

## Stane se rok 2008 rokem volebních reforem v České republice?

**Libor Hoskovec**

### **Abstract**

*Year 2008 is the year in which discussion have begun on the Czech political scene regarding changes of some of the electoral systems. The autor`s intention is to offer a reflection on these announced changes. In the introduction readers are acquainted with those electoral systems in which some changes are suggested. In the next part a reflection can be found on the change of the presidential electoral system. This is followed by a passage devoted to the electoral system of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic. The article is terminated with a short summary.*

### **Keywords:**

electoral systems, electoral reforms, presidential elections, parliamentary elections

### **Úvod**

V poslední době se v českých médiích objevuje termín “přelomové osmičky”. Jedná se o snahu novinářů nalézt dějinné souvislosti mající určující význam pro českou společnost ve vztahu k letopočtům končícím osmičkou. Hovoří se o letech 1918 (vznik Československa), 1938 (Mnichovská dohoda směřující k rozpadu Československa), 1948 (úplné převzetí moci v Československu Komunistickou stranou) a 1968 (násilné potlačení pokusu o reformu režimu vpádem vojsk pěti států v čele se Sovětským svazem).

K těmto “osmičkovým” letopočtům bychom však mohli přiřadit i další, byť alespoň opticky nepředstavují na první pohled události natolik přelomového významu. Což třeba rok 1978 a let prvního československého kosmonauta do vesmíru? Vždyť tímto se ČSSR zařadila na třetí místo ve světě hned za USA a SSSR, a doposud ČR v astronomii a vědách s ní spojených zastává místo daleko významnější, než jaké by odpovídalo zemi s pouhými deseti miliony obyvatel. Anebo rok 1988? Pravda zlom v podobě zhroucení komunistického režimu se datuje až o rok poté, takže zde je role “přelomové” osmičky viditelná jen napolovic, neb rokem 1988 nastalo viditelné narůstání nespokojenosti s tehdejším režimem. A v neposlední řadě tu máme rok 1998, rok první polistopadové úřednické vlády, prvních předčasných voleb

a první opozičně koaliční smlouvy mezi ODS a ČSSD, umožňující vítězné politické straně menšinové vládnutí po dobu celého volebního období.

A nyní se píše rok 2008. Je snad i na od něj očekáván nějaký zlom? Jsme již v jeho polovině a dosud se nejeví býti nablízku žádný alespoň z té první kategorie zlomů, z té kategorie, jež by měla otočit běh českých dějin jiným směrem. Nicméně pokusů o přelom nižší kategorie již bylo v první polovině roku zaznamenáno několik. My se nyní budeme věnovat těm, které mají za cíl reformy volebních systémů v České republice. První skupinou jsou pokusy o změnu prezidentské volby. Hlava státu byla naposledy volena v průběhu letošního jara, a jak se již stalo v České republice tradicí, byla doprovázena spoustou tahanic, nařčení, politických obchodů a špíny. Prezident byl sice nakonec ve třetím kole druhé volby zvolen, avšak jak se zdá, tento způsob volby zdá se býti i mnohým zákonodárcům nešťastný, takže se vynořily hned tři návrhy na reformu volebního systému hlavy státu. Druhým volebním systémem, jenž se znelíbil některým zákonodárcům, je volební systém do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (PS PČR). Podle nich totiž dostatečně nevytváří mechanismy pro sestavení stabilní vlády. Již několik měsíců je tudíž avizován pokus o nápravu zmíněného problému z dílny stávající vládní koalice. Zaměříme nejprve svoji pozornost na možnosti změny volebního systému, jímž se volí prezident České republiky, poté se budeme věnovat pravděpodobným změnám volebního systému do dolní komory.

## **Volební systém prezidenta republiky**

Jak jsem již zmínil, po letošní volbě prezidenta republiky, jejíž úroveň nelze shledat důstojnou aktu této důležitosti se ozvaly hlasy po změně formy prezidentské volby na volbu probíhající formou přímého hlasování voličů. Názor o prospěšnosti zmíněné změny se neobjevil zdaleka poprvé, naposledy se o něm jednalo, dokonce formou slibů představitelů několika politických stran po prezidentské volbě v roce 2003, pohříchu ještě delší než byla ta letošní (prezident byl zvolen ve třetím kole třetí volby) a ne více důstojnější. Již zmíněné sliby čelných představitelů politických stran však zůstaly nenaplněny. Situace po letošní jarní prezidentské volbě je naprosto odlišná. Již pět měsíců po ní jednal Senát o návrhu změny volby prezidenta, který předložil nezávislý senátor Jan Horník, přičemž zmíněný návrh byl hlasováním postoupen k projednání výborům Senátu a komisi pro Ústavu ČR ve lhůtě prodloužené o 30 dnů.<sup>1</sup> Nebudeme spekulovat o tom, jaký osud zmíněný návrh čeká, neboť

<sup>1</sup> <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasa?O=6&H=73&T=298&S=15> (k 20. 7. 2008).

svůj vlastní návrh předkládá též druhá nejsilnější parlamentní strana – ČSSD, a také vládní koalice hodlá ještě letos přijít s vlastním návrhem.

Pravděpodobným se tedy zdá být fakt, že většina parlamentních subjektů dospěla k názoru o vhodnosti přímé volby hlavy státu. To však neznamená, že tato forma prezidentské volby má již vyhráno, o čemž svědčí množství předkládaných návrhů, neboť nelze vyloučit zarytý partikularismus zákonodárců. Zajisté by bylo vhodnějším způsobem pokusit se hledat prostor pro dohodu napříč politickým spektrem a pracovat na jednom společném návrhu změny Ústavy ČR. Tento názor podporují též někteří žurnalisté, kteří hovoří o tom, že krom zmíněných návrhů na změnu volebního systému se někteří zákonodárci zabývají též myšlenkou o stanovení jasných pravidel volby formy současné, kteréžto by měly zamezit nedůstojnému handrkování například o formě hlasování zákonodárců při volbě nepřímé.

Nyní se pokusme zhodnotit dopad změny formy prezidentské volby z přímé na nepřímou. Samozřejmě je nabíledni že tím nejviditelnějším je přenesení odpovědnosti za zvolení hlavy státu z Parlamentu ČR na její voliče, s čímž je spojen též silnější mandát prezidenta vůči politickým stranám. Jenže jeden faktor dosud v diskusích na zmíněné téma dosud zůstává skrytý, a to jak novinářům a tím pádem i české společnosti. Představitelé politických stran jsou si tohoto faktoru zajisté vědomi a patrně pouze z toho důvodu, že se o něm dosud nehovoří, jej sami nezveřejňují. Tímto faktorem je totiž to, že je sice důležité kdo prezidenta volí (v tomto případě dle návrhů čeští voliči), avšak neméně důležitým je též fakt, kdo kandidáty navrhuje.

V současnosti prezidentského kandidáta navrhuje minimálně deset poslanců anebo stejný počet senátorů. Předpokládejme, že zákonodárci si budou chtít udržet alepoň tuto část kontroly nad volbou hlavy státu, tudíž toto ustanovení bude zachováno, popřípadě zpřísněno. Proti zpřísnění zmíněného kritéria však stojí fakt, že velké politické strany patrně pro změnu Ústavy budou potřebovat též hlasy zákonodárců z malých stran a tyto zajisté nebudou ochotny podpořit návrh, jenž by snižoval jejich vliv. Ještě se zkusme zaměřit na to, kolik voličů zastupuje 10 poslanců a kolik 10 senátorů. Při současném počtu přibližně 8 300 000 voličů<sup>2</sup> 10 poslanců zastupuje 415 tisíc voličů a 10 senátorů zastupuje dokonce o něco více než 1 milion voličů. Je proto pravděpodobné, že pokud by se zákonodárci rozhodli v rámci větší demokratičnosti otevřít možnost kandidatury i kandidátům bez parlamentní podpory, patrně by jako podmínku kandidatury těmto kandidátům přiřkli doložit k přihlášce kandidáta určitý počet voličských podpisů, přičemž dle výše uvedeného modelu by se tento počet

<sup>2</sup> 8 333 305 voličů ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 (<http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ>, 20. 7. 2008).

pravděpodobně pohyboval mezi čtyřmi sty tisíci a jedním milionem podpisů, což je počet natolik vysoký aby většinu pravděpodobných kandidátů od podobného úmyslu odradil.

Nakonec zbývá ještě jedno hledisko k možné změně volebních pravidel prezidentské volby a tím je hledisko počtu volebních kol prezidentské volby. Současný stav předepisuje v každé volbě maximálně tři kola, přičemž v prvním kole vítězí kandidát dosáhnuvší nadpoloviční většiny hlasů všech poslanců i nadpoloviční většiny hlasů všech senátorů. Není-li prezident zvolen, do druhého kola postupuje kandidát jenž získal nejvyšší počet hlasů v Poslanecké sněmovně a kandidát jenž získal nejvyšší počet hlasů v Senátu. Ve druhém kole vítězí kandidát dosáhnuvší nadpoloviční většiny hlasů všech přítomných poslanců i nadpoloviční většiny hlasů všech přítomných senátorů. Není-li zvolen prezident ani ve druhém kole, koná se třetí kolo, v němž zvítězí ten z kandidátů druhého kola, jenž získá nadpoloviční většinu hlasů všech přítomných poslanců i senátorů.<sup>3</sup> Počet voleb není stanoven. Dá se předpokládat, že zákonodárci podpoří dosavadní praxi absolutní většiny, z čehož vyplývá, že by byla vysoká pravděpodobnost dvoukolového volebního systému, v němž v případě nezvolení v kole prvním, do druhého kola postupují dva kandidáti s největší voličskou podporou z prvního kola, čili model který známe z voleb senátních. Tento předpoklad se též opírá též o fakt, že jak již bylo zmíněno tento typ voleb se v ČR již používá a též, že lze očekávat větší počet kandidátů.

## **Volební systém do Poslanecké sněmovny**

Dalším volebním systémem, jehož změna byla v letošním roce avizována vládní koalicí, je volební systém do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Důvodem ke zmíněné změně má být nedostatečné vytváření mechanismů pro sestavení stabilní vlády. Pohled na volební výsledky zmíněné odůvodnění jak se zdá podporuje.

Připomeňme si, že nejstabilnější parlamentní podporu měla vláda patrně ve volebním období 1992-1996 (105 mandátů). Následovalo volební období s menšinovou vládou podporovanou 99 koaličními poslanci, ovšem tato vláda netrvala ani polovinu volebního období, byvše po svém pádu nahrazena vládou dočasnou "úřednickou". Volební období po předčasných volbách v roce 1998 přineslo další menšinovou vládu podporovanou 74 poslanci ČSSD, ovšem s dohodnutou "koaličně-opoziční" podporou 63 poslanců ODS. Matematicky ovšem bylo možné vytvořit většinovou vládu ODS, KDU-ČSL a Unie svobody s podporou

<sup>3</sup> <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (k 20. 7. 2008)

102 poslanců, avšak podmínky dvou menších stran a též dosud rozjitřené vztahy mezi představiteli zmíněných politických stran nakonec přiměly ODS ke spolupráci s ČSSD. Ve volebním období 2002-2006 měla vládní koalice křehkou podporu 101 poslanců, přičemž při zachování stávající koalice měla česká veřejnost příležitost zažít tři vlády a tři předsedy vlád v průběhu jednoho volebního období. V současné době má vládní koalice podporu (někdy dosti spornou, díky kverulujícím poslancům střídavě ze všech tří koaličních politických stran) 100 poslanců, přičemž většinu pro své návrhy nachází zejména u několika nezařazených poslanců, kteří v průběhu volebního období postupně opustili ČSSD.

Letošní pokus o změnu volebního systému do PS PČR není samozřejmě pokusem prvním. Již v roce 2000 spatřila světlo světa novela volebního zákona z dílny opozičně-koaličních ČSSD a ODS, jež měla za úkol totéž co nastíněný návrh dnešní. Valná většina tehdejších reformních ustanovení však byla Ústavním soudem zrušena, neboť byla v rozporu s ustanovením Ústavy České republiky o poměrném volebním systému. Zmíněná úprava vsutku působila značně disproporčně, což nepopírali ani tvůrci volební reformy, neboť jejím cílem bylo posílení volebních výsledků dvou největších politických stran na úkor stran malých, a tak z významných prvků této úpravy zůstaly zachovány pouze tři prvky: zvýšení počtu volebních krajů z osmi na čtrnáct<sup>4</sup>, zvýšení volební klauzule pro koalice a změna přepočtu hlasů na mandáty na d'Hondtovu metodu.

Dnešní volební reforma má podle prohlášení představitelů koaličních stran stát na dvou pilířích. Prvním má být zajištění proporcionalnosti dosažených výsledků pro malé strany při zachování volební klauzule, tím druhým pak jistý bonus pro vítěznou politickou stranu. První prvek je samozřejmě ústupkem ODS vůči dvěma menším koaličním partnerům, prvek zmíněný na druhém místě má pak zaručit náskok nejúspěšnější politické strany před stranou skončivší na druhém místě, a tím pádem snadnější pozici vítěze voleb v sestavování koaliční vlády a též zajištění jejího silného postavení uvnitř vlády, což má mít dle navrhovatelů pozitivní vliv na stabilitu vládnutí v České republice.

Jistý problém lze však vidět v tom, že zatímco na jedné straně se předpokládá zmírnění disproporcionality stávajícího volebního systému na straně druhé se požaduje opak. Ovšem je třeba si uvědomit, že až do posledních voleb díky volební klauzuli byly volební výsledky všech politických subjektů, získavších zastoupení v Poslanecké sněmovně více či méně nadhodnoceny. To však již neplatilo ve volbách posledních, kdy dva politické subjekty (KDU-ČSL a Strana zelených) dosáhly zřetelně nižšího zastoupení než by odpovídalo jejich

---

<sup>4</sup> ještě ke všemu velikostí značně rozdílných.

volebním ziskům. Zmíněného výsledku bylo dosaženo zejména tím, že oba zmíněné subjekty pouze nepatrně překročily výši volební klauzule, zatímco dvě nejsilnější politické strany překročily třicetiprocentní voličskou podporu. Již zmíněné řešení dvou odporujících si požadavků na jednu reformu však není pokusem o řešení kvadratury kruhu, a zajisté je technicky řešitelné. Je třeba si pouze uvědomit co je třeba stanovit. Prvním krokem reformy by zcela jistě mělo být zaručení poměrnosti voleb pro všechny politické subjekty, které překročí stanovenou výši volební klauzule. Tohoto úkolu se lze s úspěchem zhostit např. snížením počtu volebních krajů (v mezním případě až na vytvoření jednoho), změnou přepočtu hlasů na mandáty, či kombinací obého. Druhým krokem reformy by bylo, kdyby se počet dosud nepřidělených mandátů přidělil jako jistý volební bonus vítězné politické straně.

Technické řešení avizované volební reformy se tedy dá jistě nalézt, a není třeba dodávat, že mnou nastíněné řešení nemusí být zdaleka jediné možné, nicméně je otázkou po jak dlouhou dobu by bylo účinné natolik, aby splnilo svůj účel, čili vytvoření většinové podpory v Poslanecké sněmovně pro stabilní vládu. Je totiž třeba poukázat na jeden faktor, který dosud nebyl zmíněn a tím je pravděpodobná výše onoho bonusu pro vítěze. Jeho výši získáme, odečteme-li od počtu mandátů (čili 200) součet volebních výsledků všech politických stran, které překročily výši volební klauzule. Tento rozdíl je pak oním bonusem. A jaký je trend? Od voleb v roce 1992, kdy jeho výše byla plných 54 poslaneckých mandátů, dochází k jeho pozvolnému snižování (rok 1996 – 38 mandátů; rok 1998 – 22 mandátů; rok 2002 – 16 mandátů a rok 2006 – 12 mandátů). Jak vidno, ani naznačená cesta by nemusela vésti k trvalému řešení.

## **Shrnutí**

Účelem této práce nebylo podat úplné shrnutí možností reforem volebních systémů v České republice, nýbrž jen poukázat na některé aspekty zmíněných reforem, které dosud byly pouze avizovány ze stran vládní koalice, od opozičních stran či od jednotlivých zákonodárců. Nelze tedy očekávat podání uceleného návrhu volebních reforem, ale jen zamyšlení nad složitostí řešení problematiky voleb v současné České republice. Většina nastíněných problémů dosud nebyla diskutována odbornou veřejností a patrně ani širší politickou obcí, natož aby její záměry či závěry pronikly mezi laickou veřejnost v jiné formě než ve podobě vágních prohlášení politických špiček. Z uvedeného důvodu je zřejmé, že dosud nenazrál čas k hodnocení návrhů reforem volebních systémů, či jejich dopadů, nicméně jak vidno z toho, že

se ze zmíněného tématu stává téma stále častější již patrně nastal čas na započetí debaty o zmíněné problematice.

## **Zdroje**

<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (k 20. 7. 2008)

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasa?O=6&H=73&T=298&S=15> (k 20. 7. 2008).

<http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ>