
Navrhované změny volebního zákona vzešlé z dodatků „opoziční smlouvy“ v roce 2000 a jejich možné důsledky

TOMÁŠ KOSTELECKÝ*

Sociologický ústav AV ČR, Praha

Proposed Changes to the Electoral Law Resulting from Amendments to the 'Opposition Agreement' in 2000 and their Possible Consequences

Abstract: Amendments to the 'opposition agreement' signed by the Czech Social Democratic and the Civic Democratic Parties in early 2000, include "The Agreement on the Basic Parameters of the Change to the Electoral System". The key change in the electoral law included the increase in the number of electoral districts from 8 to 35 and the introduction of a new system for the translation of votes into seats. The article combines the proposed parameters of the bill with the data on party support from opinion polls and estimations of voting patterns known from previous elections for modelling possible electoral outcome in terms of seats. The model shows that the proposed electoral system tends to bring about unstable results in terms of seats. Even a small change in party popular support can result in a fundamental change in the number of seats obtained. Consequently, prior to an election it is extremely difficult to estimate, which parties might be able to constitute a parliamentary majority, even if relatively precise and reliable results of opinion polls are available. The proposed system rewards bigger parties and tends to punish smaller parties. It indirectly increases the threshold necessary for obtaining seats to around 10-12% of the vote.

Sociologický časopis, 2000, Vol. 36 (No. 3): 299-305

Politické dohody, které jako dodatek tzv. „opoziční smlouvy“ podepsaly Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) a Občanská demokratická strana (ODS), mohou, pokud budou smluvními stranami dodrženy, v mnohém ovlivnit další vývoj politického systému v České republice. V tomto textu se zaměříme na dohodu č. 2, tedy „Dohodu o základních parametrech změny volebního systému“. Pokusíme se objasnit, jak by budoucí volební systém voleb do dolní komory Parlamentu – Poslanecké sněmovny, jehož základní parametry jsou předjímány v textu zmiňované dohody, fungoval v praxi a jaké by mohly být politické důsledky jeho přijetí.

Skutečnost, že volební systémy samy o sobě do značné míry ovlivňují podobu systému politických stran, je dostatečně dlouho známa, a také reflektována v odborné literatuře. Duverger [1950: 13] empiricky odpozorované korelace mezi typem volebního systému a typem stranického systému formuloval takto: „1. Systém poměrného zastoupení vede k systému více stran, rigidních a nezávislých; 2. Dvoukolový většinový systém vede k systému více stran, flexibilních a závislých; 3. Jednokolový většinový systém vede k dualismu politických stran“ [*1. la représentation proportionnelle tend a un système de partis multiples, rigides et indépendants; 2. le scrutin majoritaire a deux tours, a un système de partis multiples, souples et dépendants; 3. le scrutin majoritaire a un seul*

*) Veškerou korespondenci posílejte na adresu: RNDr. Tomáš Kostecký, CSc., Sociologický ústav AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1, fax (02) 2222 0143, e-mail kostel@soc.cas.cz

tour, au dualisme des partis.]. Takto formulovaná tvrzení se později stala tématem mnoha vědeckých diskusí. Někteří se snažili Duvergerovy „zákony“ modifikovat, doplnit nebo převést do „pravděpodobnostní formy“, a tak odstranit jejich slabší místa [např. Rae 1971, Sartori 1986]. Někteří kritikové Duvergerových úvah naopak odmítali považovat volební systémy za nezávisle proměnné v celém vztahu a chápali je pouze jako jeden z projevů hlubších strukturálních determinant působících ve společnosti [Eckstein a Apter 1963]. Polemiky ohledně formulace Duvergerových idejí ovšem neubraly na zajímavosti samotnému zkoumání vztahů mezi volebními systémy a systémy politických stran, a to jak v jednotlivých zemích „západního světa“ [Grofman a Lijphart 1986, Lijphart a Grofman 1984], tak i v postkomunistických zemích [Kostecký 1993, forthcoming; Lebeda 1998]. Z jednotlivých případových studií, stejně jako z komparativních studií pracujících s empirickými daty z více zemí, je totiž zřejmé, že zvláště změny volebního systému jsou jen zřídka bez vlivu na fungování systému stran. Proto má také smysl pokusit se modelovat potenciální efekt navržené změny volebního zákona na českou politickou scénu.

Dohoda ČSSD a ODS uvádí, že hlavním cílem změn by mělo být nalezení takového volebního systému, který „významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů“ (<http://www.ods.cz/dohoda2.doc>). Dle návrhu by mělo jít o poměrný systém voleb s většinovými prvky. Volební kraje by neměly přesáhnout hranice administrativních krajů a měly by být složeny z okresů. Volebních krajů by mělo být 35, přičemž hlavní město Praha by mělo být rozděleno na čtyři volební kraje. Města Brno a Ostrava by tvořila po jednom volebním kraji. Počet poslanců by měl zůstat na dnešních 200, rozdělování mandátů by mělo být prováděno modifikovanou (tzv. vyrovnávací) Koudelkovou metodou. Pokusili jsme se vypočítat, jak by za použití takového volebního systému dopadly volby do Poslanecké sněmovny, kdyby se konaly záhy po podpisu dohody, na počátku roku 2000. Protože text volebního zákona upravující všechny detaily budoucího postupu při sčítání hlasů a přidělování mandátů ještě nebyl napsán, byli jsme nuceni zákonodárce „předběhnout“ a výsledky některých jejích budoucích rozhodnutí odhadnout. Zde máme na mysli především vlastní vymezení volebních krajů. Ačkoliv to smlouva mezi ČSSD a ODS nezmiňuje, přidali jsme si k uvedeným kritériím pro vymezování volebních krajů ještě jedno další: volební kraje by, pokud jde o počet voličů, měly být přibližně stejně velké. I při dodržení všech omezujících pravidel je volební kraje možné vymezit mnoha různými způsoby. Jedno z možných řešení ukazuje mapa 1.¹ Jsou-li vymezeny volební kraje, dalším nutným krokem je určení počtu mandátů připadajících na jednotlivé volební kraje. Podle vyjádření jednoho z autorů navrženého volebního systému [Koudelka 2000] se mezistranická komise ODS a ČSSD dohodla na tom, že v Praze bude přiděleno celkem 25 mandátů, o počtu přidělených mandátů v ostatních volebních krajích dosud nebylo rozhodnuto. Z Koudelkova textu není zcela zřejmé, zda obě politické strany hodlají přímo určit počet mandátů i v ostatních volebních krajích, je ovšem zřejmé, že ať už se použije jakákoliv metoda, měl by být výsledný počet parlamentních křesel, o něž se v každém z volebních krajů soupeří, úměrný počtu tam odevzdaných hlasů, neboť jiné řešení by odporovalo zásadě rovného hlasovacího práva a mohlo by být snadno zpochybněno Ústavním soudem. V zásadě tedy musí platit, že čím

¹) Autor tohoto článku vymezil volební obvody ještě předtím, než mu bylo známo vymezení obvodů publikované v článku Z. Koudelky [2000]. Je zajímavé, že oba návrhy se přesto z velké míry překrývají, zvláště pokud jde o vymezení volebních obvodů na Moravě. Z toho je zřejmé, že navržená kritéria, pokud budou dodržena, omezují prostor pro manipulaci s obvody.

větší je počet voličů žijících ve volebním kraji a čím větší je volební účast, tím více mandátů se ve volebním kraji rozdělí. Protože jde celkem o 200 mandátů při 35 volebních krajích (v průměru tak připadá 5,7 mandátů na jeden volební kraj), v praxi se ve většině volebních krajů kandidáti utkají buď o 5, nebo o 6 mandátů, méně často o 4, 7 či 8 mandátů. Na tomto místě je třeba vysvětlit způsob, jakým zmíněná modifikace Koudelkovy metody² přiděluje mandáty jednotlivým stranám. Nejlépe to půjde na příkladu:

Tabulka 1: Přidělování mandátů stranám modifikovanou (tzv. „vyrovnávací“) Koudelkovou metodou v hypotetickém pětimandátovém volebním kraji

Strana	Získaných hlasů			Přiděleno mandátů
	Hlasy/1,42	Hlasy/2	Hlasy/3	
A	40 420	28 465	20 210	2
B	39 798	28 027	19 899	1
C	39 382	27 734	19 691	1
D	30 762	21 663	15 381	1

Počet hlasů odevzdaných jednotlivým stranám v tomto volebním kraji se zapíše do prvního sloupce. Ve druhém sloupci se počet získaných hlasů vydělí číslem 1,42, ve třetím sloupci číslem 2 (je-li potřeba, dělí se dále čísly 3, 4, 5, ...). V takto vzniklé tabulce se ve druhém a dalších sloupcích vyhledá 5 největších čísel (jsou označeny tučným písmem) a podle nich se určí počet mandátů přidělený jednotlivým stranám. Stejně se postupuje i u případech, že kandidáti ve volebním kraji soupeří o jiný počet křesel než 5, jen počet označených čísel je, samozřejmě, roven počtu přidělovaných mandátů.

Pokud je podpora voličů rozložena relativně rovnoměrně mezi více politických stran či koalic (a tak je tomu právě v současné situaci v České republice), získají v typickém pětimandátovém volebním kraji kandidáti čtyř nejsilnějších politických subjektů – ČSSD, ODS, KSČM a čtyřkoalice (koalice Unie svobody, Křesťanské a demokratické unie, občanské demokratické aliance a Demokratické unie) po jednom mandátu. Nejsilnější strana v příslušném volebním kraji pak bude navíc „odměněna“ druhým mandátem. U šestimandátových volebních krajů bude přidělení mandátů velmi závislé na vzájemných poměrech sil mezi stranami. Nejčastěji mohou nastat dva případy: pokud budou první dvě strany relativně vyrovnané, získají po dvou poslaneckých křeslech, zatímco zbylé dvě po jednom křesle; pokud ovšem bude první strana výrazně silnější než ostatní, získá zpravidla tři mandáty (buď na úkor druhé či čtvrté v pořadí). Strana, která bude schopna získat alespoň 15 % hlasů ve většině z volebních krajů, nemusí mít obavy o své parlamentní zastoupení, a to ani tehdy, bude-li až na čtvrtém místě, neboť pravděpodobně získá v každém volebním kraji právě jeden mandát. Totéž ovšem bude platit i pro stranu, která ve většině volebních krajů obsadí třetí místo, dokonce i tehdy, když se bude její zisk hlasů blížit dvěma nejsilnějším stranám. Protože je už z výsledků předchozích voleb známo, že voličská podpora jednotlivým stranám se značně liší region od regionu, dá se s velkou pravděpodobností předpokládat, že žádná strana nebude vítězem ve všech volebních krajích, ale v různých volebních krajích bude pořadí stran různé. To bude oslabovat většino-

²) Strany opoziční smlouvy užívají z politických důvodů [viz Koudelka 2000: 43] název „vyrovnávací d’Hondtova metoda“. Protože jsou vlastnosti použité metody dosti odlišné od klasické metody d’Hondta, držíme se v textu spíše označení Koudelkova metoda, podle autora návrhu.

vé prvky systému. Dá se říci, že navrhovaný systém ani tolik neposílí silné strany, jako oslabí strany slabé. Předchozí tvrzení ovšem nebude platit v případě, že ona „silná strana“ bude jenom jedna, resp. jedna ze stran bude výrazně silnější než ostatní. V tom případě systém nejsilnější stranu zvýhodní dosti podstatně. V „rizikovém pásmu“ se naopak ocitne každá strana, jejíž volební zisk se bude pohybovat kolem nebo pod 12 %, zvláště v případě, že zisk dvou či více úspěšnějších stran bude vyšší než 20 % hlasů. Tato skutečnost bude pravděpodobně hlavním faktorem pro vytvoření společné kandidátky čtyřkoalice, neboť volební preference Unie svobody (US) a Křesťanské a demokratické unie (KDU-ČSL) dlouhodobě oscilují kolem 10 % a preference Občanské demokratické aliance a Demokratické unie zřídka kdy převyšují 2 %. Rozhodnutí kandidovat jako samostatné strany by přineslo dvěma silnějším stranám čtyřkoalice nejisté vyhlídky na zastoupení v Parlamentu, zatímco slabším dvěma stranám čtyřkoalice jistý neúspěch.

O vítězi voleb naopak rozhodnou především tři faktory: regionální rozdíly ve volební podpoře jednotlivých stran, vlastní vymezení volebních krajů a momentální přízeň voličů. Zatímco z výsledků výzkumů víme, že regionální rozdíly v oblíbě jednotlivých stran jsou poměrně stabilní v čase [Jehlička a Sýkora 1991, Kostelecký 1995], i při nevelkém výkyvu voličských preferencí se mohou počty mandátů získaných jednotlivými stranami měnit. Pokud by bylo kupříkladu použito rozdělení na volební kraje z obrázku 1, procento hlasů odevzdaných jednotlivým stranám by odpovídalo volebním preferencím zjištěným agenturou STEM [Dlouhodobý... 2000] (v tomto modelu jsme konkrétně použili průměrnou volební podporu za období říjen 1999 až leden 2000: ODS 21,5 %, čtyřkoalice – pro jednoduchost uvažována jako součet hlasů pro US a KDU-ČSL – 21,3 %, KSČM 19,8 % a ČSSD 14,0) a rozdělení příznivců jednotlivých stran mezi okresy by bylo stejné jako v minulých volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998, vypadalo by rozdělení mandátů následovně: ODS 67, čtyřkoalice 57, KSČM 54 a ČSSD 22. Způsob počítání hlasů by tak neobyčejně zvýhodnil ODS, zvláště proto, že se jí v jednáních podařilo přimět ČSSD netrvat na zavedení klasického d'Hondtova systému, a také dohodou o rozdělení Prahy na 4 volební kraje. Nepočítáme-li zmíněné rozdělení Prahy, je prostor pro manipulace s volebními kraji dosti omezen, ne však vyloučen. Relativně účinnou technikou manipulace by kupříkladu bylo dělat menší (pětimandátové) volební kraje v regionech, kde se dá očekávat převaha zvýhodňované strany. Tam, kde je preferovaná strana slabší, dělat naopak volební kraje větší (šestimandátové). Faktem je, že obecně jsou pokusy o manipulaci s volebními obvody možné (a to nejen v případě voleb do Poslanecké sněmovny), neboť problém vymezení volebních obvodů byl zatím v České republice považován za „technickou záležitost“ a jako takový ponecháván v rukou stranických komisí, eventuálně úředníků ministerstva vnitra.³ Ze stejného důvodu dosud neexistují žád-

³) Že členové mezistranické komise ODS a ČSSD brali v úvahu při vymezení volebních obvodů především zájmy svých stran, uvádí i její sociálnědemokratický člen Koudelka, když popisuje spory o to, na kolik obvodů má být rozdělena Praha, Brno a Ostrava. Zástupci obou stran navrhovali vždy přesně ta řešení, která byla, vzhledem k odhadovaným politickým preferencím ve zmíněných městech, výhodná právě pro jejich mateřskou stranu. Je na místě si rovněž uvědomit, že samotné rozhodnutí „skládat“ volební kraje z dnešních okresů, ačkoliv je rozumně zdůvodněné, není politicky zcela neutrální, protože moravské okresy jsou větší a také volební kraje z nich sestavené budou pravděpodobně větší. To nahrává především ODS, která je na Moravě tradičně slabší než v Čechách. Při reformě územní správy navíc pravděpodobně vzniknou nové, menší

né institucionální a procedurální překážky bránící potenciálním manipulacím, jako jsou Royal Boundary Commissions v Británii nebo precedentní rozhodnutí soudů o sporných případech jako v USA.

Při poměrně vyrovnaných preferencích ODS, čtyřkoalice a KSČM však má největší vliv na očekávané počty získaných mandátů i jen malá změna vlastních volebních preferencí. Pokud by byla podpora čtyřkoalice o pouhé 1,1 % vyšší než v předchozím případě (tedy 22,4 %, počítáno jako součet preferencí KDU-ČSL a US), zároveň se o 1,6 % snížila obliba ODS (na 19,9 %), o 1 % klesla podpora KSČM (na 18,8 %) a jen o 1,4 % vzrostly preference ČSSD (na 15,4 – čísla představují volební preference podle STEM, zveřejněné v *Lidových novinách* 22. 3. 2000), volby by s 64 mandáty vyhrála čtyřkoalice, následována ODS a komunisty (shodně po 52 mandátech) a ČSSD, která by si výrazně polepšila z 22 na 32 mandátů. Porovnání obou prognóz jasně ukazuje, že navržený systém je dosti nestabilní, neboť při určitém rozložení sil i malá změna stranické popularity vede k výrazně odlišným výsledkům ve složení parlamentu.

Poslední zajímavou vlastností navrhovaného volebního systému je jeho potenciální vliv na institucionální fungování samotných politických stran. Je skutečností, že v každém z pětaticeti volebních krajů by reálnou šanci na zvolení měli jeden až dva kandidáti každého ze čtyř uvažovaných volebních seskupení. Důležitý je i fakt, že použití Koudelkovy formule umožní přidělit všechny mandáty najednou. Neprobíhá tedy žádné druhé skrutinium, ve kterém by na dosud neobsazená místa dosazovaly stranické špičky své favority. Teoreticky tak mohou nastat dvě dosti podstatně odlišné situace. Centrální orgány stran se mohou snažit dosazovat do čela jednotlivých kandidátek „volební lídry“. Pokud by se jim tento postup podařilo prosadit, nesmírně by to posílilo jejich moc. Možný je ovšem i zcela opačný vývoj. Obava regionálních organizací stran, že nebudou mít v parlamentu žádné své zástupce, si může vynutit konání primárních voleb, což by znamenalo jasný posun k decentralizaci moci v politických stranách. Pokud by navíc volební zákon zachoval dosud existující možnost preferenčními hlasy měnit pořadí kandidátů, získali by voliči v jednotlivých volebních krajích velmi účinnou zbraň k ovlivňování personálního složení parlamentu, neboť i drobná změna pořadí na čelných místech kandidátky by mohla některého kandidáta připravit o „prakticky jisté“ místo v parlamentu, zatímco jiného kandidáta do parlamentu poslat. To by ještě více posílilo decentralizaci moci ve stranách a vedlo k větší závislosti regionálních organizací stran na vůli místních voličů. Úplně na závěr se zamyslíme nad tím, zda mohou navrhované změny volebního systému naplnit deklarovaný hlavní cíl jejich autorů, tedy „významně usnadnit vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů“. Samotné prognózy počtu mandátů přidělených jednotlivým stranám podle nového volebního zákona naznačují, že cíle by mohlo být dosaženo třemi různými způsoby. Pokud by se ČSSD podařilo znovu získat voliče, které ztratila za dva roky své menšinové vlády, a to na úkor KSČM, opakovala by se situace z roku 1998. Většinová vláda by mohla být vytvořena jako koalice dvou ze tří následujících subjektů: ODS, ČSSD a čtyřkoalice. Pokud by si KSČM udržela preference kolem 20 % a volební podpora ČSSD by zůstala v rozmezí 12-15 %, bylo by možné vytvoření koalice ODS se čtyřkoalicí.

okresy. To si vynutí nové vymezení volebních krajů a zvětší prostor pro manipulaci s jejich vymezováním.

Třetí způsob vytvoření většinové vládní koalice by přicházel v úvahu, kdyby KSČM začala být ostatními stranami považována za potenciálně akceptovatelného koaličního partnera. To by zásadně změnilo situaci a podstatně rozšířilo počet většinových koalic přicházejících v úvahu. Možnost, že by některá ze stran získala v navrhovaném systému absolutní většinu parlamentních křesel a následně i příležitost sestavit jednobarevnou většinovou vládu se naopak zdá být dosti nepravděpodobná.

TOMÁŠ KOSTECKÝ je vědeckým pracovníkem Sociologického ústavu AV ČR od roku 1993. Zabývá se politickou a sociální geografii, geografickými souvislostmi sociálního chování a společenské transformace. Příležitostně učí na Přírodovědecké fakultě UK v Praze.

Literatura

- Dlouhodobý vývoj volebních preferencí* [Long-term Development of Electoral Preferences]. 2000. Praha: STEM.
- Duverger, M. 1950. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris: Armand Colin.
- Eckstein, H., D. E. Apter 1963. *Comparative Politics. A Reader*. New York: Free Press of Glencoe.
- Grofman, B., A. Lijphart (eds.) 1986. *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Jehlička, P., L. Sýkora 1991. „Stabilita regionální podpory tradičních politických stran v Českých zemích (1920-1990)“ [Stability of Voting Patterns of Traditional Political Parties in the Czech Lands (1920-1990)]. *Sborník ČGS* 96: 81-95.
- Kostecký, T. 1993. „Volby očima geografa“ (Elections in the eyes of a geographer). Pp. 167-186 in *Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii*, ed. by L. Sýkora. Praha: Přírodovědecká Fakulta Univerzity Karlovy.
- Kostecký, T. 1995. „Changing Party Allegiances in a Changing Party System: the 1990 and 1992 Parliamentary elections in the Czech Republic.“ Pp. 79-107 in *Party Formation in East-Central Europe. Post-Communist Politics in Czechoslovakia, Hungary, Poland and Bulgaria*, ed. by G. Wightman. Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Kostecký, T. (forthcoming). „Volební systémy a politický konflikt v prostoru“ (Electoral Systems and Political Conflict in Territory). In *Prostor, stát a politika*, ed. P. Daněk, P. Jehlička, a J. Tomeš. Praha.
- Koudelka, Z. 2000. „Reforma voleb. Simulace voleb podle navrženého systému.“ *Parlamentní zpravodaj* 6, no. 3: 42-44.
- Lebeda, T. 1998. „Vládní stabilita v ČR a systém poměrného zastoupení.“ *Politologický časopis* 5: 115-136.
- Lijphart, A., B. Grofman (eds.) 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.
- Rae, D. W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Sartori, Giovanni 1986. „The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?“ Pp. 43-68 in *Electoral Laws and their Political Consequences*, ed. by Bernard Grofman and Arend Lijphart. New York: Agathon Press.