi krajské kandidátní listiny** jednotlivých stran rozděleny **v druhém skrutiniu podle D'Hondtova dělitele**.

## Matematická metoda převodu hlasů na mandáty

Podle platné právní úpravy se ve volbách do Poslanecké sněmovny používá při převodu hlasů na mandáty tzv. D'Hondtův dělitel na úrovni krajů. Postup je následující: počet hlasů, které jednotlivé strany v kraji získali, se dělí řadou přirozených čísel (1, 2, 3, 4...  $n$ ), kde  $n$  je počet kandidátů na volební kandidátní listině. Následně se tyto podíly od všech stran seřadí od nejvyššího – každý podíl je však jednoznačně identifikován s určitou politickou stranou – a vytvoří se seznam tolika takto získaných podílů, kolik mandátů se v daném kraji rozděluje. Za každá podíl na takovém seznamu získává příslušná strana v daném kraji jeden poslanecký mandát. Takto jsou rozděleny všechny mandáty na úrovni krajů.

Použití D'Hondtova dělitele má tendenci mírně zvýhodňovat velké strany. I z toho důvodu se v již zmiňované koaliční dohodě uvádí jako příklad úpravy volebních pravidel ve směru garance vyšší míry proporcionality opuštění D'Hondtova dělitele a **(znovu)zavedení Hagenbach-Bischoffovy kvóty**. Ta na jedné straně skutečně vykazuje větší míru proporcionality výstupu, na straně druhé také umožňuje vytváření rezervy mandátů, které je možné přidělit vítězné straně coby prémie pro vítěze, o které koaliční dohoda rovněž mluví.

Hagenbach-Bischoffova kvóta funguje podstatně jinak než volební dělitele. Jedná se o číslo, které získáme podílem odevzdaných platných hlasů pro všechny strany, které celostátně překročily 5% volební práh, v daném obvodu (sdruženém kraji) počtem mandátů, které se v obvodu rozdělují, navýšeným o 1. Takto získaným číslem se potom dělí počet platných hlasů pro jednotlivé strany. Celé číslo podílu udává počet mandátů, na které má strana v daném sdruženém kraji nárok. Tímto je uzavřeno první skrutinium.

Pro volební kvóty platí, že obvykle nedochází k rozdělení všech mandátů hned v prvním skrutiniu – volební kvóta se prakticky nikdy „neotočí“ v počtu hlasů pro politickou stranu tak, aby podílem bylo celé číslo. Vznikají tedy **zbylé mandáty** (a zbylé hlasy), které je třeba rozdělit. Podle navrhované „řecké“ varianty úpravy volebního zákona by všechny zbylé mandáty ze sdružených krajů měla získat strana, která celostátně získala nejvyšší počet hlasů – jednalo by se o již zmiňovanou **prémii pro vítěze**, která by však byla pohyblivá v závislosti na počtu nepřidělených mandátů a její výše by nebyla předem známa.

Prémiové mandáty by podle návrhu měly být přiděleny konkrétním osobám na základě **zvláštní kandidátní listiny** o 20 jménech, které by strany byly povinny předložit vedle ostatních krajských kandidátek. Na této kandidátce by mohly být uvedeny jen kandidáti, kteří se dostali již na krajské kandidátky. V případě zisku mandátu na základě této **zvláštní kandidátní listiny** by místo daného kandidáta na úrovni kraje bylo postoupeno následujícímu kandidátovi podle krajské kandidátní listiny.

## Srovnání platné právní úpravy a „řecké“ varianty změny volebního systému

Zaměřme se nyní na srovnání platné právní úpravy volebních pravidel s vládou schválenou tzv. řeckou variantou změny volebního zákona, a to na základě přepočtu výsledku voleb z roku 2006. Je nicméně třeba dodat, jak již bylo řečeno výše, že přepočet výsledků nepostačuje pro obecné platné zhodnocení působení volebního systému (navíc jde jen o jeden výsledek voleb) a s takto uvedenými informacemi je tedy vhodné pracovat obezřetně.

V následující tabulce jsou zachyceny volební výsledky jednotlivých stran podle stávající a navrhované zákonné úpravy. Jsou zde uvedeny absolutní počty poslaneckých mandátů i jejich relativní vyjádření a zejména výše a směr změny (nárůst či pokles u jednotlivých stran).



**Tabulka 4: Srovnání skutečných volebních výsledků a výsledků podle tzv. řecké varianty, volby 2006**

	podíl hlasů	skutečně získané mandáty		mandáty podle „řecké“ varianty		Změna	
	v %	absolutně	v %	absolutně	v %	absolutně	v proc. bodech
ODS	35,38	81	40,5	85	42,5	+4	+2
ČSSD	32,32	74	37,0	67	33,5	-7	-3,5
KSČM	12,81	26	13,0	25	12,5	-1	-0,5
KDU-ČSL	7,22	13	6,5	12	6,0	-1	-0,5
SZ	6,29	6	3,0	11	5,5	+5	+2,5

*Poznámka: Modře jsou zvýrazněny, u kterých by došlo k navýšení počtu získaných mandátů, červeně pak ty, které by o mandáty přišly.*

Je zřejmé, že po přepočtu hlasů z voleb roku 2006 podle navrhované „řecké“ varianty by své zastoupení posílila nejen ODS, vítěz voleb, a to díky volební prémii, ale také nejmenší parlamentní strana SZ, která je v současném systému výrazně podreprezentována. U SZ by nárůst počtu mandátů byl dokonce vyšší než u vítězné ODS, a to jak v absolutním, tak v relativním vyjádření. Co se úbytku mandátů týká, tratily by všechny zbývající strany. Nejvíce pak druhá nejsilnější ČSSD, mírně i KSČM a KDU-ČSL. Absolutně i relativně největší ztráta u ČSSD spíše než tendenci k znevýhodnění druhé nejsilnější strany odráží již zmiňované mírné zvýhodnění dvou nejsilnějších stran v používaném volebním systému.

Větší vypovídací hodnotu o věrnosti zastoupení politických stran ve vztahu k počtu hlasů vyjadřuje index reprezentace – poměr počtu mandátů k počtu hlasů, oboje v relativním vyjádření. Hodnota indexu = 1 znamená, že procento mandátů je shodné s procentem hlasů. Hodnoty větší než jedna naznačují nadreprezentaci strany (procento mandátů je větší než procento hlasů), hodnoty menší než 1 naopak podreprezentaci strany (procento mandátů je menší než procento hlasů). Srovnání indexů reprezentace poskytuje následující tabulka.

**Tabulka 5: Srovnání indexu reprezentace parlamentních stran na základě voleb roku 2006 podle platné právní úpravy a „řecké“ varianty návrhu změny volebního zákona**

	podle platné právní úpravy	„řecká“ varianta návrhu změn
<b>ODS</b>	1,14	1,20
<b>ČSSD</b>	1,14	1,04
<b>KSČM</b>	1,01	0,98
<b>KDU-ČSL</b>	0,90	0,83
<b>SZ</b>	0,48	0,87
<i>rozptyl</i>	0,05958	0,01730

Z tabulky je patrné, že velká míra disproporcionality působení uplatňovaného volebního systému se podepsala právě na výsledku Strany zelených. Index reprezentace 0,48 značí vysokou míru podreprezentace: procento získaných mandátů bylo méně než poloviční vůči procentu získaných hlasů. Zároveň je i patrné, že stávající volební systém mírně zvýhodňuje velké strany. Mírně nadreprezentovány jsou jak obě nejsilnější strany ODS a ČSSD, tak i – v menší míře – třetí KSČM. Čtvrtá nejsilnější strana KDU-ČSL, kterou je vedle SZ možné řadit mezi malé strany, byla naopak podreprezentována.

Podle „řecké“ varianty by došlo zejména ke korekci výsledku SZ. Strana by sice zůstala podreprezentována, ale ve znatelně menší míře. Ztráta mandátů by se naopak projevila v reprezentaci KDU-ČSL, KSČM a ČSSD: první dvě zmíněné strany by byly

podreprezentovány (KDU-ČSL více než v předchozím případě, KSČM by mírnou nadreprezentací vyměnila za mírnou podreprezentaci), ČSSD by celkem výrazně snížila míru svojí nadreprezentace. Celkem logicky by se díky prémie pro vítěze zvýšila míra nadreprezentace vítěze voleb, tedy ODS.

Pokud bychom se na míru reprezentace politických stran měli podívat z celkového pohledu, můžeme využít statistické veličiny rozptylu. Jeho nižší hodnota u „řecké“ varianty vypovídá o tom, že hodnoty indexů reprezentace jednotlivých stran jsou si v tomto případě bližší než v případě uplatňovaného volebního systému. Stručně řečeno, z celkového pohledu jsou rozdíly mezi indexy menší a „řeckou“ variantu je z tohoto úhlu pohledu možné považovat za vyrovnanější.

Posledním rozměrem důsledku úprav volebního systému, kterým je zde vhodné se zabývat, je regionální rozložení dopadu změn. Vzhledem k tomu, že podle návrhu změn volebního zákona se 1) zavádějí tzv. sdružené kraje a tam, kde sdružený kraj obsahuje více než jeden volební kraj se následně fakticky vytváří soupeřivý vztah mezi krajskými kandidátkami jedné strany, 2) část mandátů, které se dosud rozdělovaly přímo v krajích budou převedeny do rezervy prémie pro vítěze a 3) zavádí se zmiňovaná zvláštní kandidátní listina, které má být použito pro rozdělení mandátů v rámci prémie pro vítěze a u níž lze předpokládat, že se na jejím sestavování více projeví síla stranického ústředí, má navrhovaná podoba změny volebního zákona i tento teritoriální rozměr.

Je nicméně obtížné předvídat, jak se vytvořená rivalita mezi krajskými kandidátkami jedné strany a vytváření „prémiové“ kandidátní listiny projeví na fungování politických stran. Z toho důvodu se zde zaměříme na objektivně zjiřitelné kvantitativní změny. Následující tabulka ukazuje změny v rozdělení mandátů mezi jednotlivé volební kraje. Je zde však třeba zmínit, že zvláštní prémiová kandidátní listina, která najde uplatnění v případě, že strana ve volbách zvítězí, bude obsahovat jména, která se zároveň objeví na krajských kandidátkách. I tyto mandáty by pak tedy bylo možné přidělit jednotlivým krajům. Vzhledem k tomu, že nejsou známy způsoby vytváření těchto kandidátek – a jak již bylo zmíněno, lze předpokládat, že stranické ústředí bude usilovat o udržení maximálně možného vlivu na její sestavování –, nejsou tyto prémiové mandáty v tabulce nijak obsaženy. Pokles mandátů tedy spíše než definitivní změnu zastoupení daného kraje ve sněmovně vyjadřuje, kolik mandátů by při uplatnění „řecké“ varianty při volbách roku 2006 nebylo obsazeno na základě krajské stranické kandidátky.

**Tabulka 7: Mandáty rozdělené mezi volební kraje na základě voleb roku 2006 podle platné právní úpravy a „řecké“ varianty návrhu změny volebního zákona**

volební kraj	podle platné právní úpravy	„řecká“ varianta návrhu změn	změna
<b>Hl.m.Praha</b>	25	24	-1
<b>Středočeský</b>	23	22	-1
<b>Jihočeský</b>	13	13	0
<b>Plzeňský</b>	11	8	-3
<b>Karlovarský</b>	5	5	0
<b>Ústecký</b>	14	13	-1
<b>Liberecký</b>	8	7	-1
<b>Královéhradecký</b>	11	10	-1
<b>Pardubický</b>	10	10	0
<b>Vysočina</b>	10	9	-1
<b>Jihomoravský</b>	23	24	+1
<b>Olomoucký</b>	12	13	+1
<b>Zlínský</b>	12	10	-2
<b>Moravskoslezský</b>	23	22	-1

*Poznámka: Červeně jsou vyznačeny kraje, kde by došlo k poklesu počtu rozdělovaných mandátů, modře pak ty volební kraje, u nichž by došlo k navýšení počtu rozdělovaných mandátů.*

Tuto část uzavírá tabulka, v níž jsou souborně uvedeny výsledky politických stran podle jednotlivých krajů a vzájemně srovnána uplatnění platné právní úpravy a „řecké“ varianty změny volebního zákona při volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006.

**Tabulka 8: Přehled zisku mandátů podle stran a krajů na základě voleb roku 2006 podle platné právní úpravy a „řecké“ varianty návrhu změny volebního zákona**

	ODS			ČSSD			KSČM			KDU-ČSL			SZ		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
<b>Hl.m.Praha</b>	14	13	-1	6	6	0	2	2	0	1	1	0	2	2	0
<b>Středočeský</b>	10	10	0	8	7	-1	3	3	0	1	1	0	1	1	0
<b>Jihočeský</b>	6	5	-1	4	4	0	2	2	0	1	1	0	0	1	+1
<b>Plzeňský</b>	5	4	-1	4	3	-1	2	1	-1	0	0	0	0	0	0
<b>Karlovarský</b>	2	2	0	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ústecký</b>	5	5	0	6	5	-1	2	2	0	0	0	0	1	1	0
<b>Liberecký</b>	4	3	-1	3	2	-1	1	1	0	0	0	0	0	1	+1
<b>Královéhradecký</b>	5	4	-1	4	3	-1	1	1	0	1	1	0	0	1	+1
<b>Pardubický</b>	4	4	0	4	4	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
<b>Vysočina</b>	3	3	0	4	4	0	2	1	-1	1	1	0	0	0	0
<b>Jihomoravský</b>	8	7	-1	8	8	0	3	4	+1	3	3	0	1	2	+1
<b>Olomoucký</b>	4	4	0	5	5	0	2	2	0	1	1	0	0	1	+1
<b>Zlínský</b>	4	4	0	5	4	-1	1	1	0	2	1	-1	0	0	0
<b>Moravskoslezský</b>	7	7	0	11	1	-1	3	3	0	1	1	0	1	1	0
<b>zvláštní kandidátka</b>	-	10	+1 0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0
<b>Celkem</b>	81	85	+4	74	6	-7	26	25	-1	13	1	-1	6	11	+5

*Vysvětlivky: sloupec A: skutečné zisky podle platných volebních pravidel*

*sloupec B: zisky podle tzv. řecké varianty*

*sloupec C: rozdíl mezi tzv. řeckou variantou a stávající podobou volebního systému (B-A); červeně jsou vyznačeny úbytky, modře přírůstky mandátů*

### Dopady uplatnění „řeckého“ volebního systému v jiných zemích

Při zvažování možného dopadu nastavení volebního systému je vhodné poohlédnout se po zkušenosti z jiných zemí. Ostatně sami autoři různých variant změny volebního zákona se inspirovali v zahraničí (odtud neformální názvy „skotská“, „nizozemská“, „řecká“, „italská“ či „polská“ varianta). Je však třeba mít na paměti, že každá společnost je jiná, jiná bývá struktura a fungování stranického systému, jiné je chování voličů atd.

Pokud se podíváme do Evropy – je oprávněné se domnívat, že mimoevropské politické systémy jsou ve své drtivé většině tomu českému natolik vzdáleny, že mohou být pro zkoumání dopadu působení volebního systému spíše zavádějící a pro naše účely tedy irelevantní –, v žádné z nich nelze dohledat volební systém používaný při parlamentních volbách, který by byl zcela totožný s navrhovanou „řeckou“ variantou, tj. obsahoval uplatnění Hagenbach-Bischoffovy kvóty (resp. jakékoliv volební kvóty) a přidělení všech zbývajících mandátů celostátnímu vítězi voleb. Dokonce ani v samotném Řecku takový

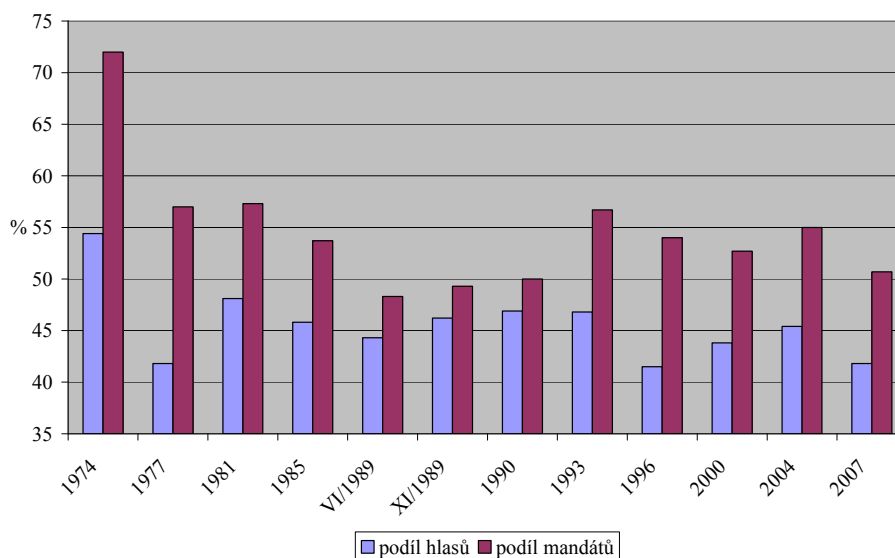


system neexistuje, byt pochopitelne v dilcich parametrech a obecné logice podobnosti jsou. Vzhledem k tomu, ze se prave rcke volebni inzenyrstvi stalo vzorem pro ceské volebni reformatory, podivejme se na upravu voleb do rckého parlamentu.

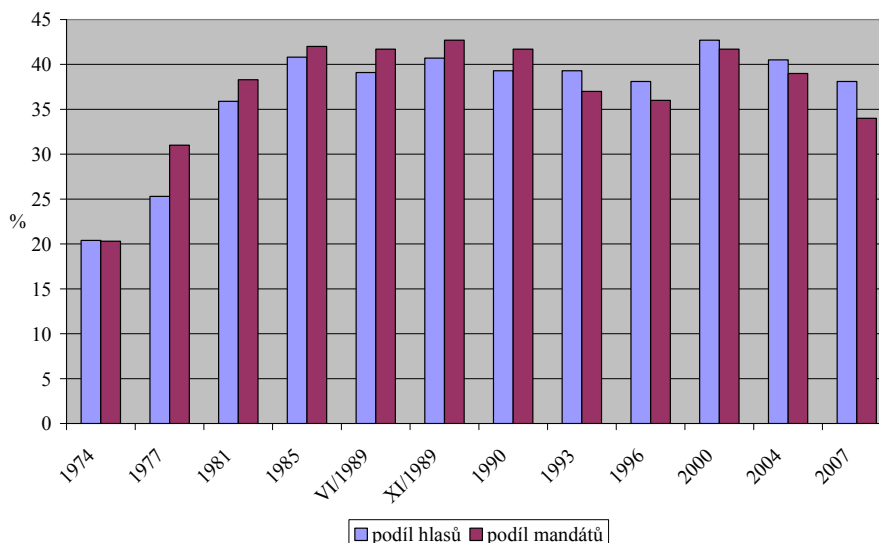
Řecká třetí republika po roce 1974, kdy došlo k obnovení demokratického zřízení po relativně krátkém období vojenské diktatury (1968-1974), vykazuje výraznou stabilitu systému politických stran, z nichž prakticky všechny vznikly zcela nově. Dvě dlouhodobě nejsilnější strany od počátku 80. let minulého století pravidelně získávají 80 % a více hlasů voličů

Volební systém tedy – s výjimkou voleb let 1989-1990, kdy platila odlišná volební pravidla usilující o větší míru proporcionality volebního systému, „vyrábí“ vládní většinu pro vítěznou stranu. Výrazně zvýhodněná je tedy nejsilnější strana, naopak volebně druhá neúspěšnější strana od volební reformy z roku 1990 relativně ztrácí (viz následující grafy).

**Graf 2: Podíl hlasů a poslaneckých mandátů vítězné strany, 1974-2007**



**Graf 3: Podíl hlasů a poslaneckých mandátů druhé nejsilnější strany, 1974-2007**



Volební systém nemá tedy účinky většinových systémů, kdy bývají zvýhodňovány všechny velké strany na úkor všech malých (jako např. ve Velké Británii), nýbrž znevýhodňuje i druhou nejsilnější – byť s tou první téměř srovnatelně velkou – stranu. Toho je dosaženo poměrně složitým převodem zbylých mandátů z různých skrutinií na místní úrovni. Volební zákon dělí zemi na 56 volebních obvodů, které se v drtivé většině shodují s administrativním uspořádáním země. Výjimku tvoří nejlidnatější administrativní jednotky, které jsou rozděleny do více volebních obvodů. V každém obvodu se obsazuje počet mandátů odvozený od počtu obyvatel.<sup>2</sup> Existují tak výrazně disproporce v jejich velikosti – téměř deset obvodů je jednomandátových, ostatní jsou vícemandátové.

V prvním skrutiniu se rozděluje 288 mandátů na úrovni volebního obvodu. V obvodech, kde se volí jen jeden mandát, postačuje k vítězství prostá většina hlasů. Ve vícemandátových obvodech se uplatňuje Hagenbach-Bischoffova kvóta, a to pouze na strany a nezávislé kandidáty (toto omezení platí i u jednomandátových obvodů), kteří na celostátní úrovni překročili 3% práh minimálního počtu získaných platných hlasů.

Pokud v některých obvodech nedojde k rozdělení všech mandátů podle této kvóty (což je velmi časté), převádějí se zbylé mandáty na vyšší úroveň územního dělení, na 13 regionů, přičemž každý z těchto regionů zahrnuje několik volebních obvodů. U každé strany, která překročila 3% práh se sečtou platné hlasy získané v daném regionu a tato suma je potom vydělena tzv. Hareovou kvótou (celkový počet odevzdaných platných hlasů na regionální úrovni vydělený počtem mandátů, které v regionu zbývá přidělit).

Pokud i po tomto regionálním skrutiniu zbývají nějaké mandáty, jsou rozděleny na celostátní úrovni, opět za pomoci Hareovy kvóty. Pokud by i poté zbývaly nějaké mandáty, připadnou vítězné straně.

Vedle těchto 288 mandátů se ještě rozděluje 12 mandátů na celostátní úrovni – celé Řecko je jedním volebním obvodem. Tato parlamentní místa se stranám distribuuje za pomoci Hareovy kvóty, v případě zbylých mandátů se pak uplatňuje D'Hondtův dělitel.

Ve svém důsledku prostřednictvím několika skrutinií tento systém zvýhodňuje volebně nejsilnější stranu. Tento systém má být ještě posílen díky změnám volebních pravidel v roce 2004, podle nichž by napříště měla mít vítězná strana nárok na bonus 40 parlamentních míst. V roce 2007 prošla další reforma volebního zákona, která vítězné straně dokonce dává právo na míst 50. Dosud však není možné hodnotit, jakým způsobem se tato změna projeví na reprezentaci stran v parlamentu a vytváření vlády, protože podle ústavního pořádku Řecka změny volebního zákona, které v parlamentu prošly pouze prostou většinou, jsou platné až pro přespříští volby, tedy podle úpravy z roku 2004 se bude volit v příštích volbách, v těch následujících pak podle podoby volebního systému z roku 2007.

---

<sup>2</sup> Počet mandátů v obvodech se pravidelně upravuje v souladu s demografickým vývojem, který každých deset let stát zjišťuje prostřednictvím sčítání lidu.