

Volby a volební systémy

(teze přednášky - doc. Jan Filip)

1. Základní pojmy

Volby jsou jedním z mnoha druhů technik, jejichž prostřednictvím jsou ustavováni státní funkcionáři a reprezentanti různých komunit. Z tohoto hlediska mezi **základní postupy při ustavování** do různých státních funkcí a úřadů náleží zejména tyto následující techniky: ustavování na principu rodu, zastávaného úřadu, losu, majetku, jmenování, aklamace a plebiscitu.

- a) **Ustavení rodem** - tomto případě funkce přechází automaticky na potomky jejího původního držitele podle různých systémů následnického práva jako jsou např. sálský, kastilský, rakouský apod.;
- b) **Ustavení losem** - jde rovněž o techniku známou již od starověku a používanou dodnes, i když ne v takovém rozsahu a pro tak významné funkce jako v době rozkvětu aténské demokracie;
- c) **Ustavení z titulu zastávání jiné funkce** - dalším automatickým důvodem ustavení do funkce je to, že její nositel byl nebo je současně nositelem jiné funkce či úřadu (ustavení *ex offio*),
- d) **Ustavení jmenováním** - tento způsob ustavení do funkce se v případě, že se jmenování děje rozhodnutím kolegiálního orgánu, blíží volbě. Ovšem jde zpravidla o ustavení jedince, nikoli množiny jedinců (zastupitelského sboru), a tento má být dosazovacím orgánem zpravidla podřízen,
- e) **Ustavení aklamací** - aklamace, výraz odvozený z latinského "*acclamatio*", což značí souhlasné, jásavé volání, není volbou, ačkoli tak bývá často označována. Rozdíl je v tom, že při aklamaci nejde o individuální hlasování. Všichni takto "*hlasující*" se voláním (dříve i tlučením mečí na štíty) vyjadřují, zda jsou pro nebo proti návrhu a předsedající určí, která strana má převahu,
- f) **Ustavení plebiscitem** - v případě plebiscitu již nemusí jít o žádné vnější rozdíly vůči volbě. Ta však předpokládá výběr nejméně ze dvou možností, a to pozitivních, kdežto plebiscit zná jen možnost hlasovat pro nebo proti.

Druhové odlišnosti voleb¹ ve vztahu k jiným ustavovacím technikám jsou zejména:

- a) právní úprava přesně stanoveného postupu rozhodování a zjišťování výsledku (oproti aklamaci),
- b) nutnost individuálního (osobního) rozhodování účastníka volby hlasováním (oproti aklamaci a losování),
- c) výběr nejméně ze dvou pozitivních možností (oproti plebiscitu, kde je jedna pozitivní a druhá negativní),
- d) postup zdola nahoru (oproti jmenování),
- e) splnění předem stanovených požadavků na kandidáty (oproti losu),

¹ K tomu blíže Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 27-33.

- f) možnost nabídky kandidatury po splnění předem stanovených a všem prakticky dostupných podmínek (oproti dědičnosti, ex offio a zčásti i jmenování),
- a) q) předpoklad rozhodnutí většiny, tedy nejméně tří subjektů (oproti jmenování),
- g) předpoklad různých schopností kandidátů pro výkon funkce a různých stanovisek voličů k těmto schopnostem (oproti losu),
- h) výběr představitelů (reprezentantů) určitého společenství se zvláštním posláním vyjadřovat jejich suverenitu nebo samosprávné postavení.

Volby tak **můžeme** pracovně pro účel tohoto výkladu **definovat** jako časově a místně sladěný, v základních otázkách právně upravený proces ustavování zastupitelských sborů jako kolegiálních představitelů suverenity nebo samosprávy těch, kteří je ustavují (ustavujících). Toto ustavení přitom probíhá na základě výběru z více pozitivních možností po splnění předem stanovených a dostupných požadavků na straně uchazečů o funkci osobním rozhodováním ustavujících, kteří z něj mohou být jen výjimečně vyloučeni.

Pod **volebním systémem** můžeme chápat konkrétní způsob organizace a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků. Zpravidla sem řadíme ty prvky, jejichž změna se promítne do volebního výsledku (při stejném počtu hlasů).² Podle našeho názoru je třeba k vymezení podoby volebního systému uvést minimálně následující **znaky**:

- a) **volební formulí**, pod kterou chápeme způsob převedení hlasů voličů do rozdělení křesel v zastupitelském sboru. Pro značnou variabilitu těchto formulí se jim věnujeme níže,
- b) **počet poslanců** volených v jednom volebním obvodu,
- c) celkový počet volených poslanců a jeho vztah k počtu voličů,
- d) **možnosti voliče vybírat si mezi kandidáty**, nikoli jen mezi politickými stranami, což je dáno jednak volební formulí, kdy většinová technika zdánlivě umožňuje větší výběr a dále povahou kandidátních listin, které mohou být přísně vázané, vázané a volné. Plnou volnost však zajišťuje pouze systém jednojmenného přenosného hlasování (single transferable vote) u nás známý spíše pod označením irský systém,
- e) rozsah **všeobecnosti voleb**,
- f) existence **umělé uzavírací klauzule** (zpravidla do 5 %, ale i vyšší),
- g) **počet skrutinií** a pravidla pro postup do dalších skrutinií,
- h) charakter stranicko-politického systému,
- i) **financování** účasti na volbách
- j) a pravidla **volební kampaně**.

2. Přehled technik volební reprezentace

V úvahu přichází v podstatě dva základní přístupy. Jsou jimi systém většinový založený na principu relativní či absolutní většiny a systém poměrného zastoupení založený na promítnutí podílu hlasů voličů do složení parlamentu a do rozdělení křesel. Tyto základní přístupy se

² Kromě toho je pod volebním systémem možno chápat souhrn všech volebních vztahů (příprava voleb, hlasování, zjištění volebního výsledku, kontrola voleb).

ovšem projevují v množství technik volební reprezentace, o kterých lze říci že jsou svým působením více většinové nebo více proporcionální.

2.1. Většinové volební techniky

a) Založené na tzv. relativní většině (pluralitní)

Podle jejich formule je **zvolen ten kandidát, který získal více hlasů než kterýkoli jiný protikandidát**. Stručně řečeno podle nich "*první vyhrává*"³ či "*vítěz bere vše*". Jejich působení se může lišit. Závisí to na velikosti volebního obvodu, který se přitom používá. Máme tak pluralitní techniky s **použitím**:

a) **jednomandátových** volebních obvodů, kde se volí pouze jeden poslanec, což zvýrazňuje jejich soutěžní charakter;

b) **vícemandátových** volebních obvodů, kde je voleno současně více poslanců. Tento systém se také označuje jako *jednojmenné nepřenosné hlasování* (single non-transferable vote) v případě, že volič má jen jeden hlas. Pokud má tolik hlasů, kolik se obsazuje mandátů, hovoří se o *blokovém hlasování* (block vote)⁴ a konečně může-li odevzdat nejvýše tolik hlasů, kolik se obsazuje mandátů, jde o *potvrzující hlasování* (approval voting).

b) Založené na absolutní většině (majoritní)

Podle jejich formule je **zvolen ten kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů**. Zjednodušeně vyjádřeno **můžeme tuto formuli zapsat tímto způsobem: $M = [(H : 2) + 1]$** . Protože se to při svobodné konkurenci více kandidátů zpravidla nepodaří napoprvé, používají se zejména následující řešení:

a) **systém dvoukolový** - do 2. kola hlasování postoupí již jen nejúspěšnější kandidáti a zde se rozhodne,

b) **systém vícekolový** - je založen na tom, že v každém kole je vyřazen nejméně úspěšný kandidát až zůstane vítěz, pokud již ovšem dříve některý z kandidátů nezískal absolutní většinu,

c) **systém alternativního hlasování**⁵ - odpadá nákladné opakování voleb. Voliči mají možnost (někdy povinnost) určit své pořadí kandidátů a podle jejich preferencí se v případě, že by nikdo v 1. skrutiniu nezískal absolutní většinu, určí, kdo bude zvolen na základě druhých, třetích atd. preferencí.

5.3.2. Proporcionální volební techniky

Proporcionální volební techniky neboli poměrné zastoupení tvoří množství volebních formulí, které jsou založeny na myšlence odrazit více či méně věrně podporu různých politických stran a linií ve voličstvu. Vychází tak z neoddiskutovatelné reality 20. století, tj. existence politických stran a současně navazují na tradiční úsilí o ochranu menšin.

V současnosti v Evropě proporcionální volební techniky **převažují**. V různých podobách a kombinacích se např. ze zemí Rady Evropy uplatňují při parlamentních volbách v Belgii, Holandsku, Lucembursku, Lichtenštejnsku, Švédsku, Dánsku, Norsku, Finsku, Islandu, Turecku, Řecku, Itálii, Portugalsku, Španělsku, Švýcarsku, SRN, Rakousku, Maďarsku a u nás.

³ Proto se obvykle označují zkratkou "*FPTP*".

⁴ V obecních volbách v roce 1998 tak vyřadila volební komise hlasovací lístky s menším počtem označených kandidátů jako neplatné.

⁵ S ohledem místo na jeho používání se označuje jako *australský systém*

Jde o velké množství různých technik, z nichž je možno zmínit se zde jen o nejvýznamnějších, které si můžeme přiblížit následujícím způsobem.

a) Systémy volebního čísla a volebního kvocientu

Pro zajištění poměrného zastoupení sehrává klíčovou roli způsob, kterým se odevzdané hlasy převádí do rozdělení křesel. Možno zde klasifikovat dvě základní skupiny postupů, na nichž je výpočet volebního výsledku založen.

První skupinu tvoří systémy volebního čísla nebo volebního kvocientu. Ve volebním zákonodárství se tyto termíny používají zpravidla promiscue. Někdy se jim ale přidává odlišný význam, což následující přehled respektuje.

Mezi systémy volebního kvocientu můžeme řadit ty techniky, které při vypočítávání podílu křesel, který má připadnout politické straně postupují tím způsobem, že nejdříve zjišťují, kolik bylo odevzdáno hlasů a kolik z toho připadne na jeden mandát. Tento výsledek se získává dělicí operací, kde dělencem je celkový **počet odevzdaných hlasů (H)** a dělitelem celkový **počet mandátů (M)**, které se mají rozdělit. Podíl je označován jako **volební kvocient (Q)**. Někde se používá též **počet hlasů, které obdržela strana (Hs) a mandátů, které má obdržet (Ms)**. Kandidátní listina poté obdrží tolik mandátů, kolikrát je Q obsaženo v jí získaném počtu hlasů. **Základní formule výpočtu** jsou následující:

- a) **Hareova** formule " $Q = [H : M]$ "⁶
- b) **Hagenbach-Bischoffova** formule " $Q = [H : (M + 1)]$ "⁷
- c) **Droopova** formule " $Q = [H : (M + 1)] + 1$ "
- d) Formule **Imperiali** " $Q = [H : (M + 2)]$ "
- e) **Hare-Niemeyerova** formule " $Ms = [(Hs \times M) : H]$ "
- f) **automatické volební číslo** - od volebního kvocientu Q se liší tím, že se nevypočítává jako určitý podíl hlasů na jeden mandát, nýbrž je stanoveno dopředu. To zase má za následek, že nelze předem stanovit celkový počet mandátů, jež budou obsazeny, neboť to záleží na účasti voličů a jejich hlasování.

b) Systémy pro využití zbytkových hlasů

Při použití způsobů zjišťování volebních výsledků nutně vzniká problém, jak naložit s nevyužitými hlasy a s nepřidělenými mandáty. V praxi totiž volební kvocient Q nikdy není přesným násobkem volebního zisku určité kandidující strany. Pro řešení tohoto problému byly vyvinuty následující postupy:

- a) systém **největšího absolutního zbytku** - zbylý mandát (mandáty) připadne straně (stranám), která má největší počet nevyužitých hlasů;⁸
- b) systém **největšího relativního zbytku** - odstraňuje některé nepřesnosti předchozího systému, který se používá v řadě případů metody volebního kvocientu nebo v systému Hare-Niemeyerově. Je založen na úvaze, podle které nelze srovnávat absolutní zbytky hlasů stran, nýbrž jejich poměry;
- c) systém **největšího průměru** - zbylý mandát získá volební strana, která při jeho přidělení vykáže nejvyšší průměr hlasů na zisk jednoho mandátu;

⁶ Tato formule se používá ve volbách do Poslanecké sněmovny k rozdělení 200 mandátů mezi volební kraje.

⁷ Tento systém se používá ve volbách do Poslanecké sněmovny pro rozdělení mandátů mezi kandidátky.

⁸ Používá se k přidělení nerozdělených mandátů mezi volební kraje a mezi politické strany ve 2. skrutiniu voleb do Poslanecké sněmovny.

- d) systém **celostátní kandidátní listiny** - je založen na tom, že se nevyužité hlasy i mandáty převádějí na celostátní úroveň a zde rozdělují s tím, že se o případných nerozdělených mandátech rozhodne podle některé ze zde uvedených metod (viz a - b);
- e) systém **jediného skrutinia** - vylučuje možnost nerozdělených mandátů dvojitým způsobem. Buď se postupuje podle vzorce " $Q = [H : (M+n)]$ ", kde se za "n" postupně dosazují čísla 1, 2, 3, atd. tak dlouho, až se vypočítá kvocient Q, který umožní hned napoprvé rozdělit všechny mandáty. Druhý způsob spočívá v použití obvykle d'Hondtova systému (viz níže), kdy se Q rovná poslednímu podílu, na který ještě připadne zisk mandátu.

c) Systémy volebního dělitele

Celkově však problémy spojené se zbylými mandáty odstraňuje jiná forma proporčních volebních technik, která je označována jako systém volebního dělitele (Divisorenverfahren, Höchstzahlverfahren, highest average formula). Někdy jsou též podle autora jejich původní varianty Victora d'Hondta označovány jako systém největšího průměru. Jsou **založeny na premise**, podle které není spravedlivé, aby nějaká volební strana obdržela mandát dříve než jiná strana, která má vyšší průměrný počet hlasů připadajících na jeden mandát. Na základě číselných řad použitých při výpočtech můžeme klasifikovat následující **systémy**:

- a) systém **d'Hondtův** - dělení se provádí řadou čísel 1, 2, 3 atd. Je nazván podle autora systému volebního dělitele. Dělitele v něm lze též vyjádřit matematicky jako "n";
- b) systém **Imperialiho** - je stejný jako d' Hondtův, avšak vynechává se dělení číslem 1, čímž se zvyšuje výhoda velkých stran, neboť rozdíl mezi dělením čísly 1 a 2 oproti 2 a 3 se snižuje na polovinu a tím je šance menších stran na zisk mandátu v malých obvodech výrazně snížena. Dělitele v něm lze též vyjádřit matematicky jako " $[(n + 1) : 2]$ " pro variantu, kdy se dělí čísly 1, 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5 atd.,
- c) systém **Saint-Laguëův** - známe jej z našich obecních voleb, kdy se dělí řadou lichých čísel 1,3,5 atd. Dělitele v něm lze též vyjádřit matematicky jako " $[2n - 1]$ ". Předností tohoto systému je matematicky prokázaná neutralita vůči malým i velkým stranám, stejně jako jejich sdružování do volebních koalic;⁹
- d) **vyrovnávací** metoda - tzv. modifikovaný systém Saint-Lague, který se od předchozího liší tím, že se nezačíná dělit číslem 1, nýbrž až 1,4, čímž se ztěžuje přístup menších stran k prvnímu mandátu. Dělitele v něm lze též vyjádřit matematicky jako " $[(10n - 5) : 7]$ ",¹⁰
- e) systém **dánský** - dělí se čísly 1, 4, 7, 10 atd., což je určitým zvýhodněním menších stran. Dělitele v něm lze též vyjádřit matematicky jako " $[3n - 2]$ ",
- f) systém **Huntingtonův**, který se používá v USA pro rozdělení mandátů do Sněmovny reprezentantů mezi jednotlivé státy. Protože Ústava USA vyžaduje, aby každý stát bez ohledu na velikost měl ve Sněmovně zastoupení, je prvním dělitelem nula. Dosahuje se toho pomocí dělitele $\sqrt{n(n-1)}$, tj. druhá odmocnina z " $n(n - 1)$ ", když při dosažení za n čísla 1 dostaneme výsledek 0.

5.3.3. Poloproporční volební techniky

Většinové volební techniky mohou rovněž ve větší nebo menší míře produkovat proporční volební výsledky a přispívat k zastoupení menšiny za podmínky, že probíhají

⁹ Tento systém se používá v obecních volbách v ČR.

¹⁰ Tak je tento princip vyjádřen v literatuře. Např. M. Gallagher: Quotas, Tresholds, Paradoxes und Majorities. British Journal of Political Science, roč. 1992, č. 4, s. 470, považují však za potřebné podotknout, že v praxi se uplatňuje až když n = 2.

ve vícemandátových volebních obvodech. Někdy se v této souvislosti hovoří o poloproporcionálních systémech, které se vytvářejí následujícím způsobem:

- a) omezené (**limitované**) hlasování - volič nemá tolik hlasů, kolik se volí poslanců. Tím je většině ztíženo prosadit plný počet svých kandidátů, i když to není při její dobré volební taktice a disciplinovaném hlasování vyloučeno,
- b) soustředěné (**kumulované**) hlasování - volič sice má tolik hlasů, kolik se volí poslanců, ale menšině je ulehčeno prosadit jejího kandidáta tím, že volič může dát jednomu kandidátu více (až 3) hlasů.

e) **Jednojmenné přenosné hlasování**

Na rozhraní uvedených poloproporcionálních modifikací a technik poměrného zastoupení se nachází systém jednojmenného přenosného hlasování, který je u nás znám jako irský systém.¹¹ Tento systém se navenek podobá systému alternativního hlasování, nejde však o jednomandátové volební obvody, nýbrž o obvody, kde se volí nejméně tři poslanci a kde ke zvolení není přirozeně třeba absolutní většiny, nýbrž dosažení stanovené volební kvoty (viz výše Droopova nebo na Maltě Hagenbach-Bischoffova formule).

Jeho podstatou je možnost voliče sestavit pořadí kandidátů podle vlastní preference, přičemž tyto preference lze při zjišťování výsledků přenášet v případě potřeby z kandidáta voličem nejvýše preferovaného (pokud dosáhl Droopovy kvoty nebo naopak již nemá naději na úspěch) na kandidáta s preferencí č. 2 atd. Např. se volí tři poslanci. Droopova quota je dejme tomu 10 tisíc hlasů a kandidát A získal 15 tisíc hlasů. To znamená, že je zvolen, neboť dosáhl kvoty, ale současně ji přesáhl. Proto se jeho lístky vyjmou ze sčítání a zjistí se, kdo je na nich uveden jako druhý. Např. kandidát B, který získal 8 tisíc prvních pořadí, byl na lístcích kandidáta A uveden jako druhý v 6 tisíci případech. Pak se jeho zisk za 2. pořadí na lístcích kandidáta A vypočítá tak, že se násobí 6 tisíc podílem 10 tisíc ku 15 tisícům, tj. 4 tisíce. Součtem 8 tisíc hlasů za 4 pořadí a 4 tisíc hlasů za druhé pořadí kandidát A získal celkem 12 tisíc hlasů a je rovněž zvolen.

Srovnání je obtížné, neboť každá z technik volební reprezentace má své zvláštnosti a působí ve zvláštních podmínkách konkrétního státu. Nicméně vyhodnocení volebních výsledků za téměř sto let¹² ukazuje, že poměrné zastoupení vede k vyšší volební účasti a menší odchylce než systém relativní či absolutní většiny.

¹¹ Irská ústava jej však v čl. 16 označuje výslovně za systém poměrného zastoupení, stejně jako judikatura Evropské komise pro lidská práva.

¹² Blais, A., Carty, R.K.: Does proportional representation foster voter turnout? *Europ. Journal of Pol. Research*, č. 2/1990, s. 175 ukazují, že účast v poměrném zastoupení byla v 269 volbách 82,1% při odchylce 11,5%, v systému relativní většiny ve 129 volbách 73,6% při odchylce 15% a v systému absolutní většiny v 74 volbách 77,6% s odchylkou 13,8%.