

# STRUČNÝ PŘEHLED VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ

Tomáš Lebeda

Volebními systémy nejčastěji rozumíme pravidla, pomocí kterých se na základě počtu hlasů rozdělují ve volbách mandáty mezi strany či jednotlivé kandidáty. Již samotný fakt, zda proti sobě kandidují politické strany (formou kandidátních listin), či jednotliví kandidáti (byť často se stranami za zády), je determinován rozdílným charakterem a povahou volebního systému. Volebních systémů existuje v nejrůznějších podobách celá řada. Cílem této stati je velmi stručně nastínit, jak odlišné jsou metody, které se k alokaci mandátů používají. Abychom snáze pochopili rozdíly, je vhodné rozdělit volební systémy do určitých kategorií, podle toho jak hodně jsou si blízké, nebo naopak vzdálené. Vzhledem k omezenému rozsahu bude výklad stručný, spíše přehledový s cílem naznačit pouze základní rysy jednotlivých volebních technik. Pro podrobnější studium mechanismů volebních systémů je třeba využít relevantní literaturu.<sup>1</sup> Tématem této stati není zmapování vlivu jednotlivých volebních technik na podobu stranického systému a proto se omezuje pouze na základní deskripci jednotlivých mechanismů.

Snad nejčastěji se setkáváme s dělením volebních systémů na **větší-nové** a **poměrné**. Toto staré a jednoduché dělení dodnes dobře slouží k porozumění principiálních rozdílů. Je ale nezbytné oba pojmy pochopit a užívat správně. V opačném případě bychom celý problém spíše zamížili, než abychom si tímto dělením pomohli. Sartori vyjádřil rozdíl mezi oběma velmi jednoduše: „... kritériem je to, zda se hlasy na mandáty přepočítávají v poměru (poměrný systém – pozn. autora), nebo nikoli (většinový systém – pozn. autora)“ [Sartori 2001: 15]. Pokud všechna křesla, která jsou v sázce, získá vítěz popř. vítězové, jedná se o většinový systém. Pokud si mandáty mezi sebe kandidáti či strany rozdělí v určitém poměru, který vychází z počtu hlasů, které získali, jde o poměrný systém. Taagepera říká, že: „Krajní příklad aplikace většinového systému by nastal, kdyby všechna křesla v zastupitelském sboru

<sup>1</sup> Taagepera a Shugart 1989; Lijphart 1994; Sartori 2001; Lakeman 1974; Farrell 1997; Grofman a Lijphart 1986; Hogan 1945; Rose 2000 a další.

byla přidělena straně, která získala nejvíce hlasů v celostátním měřítku. Krajního výrazu poměrného principu dosáhneme tehdy, jestliže jsou všechna křesla rozdělena v celostátním měřítku s využitím některé z obvyklých přepočítávacích formulí“ [Taagepera 2000: 280]. Pochopitelně, že takovýto krajních příkladů nalezneme minimum. V případě poměrného zastoupení by se mohlo jednat o Nizozemsko a při troše dobré vůle o Izrael. Výše popsaný krajní případ většinové volby bychom hledali velmi těžko. Je tedy patrné, že naprostá většina volebních systémů nejsou takovýmito krajními případy.

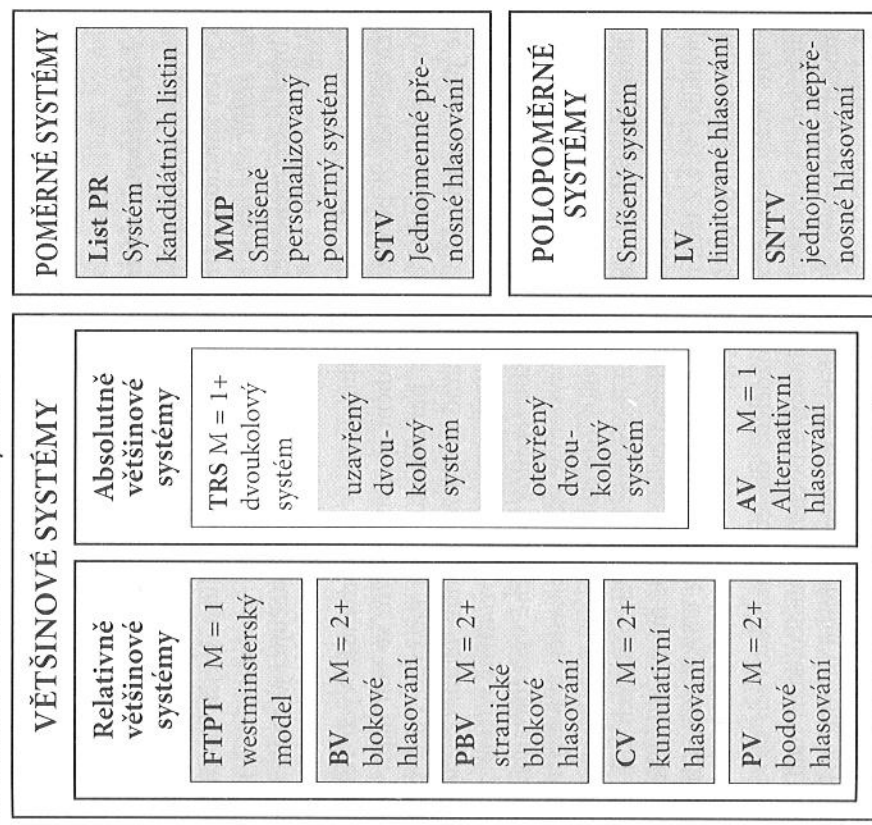
Mandáty se zpravidla nerozdělují v jediném volebním obvodu, kterým je celá země, ale ve většině případů ve více volebních obvodech. Těch může být až tolik, kolik je voleno poslanců. Jestliže skutečně na každý volební obvod připadá pouze jediný mandát, pak můžeme s jistotou říci, že jde o většinový systém. Těžko si lze představit situaci, kdy by si více kandidátů rozdělilo jeden jediný mandát – tak, jak to vyžaduje definice poměrné volby. Je tedy jasné, že abychom vyhověli požadavkům poměrného principu, musí se ve volebních obvodech rozdělovat více než jeden mandát; tedy minimálně dva. Pochopitelně, že poměrný princip sám o sobě neříká, jak poměrný bude výsledek. Výsledná proporcionalita je v prvé řadě závislá na velikosti obvodu. Ve velkém volebním obvodu, který rozděluje velké množství mandátů, se bude podíl hlasů a podíl mandátů každé strany více méně blížit – hovoříme o vysokém stupni proporcionality. Naopak v obvodech s několika málo mandáty, v krajním případě pouze se dvěma, bude výsledná proporcionalita významně „znečištěna“ – hovoříme o nízkém stupni proporcionality. Přesto se stále jedná o poměrný volební systém.

Jestliže jednomandátové obvody vedou k nezpochybnitelnému závěru, že se jedná o většinový systém, vícemandátové obvody obdobným způsobem poměrnou volbu neimplikují. Existují totiž většinové volební systémy, které využívají vícemandátových volebních obvodů. Mandáty se v takovém případě nerozdělují mezi kandidáty nebo strany v poměru podle jejich hlasů, ale jsou výhradně odměnou pro vítěze. Například v pětimandátovém obvodu získává mandáty prvních pět kandidátů, kteří obdrželi nejvyšší počet hlasů. A to bez ohledu na poměr hlasů mezi nimi. Po jednom mandátu tak získávají i takoví kandidáti, z nichž jeden porazil druhého několikanásobně vyšším počtem

hlasů. Díky tomu nelze hovořit o poměrné volbě, ale jedná se o volbu většinovou, byť ve vícemandátovém volebním obvodu.

Volební systémy tedy dělíme podle mechanismu volební formule na poměrné a většinové. Jak už to v životě bývá, nic nemůže být úplně jednoduše. Existují totiž systémy, které nelze zařadit ani do jedné z obou kategorií. Mechanismem rozdělování mandátů stojí někde mezi. Pro tyto systémy se ustálila kategorie, kterou označujeme jako **polopoměrné systémy**. Mezi ně mimo jiné spadají i systémy smíšené, tedy takové, které kombinují poměrnou a většinovou volbu. Podrobné dělení volebních systémů přináší schéma 1.

Schéma 1: Třídění volebních systémů



Rozdělením volebních systémů do tří hlavních kategorií (většinový, poměrný, polopoměrný) jejich přehled zdaleka nekončí, ale spíše začíná. Každá z těchto skupin čítá řadu velmi rozdílných mechanismů, které se na následujících řádcích pokusíme alespoň velmi stručně popsat.

## 1. Většinové systémy

Jak již bylo zmíněno, většinové volební systémy přidělují mandát vítězi. V případě, že se ve volebním obvodu rozděluje více mandátů, není jejich snahou rozdělit je v poměru podle počtu hlasů, které kandidáti získali. Rozhodujícím kritériem je většina hlasů. Většina však může být dvojitá – relativní a absolutní. Podle tohoto kritéria můžeme většinové systémy dále rozdělit.

### 1.1 Relativně většinové systémy

Prostá nebo relativní většina je nejnáze dosažitelnou většinou. Získá jí ten kandidát, který byl v daném obvodu neúspěšnější. *Kandidát musí získat více hlasů, než kterýkoli jiný ze zbylých kandidátů.* To v praxi bývá často méně než nadpoloviční většina, postačující je např. 35% hlasů.

Pravidlo relativní většiny aplikované v jednomandátových volebních obvodech představuje tradiční systém, kterým se volí např. poslanci Dolní komory britského parlamentu. Bývá nazýván **First past the post system** (FPTP), setkáme se i s označením *plurality system*. V české terminologii je nejčastěji označován jako *relativně většinový*, či *jednokolový systém*. To sice nejsou termíny definičně vyčerpávající, ale jsou široce vžit. Tento volební systém je vůbec nejčastěji užívaným na celém světě. Pro parlamentní volby (do dolní komory, je-li bikameralismus) jej aplikuje cca 68 zemí, převážně bývalých britských kolonií, popřípadě zemí, na které měla Británie dlouhodobě intenzivní kulturní a politický vliv. Z těch nejvýznamnějších jmenujme USA, Kanadu, Indii a Nový Zéland do počátku 90. let.

Pro účely voleb je země rozdělena do jednomandátových obvodů, jejich počet je pochopitelně shodný s počtem poslanců, kteří mají zasédnout ve voleném shromáždění. V každém volebním obvodu zvítězí kandidát s nejvyšším počtem hlasů. Jedná se o velice jednoduchý vo-

lební systém. V naprosté většině případů přináší značné disproportionální volební výsledky, kdy silné strany bývají nadreprezentovány a slabě naopak. Za příznivých podmínek vede k etablování systému dvou stran, které se střídají u moci.

Obdobou **First past the post system** aplikovanou do vícemandátových volebních obvodů je tzv. **Block vote (BV) – blokové hlasování**. Skutečně jediným rozdílem oproti předchozímu je skutečnost, že na místo jednoho poslance je jich v obvodu voleno více. Počet v obvodě volených poslanců zpravidla nebývá příliš vysoký. Každý volič disponuje tolika hlasy, kolik poslanců má být zvoleno, přičemž všechny mají stejnou váhu. V pětimandátovém obvodu náleží každému voliči pět rovnocenných hlasů. Ty může rozdělit mezi kandidáty. Hlasy nelze kumulovat, to znamená že jednomu kandidátovi volič nemůže udělit více než jeden hlas. Zjišťování výsledků je velmi prosté. Kandidáti jsou seřazeni do sestupného pořadí podle počtu hlasů, které získali. Mandáty získávají ti neúspěšnější. V pětimandátovém obvodu tedy pět kandidátů s nejvyšším počtem hlasů. Na rozdíl od FPTP tedy nevíteží pouze jeden první, ale prvních „x“ kandidátů, v závislosti na velikosti obvodu. Poměr mezi hlasy, které obdrželi, není rozhodující. Je dost dobře možné, aby první úspěšný kandidát získal např. pětinašobně více hlasů, než poslední úspěšný kandidát. Přes několikanásobný rozdíl ve voličské podpoře oba získají jeden stejný mandát. Blokové hlasování není zcela tak hojně využíváno, jako FPTP. Disproporce tohoto systému jsou taktéž značné, ale se zvětšováním volebních obvodů mohou klesat. Nalezeme jej např. na Bermudách, v Kuvajtu, Thajsku a na Filipínách.

Blokové hlasování se může vyskytovat i v modifikované podobě, kterou nazýváme **kumulativní hlasování (CV)**. Jediným, ale velmi podstatným rozdílem je, že volič může své hlasy kumulovat ve prospěch menšího počtu kandidátů, než je v obvodu voleno. Všechny hlasy tak může dokonce odevzdat i ve prospěch jednoho jediného kandidáta. Pokud volič ze zákona disponuje větším počtem hlasů, než je v obvodu voleno poslanců, pak se jedná o další modifikaci, která bývá nejčastěji označovaná jako **bodové hlasování (PV)**. I zde lze hlasy kumulovat. Zařazení CV a PV mezi většinové techniky je logické a pochopitelné. Přesto existují menšinové přístupy, které je představují jako polopoměrné techniky (při současném zachování blokového hlasování mezi systémy většinovými) [viz Lakeman 1974: 87–91]. Převažuje však zde



uvedený přístup. Kumulativní a bodové hlasování se v současnosti pro parlamentní volby nikde neužívá.

Další variantou relativně většinového systému je tzv. **party block vote (PBV) – stranické blokové hlasování**. Tento systém se od předchozích liší podobou hlasovacích lístků. Na místo jednotlivých kandidátů si volič vybírá mezi kandidátními listinami politických stran. Má tedy pouze jeden hlas, který uděluje celé kandidátní listině. Podobu s poměrným volebním systémem však tím končí. Mandáty nejsou mezi strany rozdělovány poměrně, ale pravidlo většinové volby je zde dodrženo v nejstriktnější podobě. Vítězná kandidátní listina získává naprosto všechny mandáty. A to i za situace, kdy je její většina pouze relativní. Jedná se o nejdisproporčnější běžně užívaný volební systém vůbec. Silné strany zde získávají ještě větší bonus, než u britského FPTP. Snad nejznámějšími příklady použití tohoto volebního systému jsou v současnosti Singapur, Libanon a Tunisko.

Ve všech případech se jedná o většinové volební techniky aplikované ve vícemandátových obvodech. V tomto případě je základní podmínkou pro zařazení mezi většinové systémy pravidlo, podle kterého musí volič zařazení mezi většinové systémy počtem hlasů, který je roven počtu volených kandidátů nebo je větší. Ani stranické blokové hlasování není výjimkou, jelikož jediný hlas pro kandidátní listinu lze označit jako více hlasů pro jednotlivé kandidáty, kteří na ni kandidují.

### 1.2 Absolutně většinové systémy

Stejně jako u relativně většinových systémů, i pravidlo absolutní většiny vychází ze shodného majoritního principu – „vítěz bere vše“. Je zde však jeden podstatný rozdíl a to, kdo je považován za vítěze. Oproti předchozím případům, k vítězství nepostačuje být první, získat více než kdokoli jiný, tedy prostou většinu hlasů. Absolutně většinové systémy vyžadují většinu nadpoloviční, tedy *získ více hlasů, než mají všichni ostatní kandidáti dohromady*. To je pochopitelně mnohem tvrdší požadavek, jehož dosažení je potřeba volebním systémem usnadnit, nebo přesněji vůbec umožnit. V zásadě existují dva přístupy, jak lze pomocí volebního systému učinit získ absolutní většiny pro vítězného kandidáta reálným. První možností je dvoukolová volba, druhou je alternativní hlasování.

### 1.2.1 Dvoukolové většinové systémy (TRS)

Dvoukolové systémy umožňují zvolení kandidáta již v prvním kole pouze za předpokladu, že se mu podaří získat nadpoloviční většinu hlasů. Pokud se tak nestane, následuje kolo druhé, do něhož postupuje jen užší výběr kandidátů z prvního kola. Zde se však dvoukolové systémy rozcházejí do dvou dosti odlišných variant. Tzv. **prezidentský dvoukolový systém** pouští do druhého kola pouze dva nejspěšnější kandidáty z kola prvního. Díky tomu existuje naprostá jistota, že jeden z nich získá nadpoloviční většinu hlasů. Bývá též označován jako uzavřený dvoukolový systém. Nejčastěji se s ním setkáváme v nejrůznějších prezidentských volbách, my jej však známe z voleb do českého Senátu. Tzv. **parlamentní, neboli otevřený dvoukolový systém** nemá předem stanovený počet kandidátů postupujících do druhého kola, ale o postupu rozhoduje podíl hlasů z prvního kola. Volební zákon předem určuje minimální hranici pro postup do druhého kola. Je tomu podobně jako v případě uzavírací klauzule u systému poměrného zastoupení. Tato procentuelně stanovená hranice může být velmi různá. Nejznámějším příkladem je 12,5% z voleb do francouzského Národního shromáždění. Pochopitelně, že za těchto okolností mohou do druhého kola postoupit více než dva kandidáti. Proto systémy s otevřeným druhým kolem nevyžadují napodruhé nadpoloviční většinu hlasů. K získání mandátu ve druhém kole postačuje většina prostá.

V obou případech musí volič k volbám dvakrát, obvykle v rozmezí jednoho až dvou týdnů. Jak velmi trefně podotknul Sartori, první kolo ve většině případů pouze zpřehledňuje situaci – plní úlohu selekce, zatímco skutečná volba – elekcce následuje až v kole druhém [Sartori 2001]. Interval mezi oběma koly slouží nejen voličům pro nové rozhodování, ale i politickým stranám k vyjednávání o vzájemné podpoře, či recipročním odstupováním kandidátů. Oba dvoukolové systémy – parlamentní a prezidentský – díky odlišnému charakteru druhého kola, působí dosti odlišným způsobem na stranický systém i na koaliční vazby mezi stranami.

### 1.2.2 Alternativní hlasování (AV)

Jednokolovou alternativou principu absolutní většiny je alternativní hlasování, někdy známé též jako australské hlasování. Volič nemusí k volbám dvakrát, ale své další preference vyjádří v jediném prvním

kole. Kandidáty na hlasovacím lístku může označit číslicemi podle toho v jakém pořadí by je volil. Neznamená to, že by volič měl více hlasů. Hlas má pouze jediný. Číslicí „1“ označuje kandidáta, kterého chce volit. Pro případ, že by však tento kandidát neměl absolutně žádnou šanci na zvolení, může číslicí „2“ označit kandidáta, na kterého by měl být hlas přenesen. Je tedy alternativou pro případ neúspěchu prvního. Obdobná logika pak následuje u kandidátů označených trojkou, čtyřkou ... Hlas je tedy jediný a přenáší se v případě, že jeho původní držitel ztrácí šanci na úspěch. Omezuje se tak propad hlasů.

V praxi vypadá rozdělování mandátů tak, že jsou nejprve sečteny „první“ hlasy pro kandidáty. Pokud nikdo nezískal nadpoloviční většinu, je třeba začít s přerozdělováním. Nejslabší kandidát je vyrazen ze souboru. Všechny jeho hlasy jsou rozděleny ostatním kandidátům na základě druhých preferencí. Postupně vyškrtávání nejslabších kandidátů a přerozdělování jejich hlasů pokračuje tak dlouho, dokud někdo nezíská nadpoloviční většinu hlasů. Pochopitelně, že dojde řada i na třetí, popřípadě čtvrté a další preference. Díky tomu je možné, že konečným vítězem s absolutní většinou hlasů není kandidát, který byl po sečtení prvních preferencí na prvním místě. Samotná procedura obsazování mandátů je dosti složitá a pro řadu voličů jen velmi těžko pochopitelná.

## 2. Systémy poměrného zastoupení

Poměrné systémy můžeme v zásadě rozdělit do dvou, z hlediska frekvence jejich výskytu velmi nevyrovnaných kategorií. Jednoduše se stačí orientovat podle podoby hlasovacího lístku. Pokud si volič vybírá mezi kandidátkami stran, popřípadě si může sestavovat kandidátku vlastní, jedná se o listinné systémy. Pokud má volič možnost vybírat jediného kandidáta pomocí preferencí (obdobně jako u alternativního hlasování), jde o jednojmenné přenosné hlasování.

### 2.1 Listinné poměrné systémy (List PR)

Přestože se jedná o jednu kategorii, mohou tyto volební systémy nabývat množství nejrůznějších podob. Nemáme možnost diferencovat konkrétní případy listinných systémů do nějakých subkategorií. Alternativ je tolik, že prakticky můžeme říci: co listinný systém, to originál. A tak než se pokoušet o další nekonečné a nesmyslné dělení, je užiteč-

nější popsat několik základních proměnných, které mají tuto pestrost na svědomí.

Hlavní proměnné, které nejvýznamněji ovlivňují podobu poměrných volebních systémů, jsou: 1) velikost volebního obvodu, 2) matematická formule, 3) uzavírací klauzule (kvórum) a 4) počet a charakter úrovních volebních obvodů (skrutinií). Nejsou to faktory jedině, ale nejzávažnější. Jejich účinky se mohou navzájem překrývat, tlumit, umocňovat, nebo na sobě mohou být nezávislé. Samozřejmě bychom mohli nalézt celou řadu dalších, přímých i nepřímých prvků, které ovlivňují vztah mezi podílem hlasů a podílem mandátů každé strany. Nehrají však obecně takovou dominantní úlohu.

Listinným poměrným systémům bude věnován poněkud větší prostor, jelikož se jedná o kategorii volebních systémů, která při reformě v ČR hrála klíčovou úlohu.

### 2.1.1 Velikost obvodů

Velikost volebních obvodů je klíčovým faktorem. Nejvýznamněji ovlivňuje celkový charakter a vlastnosti volebního systému. „Počet mandátů přidělovaných ve volebním obvodu má silnější dopad na proporcionalitu, než jakékoli další faktory“ [Taagepera a Shugart 1989: 112]. To znamená, že o tom, do jaké míry a jak přesně bude zvolený zastupitelský sbor zrcadlit hlasování voličů, nejvýrazněji ovlivňuje právě tato proměnná.

Velikost volebních obvodů je označována  $M$  (magnitude). Jednoduše vyjadřuje, kolik mandátů se rozděluje v daném obvodu. Obecně je známo, že se zvyšující se velikostí obvodů vzrůstá míra proporcionality a naopak, snižováním velikosti se zvyšuje disproportionálnost výsledků. Ve velkých volebních obvodech podíl mandátů všech stran relativně přesně odráží podíl voličů, kteří jim odevzdali své hlasy. Čím jsou volební obvody větší, tím se podíl získaných hlasů a přidělených mandátů každé strany blíží. Zjednodušeně lze říci, že zastoupení strany v parlamentu je v tomto případě prakticky zrcadlovým odrazem podílu jejích voličů mezi účastníky voleb. Podle M. Shugarta dochází k takovéto výrazné blízkosti v obvodech rozdělovaných dvacet mandátů a více [Shugart in Rose 2000: 67]. Naopak v malých volebních obvodech se proporcionalita výsledků vytrácí. Čím jsou obvody menší, tím více se zvětšuje rozdíl mezi podílem hlasů a podílem mandátů každé strany.