



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

PANAŠOVÁNÍ JAKO ZPŮSOB PERSONALIZOVANÉ VOLBY V RÁMCI POMĚRNÉHO VOLEBNÍHO SYSTÉMU

Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.

Studie č. 1.223
leden 2013



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah:

Konceptualizace panašování	2
Užití panašování v České republice	3
Příklady vybraných zemí	6
Slovensko	6
Švýcarsko	6
Lucembursko	7
Francie	7
Návrh na změnu volebních zákonů (senátní tisk č. 404, deváté volební období)	8
Shrnutí	8

Konceptualizace panašování

Panašování je způsob voleb, při němž může volič ve vícemandátových obvodech hlasovat pro kandidáty napříč kandidátními listinami. Každý volič disponuje tolika (preferenčními) hlasy, kolik členů zastupitelského sboru je voleno. Volič tak nemusí hlasovat přímo a pouze pro jednu politickou stranu, případně vyjadřovat preference konkrétním kandidátům pouze v rámci jedné kandidátní listiny, ale svůj hlas odevzdává jednotlivým kandidátům na kandidátních listinách různých politických stran. Volič tedy sestavuje svůj vlastní zastupitelský sbor bez ohledu na stranickou příslušnost kandidátů.

Pojmově odpovídá panašování hlasování v rámci systému volné kandidátní listiny,¹ kdy volič disponuje tolika preferenčními hlasy, kolik je volených členů zastupitelstva.

V případě čistého užití metody panašování je s výsledky hlasování naloženo tak, že jednotlivým kandidátům jsou započteny získané platné hlasy a podle získaných hlasů jsou kandidátům přidělovány mandáty v zastupitelském sboru, a to bez ohledu na jejich stranickou příslušnost. Při tomto způsobu využití metody panašování tak není politická strana v procesu rozdělování mandátů rozhodujícím aktérem, rozhodujícími aktéry jsou voliči. Hlasy jsou přidělovány jednotlivým kandidátům, zvoleni jsou ti kandidáti, kteří získávají nejvyšší počet hlasů. V takovéto podobě není tento systém v evropských zemích využíván u voleb prvního řádu.² U voleb druhého řádu je tato forma panašování využívána na Slovensku při volbách do zastupitelstev krajů a zastupitelstev obcí.

V ostatních systémech se používá panašování pouze v užším pojetí, tedy jako forma udělování preferenčních hlasů v rámci poměrného volebního systému s využitím volné kandidátní listiny. V případě využití panašování jako metody preferenčního hlasování je třeba sledovat dodatečné podmínky pro postoupení kandidáta na kandidátní listině. Příkladem může být volební systém užívaný pro komunální volby v České republice.

¹ Pro potřeby této studie budeme rozlišovat kandidátní listiny na přísně vázané, vázané a volné podle následujících kritérií: U volné kandidátní listiny volič může preferovat kandidáty napříč kandidátními listinami politických stran. U vázané kandidátní listiny může vyjadřovat preference pouze v rámci kandidátní listiny jedné strany, u přísně vázané kandidátní listiny není možné preferenční hlasování použít vůbec.

² Teorie voleb prvního a druhého řádu se snaží popsat vztah mezi volebním chováním v závislosti na důležitosti, kterou voliči přikládají volenému zastupitelskému sboru, často ve spojitosti s dopadem jejich výsledku na centrální vládu.

Jak lze hlasovat u systému využívajícího panašování při volbách do obecních zastupitelstev v ČR

První možností volby je volba, kterou lze označit za volbu stranickou. Volič může odevzdat všechny hlasy pouze jedné kandidující straně, kterou označí. To znamená, že všem nominovaným kandidátům dá jeden hlas. O personalizaci se tak při tomto způsobu hlasování nedá hovořit. Pokud má kandidující strana na kandidátní listině méně kandidátů než je počet volených zastupitelů, nevyužije volič všechny hlasy, které má k dispozici.

Druhým možným způsobem volby je volba personalizovaná, ve které volič označí pouze kandidáty napříč všemi kandidátními listinami a vytvoří tak svoji vlastní kandidátní listinu preferovaných kandidátů. Takováto volba je silně personalizována, volič nebere v úvahu stranické preference. I u této volby nemusí dojít k využití všech hlasů, které má volič k dispozici.

Třetí způsob volby je kombinací volby stranické a personalizované. Volič označí jednu kandidující stranu a současně určitý počet kandidátů napříč ostatními kandidátními listinami. Hlas obdrží jednotliví označení kandidáti a takový počet kandidátů shora vybrané kandidující strany až do počtu hlasů, které volič celkově má.

Užití panašování v České republice

Pro volby do zastupitelstev obcí v České republice se používá poměrný volební systém s využitím metody D'Hondtova dělitele pro rozdělování mandátů mezi kandidující subjekty. Panašování je tak využíváno omezeně coby metoda pro přidělování preferenčních hlasů v rámci kandidátních listin.

Pokud panašování slouží pouze jako metoda preferenčního hlasování, jsou významným faktorem ovlivňujícím možnost personalizované volby podmínky určující možnost postoupení kandidáta na kandidátní listině. Tyto podmínky jsou uvedeny v § 45 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí:

Český statistický úřad vydělí celkový počet hlasů odevzdaných pro volební stranu počtem kandidátů této volební strany. Má-li některý z kandidátů nejméně o 10 % více hlasů, než je takto stanovený průměr vyjádřený celým číslem bez zaokrouhlení, postupuje v kandidátní listině na první místo. Je-li takových kandidátů více, určí se jejich pořadí podle počtu hlasů, které byly pro ně odevzdaný; v případě rovnosti hlasů mezi postupujícími kandidáty je rozhodující původní pořadí kandidátů na kandidátní listině.

První zákon upravující volby do obecních zastupitelstev přijatý po listopadu 1989, zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích přitom umožňoval daleko silnější personalizaci volby. § 41 zákona stanovoval, že:

Mandáty přidělené kandidátní listině přikáže na ní uvedeným kandidátům podle pořadí určeného počty hlasů, které byly pro ně odevzdaný. V případě rovnosti hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na kandidátní listině.

Pro přidělování mandátů jednotlivým stranám se používal dělitel Saint-Laguë.³ Tato metoda vytváří nadreprezentaci malých politických stran (zvýhodňuje jejich výsledek při

³ Hlasy, které obdržela kandidátní listina se postupně dělí lichými čísly počínaje jednou (tedy 1, 3, 5 atd.) tak, aby počet dělicích operací odpovídal počtu kandidátů, kteří jsou na kandidátní listině. Podíly vypočítané uvedeným způsobem se seřadí podle jejich velikosti až do počtu mandátů, které mají být při volbách do

přerozdělování mandátů). V roce 2001 došlo ke změně metody přerozdělování mandátů na D'Hondtův dělitel.⁴ Nově byla také zavedena volební klauzule ve výši 5 % hlasů. Změny zavedené v roce 2001 mají v rámci volebního systému jednoznačně integrační charakter⁵. Předchozí volební systém vytvářel silně roztržitou strukturu zastupitelstev, a to ve dvou směrech. Jednak výběr kandidátů byl silně personifikovaný a jednak dělitel Saint-Laguë umožňuje získání mandátu i pro stranu s poměrně nižším volebním výsledkem (fakticky zvýhodňuje malé strany). V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že v České republice je více jak 6200 obcí a velikost zastupitelstev variuje mezi 5 až 55, resp. 70 v Praze. Zastupitelstva musí vytvářet koalice, které jsou schopny obsazovat radu a zvolit starostu (primátora). Velký počet subjektů v zastupitelstvu tento prvotní krok ztěžuje. Negativní dopady fragmentace se projeví především u početně větších zastupitelstev. Silný poměrný efekt může vést k existenci velkého množství aktérů schopných zablokovat činnost zastupitelstva (tzv. blokačních aktérů, *veto players*).

Pokud má být analyzován efekt metody panašování na volební systém, je třeba použít alespoň minimální srovnání s jinými metodami preferenčního hlasování u jiných voleb. Jako základní se nabízí srovnání s volbami do zastupitelstev krajů a do Poslanecké sněmovny, pro které se využívá systém poměrné volby v rámci uzavřené kandidátní listiny. Každý volič disponuje jak u voleb do zastupitelstev krajů, tak v případě voleb do Poslanecké sněmovny čtyřmi preferenčními hlasy. Ke změně pořadí dochází v případě, že kandidát získá více jak 5 % z celkového počtu platných hlasů odevzdaných jeho straně - pak je mu přednostně přidělen mandát.⁶ Pokud je takových kandidátů více, přidělují se mandáty přednostně podle počtu získaných preferenčních hlasů (tedy zisk alespoň 5 % preferenčních hlasů není garancí zisku mandátů, pouze výrazně zvyšuje šanci jeho obdržení).

Základní rozdíl mezi systémem voleb do zastupitelstev obcí a voleb do zastupitelstev krajů nebo do Poslanecké sněmovny je v tom, že v případě voleb do obecních zastupitelstev dochází k volbě s rámci volné kandidátní listiny, zatímco pro volby krajské a do Poslanecké sněmovny se používá systém vázané listiny s možností preferenčního hlasování. V systému vázané listiny, byť s možností preferenčního hlasování, nemá volič dilema mezi personalizací volby a podporou strany, protože primárně hlasuje pro stranu a teprve následně preferuje kandidáty v rámci této strany. V systému volné kandidátní listiny se může volič rozhodovat mezi volbou strany a volbou kandidáta z kandidátní listiny jiné politické strany. Využitím možnosti personalizovat volbu prostřednictvím výběru kandidáta z jiné kandidátní listiny totiž ubírá zisk preferované straně.

Jaké jsou vzorce volby v systému volné kandidátní listiny s možností panašovat se pokusil ve své bakalářské práci na příkladu obecních zastupitelstev okresu Chrudim odhalit Josef Káles.

zastupitelstva přiděleny. Za každý podíl v této početní řadě obsažený získá kandidátní listina jeden mandát. V případě rovnosti podílu je rozhodující celkový počet hlasů, který získala kandidátní listina, jinak rozhodne los.

⁴ Hlasy, které obdržela kandidátní listina se postupně dělí řadou přirozených čísel (tedy 1, 2, 3 atd.) tak, aby počet dělicích operací odpovídal počtu kandidátů, kteří jsou na kandidátní listině. Podíly vypočítané uvedeným způsobem se seřadí podle jejich velikosti až do počtu mandátů, které mají být při volbách do zastupitelstva přiděleny. Za každý podíl v této početní řadě obsažený získá kandidátní listina jeden mandát. V případě rovnosti podílu je rozhodující celkový počet hlasů, který získala kandidátní listina, jinak rozhodne los.

⁵ K tomu více v dalších částech studie.

⁶ V případě, že více kandidátů splnilo tuto podmínku a politická strana, politické hnutí nebo koalice získala více mandátů, případnou mandáty přednostně kandidátům, kteří splnili podmínku, a to postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů; v případě rovnosti počtu přednostních hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku. Kandidátům, kteří nesplnili podmínku, případnou mandáty v pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

Z jeho propočtů vyplývá, že v obcích s obecní radou⁷ překonalo 10% hranici nad průměr 459 kandidátů a 288 z nich bylo zvoleno zastupiteli, což je 62,75 %. U obcí bez obecní rady je toto procento vyšší – 80,82 % – neboť bylo novými zastupiteli zvoleno 295 kandidátů z 365 těch, kteří překonali 10% hranici.⁸ Z tohoto údaje můžeme vyvodit závěr, že více je volba personalizována u menších zastupitelstvech a u větších zastupitelstev se prosazuje spíše volba stranická.⁹

Dan Ryšavý, sociolog Univerzity Palackého v Olomouci, se ve svém výzkumu, jehož základní výsledky zveřejnil v Sociologickém časopise,¹⁰ věnoval tématu politizace místních politických elit. Kromě jiného se věnoval vztahu mezi stranickou příslušností starostů v závislosti na velikosti obcí. Údaje z jeho výzkumu poskytují především informaci o přítomnosti politických stran v zastupitelstvech obcí v závislosti na jejich velikosti. Údaje se vztahují ke dvěma souborům z let 1997 a 2004:

Velikost obce (počet obyvatel)		do 2000	2–5000	5–10000	> 10000
soubor 1997	% straníků	47	47	58	66
soubor 2004	% straníků	35	48	57	79

Zdroj: Dan Ryšavý: Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit

Procentní podíl straníků mezi starosty v obcích do 2000 obyvatel se mezi lety 1997 a 2004 snížil, zatímco v obcích nad 10 000 obyvatel se zvýšil. I tento údaj odpovídá teoretickému předpokladu, že v menších obcích dochází k personalizované volbě, zatímco volba ve větších obcích odpovídá stranické volbě. Tomu by napovídala i skutečnost, že politické strany v České republice mají problém s početností členské základny a s územní penetrací vlastní organizační struktury. Tyto okolnosti vedou k tomu, že politika na místní úrovni zůstává stále spíše nestranická.

Existence matematického vzorce pro přerozdělování mandátů mezi kandidující strany navíc zvyšuje poměrnost volebního systému, který umožňuje voličům panašování. Tento mechanismus tak omezuje personalizaci volby.

⁷ Obecní radu vytváří obce, jejichž zastupitelstvo má více jak 15 členů. Celkový počet kandidátů v obcích v okrese Chrudim, které nevytváří radu byl 1016 a v obcích, které radu vytváří byl 1619.

⁸ Josef Káles: Panašování ve volbách do obecních zastupitelstev 2010 v okrese Chrudim. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, 2011.

⁹ U stranické volby nelze využít v systému volné kandidátní listiny preferenční hlasování v rámci kandidátní listiny.

¹⁰ Dan Ryšavý: Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit, Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2006, Vol. 42, No. 5, str. 953–970.

Příkladem na podporu tvrzení o vztahu mezi matematickým vzorcem pro přerozdělování mandátů a poměrností systému může být výsledek voleb v obci Česká Třebová. V obci se volilo 27 zastupitelů, výsledky voleb byly následující:

Komunistická strana Čech a Moravy – 1 mandát
 Koalice pro ČT-NK, KDU-ČSL, SNK-ED – 3 mandáty
 Nezaníci s podporou TOP09 – 11 mandátů
 Občanská demokratická strana – 3 mandáty
 Strana soukromníků – 2 mandáty
 Česká strana sociálně demokratická – 7 mandátů

V případě, že seřadíme podle velikosti získané hlasy jednotlivých kandidátů zjistíme, že strana Nezaníci s podporou TOP09 by získala navíc dalších 13 mandátů, to znamená, že by v zastupitelstvu získala absolutní většinu 24 mandátů z 27.¹¹

Příklady vybraných zemí

Slovensko

Jak již bylo uvedeno výše, Slovensko využívá pro volby do zastupitelstev obcí a krajů čistou formu panašování, to znamená, že zvoleni jsou ti kandidáti, kteří mají napříč všemi stranami nejvyšší počty hlasů. Je třeba poznamenat, že na Slovensku se používá přímá volba starostů a županů (hejtmanů)¹². Komunální a krajské volby jsou tak silně personalizované. Volební zákony do zastupitelstev obcí a krajů¹³ obsahují fakticky identickou úpravu popisující způsob hlasování a rozdělování mandátů.

Volič může na hlasovacím lísku zakroužkovat kandidáty, pro které hlasuje. Politické strany sice předkládají své vlastní kandidátní listiny, ale všichni kandidáti, bez ohledu na stranickou příslušnost, jsou seřazeni v abecedním pořadí na jednom hlasovacím lísku. U jména každého kandidáta je uvedeno datum narození, titul, zaměstnání a název strany, která ho navrhuje, popřípadě informace, že se jedná o nezávislého kandidáta. Volič může na tomto lísku zakroužkovat tolik kandidátů, kolik se volí v daném obvodu zastupitelů. Za členy zastupitelského sboru jsou zvoleni ti kandidáti, kteří získají největší počet hlasů. V případě rovnosti hlasů u dvou nebo více kandidátů rozhoduje buď pořadí na kandidátní listině odevzdané stranou, pokud jsou tito kandidáti z jedné strany, nebo rozhoduje los.

Švýcarsko

Hlasovací lístky pro volby do Národní rady jsou voličům zasílány poštou. Voliči dostávají dva druhy hlasovacích lístků. První druh je tzv. předtištěný hlasovací lístek, na kterém je v záhlaví uvedeno jméno kandidující strany a následně jsou pod tímto záhlavím uvedena jména jednotlivých kandidátů za danou stranu. Druhým je tzv. prázdný hlasovací lístek, kde je místo pro jméno politické strany a následně místa pro jména kandidátů ponechána prázdná. Volič má tolik hlasů, kolik se v daném kantonu volí členů Národní rady. Nejmenší počet volených poslanců jsou 2, největší 34, průměrný počet je 7,7. Volič může rozdělit všechny své hlasy, ale nemusí. Pokud se volič rozhodne využít předtištěný hlasovací lístek, má se primárně za to, že hlasuje pro politickou stranu uvedenou v záhlaví. Pokud volič následně

¹¹ Výpočet podle dat z volebního portálu Českého statistického úřadu, www.volby.cz

¹² Pro volbu županů se využívá systém absolutní většiny, pro volbu starostů se používá systém relativní většiny.

¹³ Zákon č. 346/1990 Z.z. a zákon č.303/2001 Z.z.

neprovede na předtištěném hlasovacím lístku žádné úpravy, strana uvedená v záhlaví získává tolik hlasů, kolik má volič k dispozici (tedy 2 až 34). Volič však může následně udělovat preference jednotlivým kandidátům, a to několika způsoby. Předně může využít panašování, to znamená, že na předtištěný hlasovací lístek dopíše jména kandidátů z jiných kandidátních listin. Volič může dále použít způsob negativního hlasování, to znamená, že může jména některých kandidátů z listiny vyškrtnout. Volič může dále využít tzv. kumulativní hlasování, to znamená, že může jméno kandidáta uvedené na hlasovacím lístku strany, kterou volí ještě jednou dopsat na stranickou kandidátní listinu. Tím mu dává nikoliv jeden hlas, ale hlasy dva.

Pokud se volič rozhodne pro prázdný hlasovací lístek, může do záhlaví vepsat název politické strany a do místa pro kandidáty jméno nejméně jednoho kandidáta. Volba politické strany v tomto případě není povinná, lístek je platný i když volič vepíše pouze jméno nebo jména kandidátů. Pokud je však na tomto typu lístku uvedeno pouze jméno kandidující strany, lístek je neplatný.

Strany získávají tolik hlasů, kolik představuje součet hlasů pro kandidáty uvedené na jejich kandidátních listinách. Mandáty mezi politické strany se rozděluje podle Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Pořadí kandidátů na listině strany určuje počet jimi získaných hlasů.

Lucembursko

V Lucembursku se pro volby do Poslanecké sněmovny¹⁴ používá poměrný systém s využitím Hagenbach-Bischoffovy kvóty. Šedesát členů sněmovny je voleno ve čtyřech volebních obvodech, které jsou nestejně velké. Počet volených poslanců v jednotlivých obvodech je 23, 21, 9 a 7. Každý volič může mezi kandidáty rozdělit tolik hlasů, kolik se v daném obvodu volí členů parlamentu. Zvoleni jsou v rámci strany kandidáti, kteří získali největší počet hlasů.¹⁵

Francie

Ve Francii je podle volebního zákoníku možné využívat panašování pro místní volby. Obecná úprava stanoví, že volby se konají ve dvou kolech. V prvním kole jsou zvoleni ti kandidáti, kteří získali absolutní většinu odevzdaných platných hlasů, přičemž tato většina musí představovat nejméně 25 % ze všech oprávněných voličů. Ve druhém kole se hlasy přidělují poměrným systémem, s využitím metody prosté volební kvóty a největšího zbytku.¹⁶ Do druhého kola volby postupují pouze strany, které získaly v prvním kole více jak 10 % odevzdaných platných hlasů. Z obecné úpravy existují výjimky týkající se obcí do 2500, respektive 3 500 obyvatel. Pro oba typy obcí platí, že druhé kolo se koná podle systému relativní většiny a neexistuje zde volební klauzule pro postup do druhého kola volby. U obcí s počtem obyvatel menším jak 2 500 obyvatel článek L256 volebního zákoníku stanoví, že neexistuje povinnost registrace kandidáta, voliči mohou, v případě, že kandidátní listiny nejsou zcela úplné, dopisovat jména osob, které nejsou na kandidátní listině uvedeny. Je přípustná i kandidatura individuální. Kandidát může být uveden na více kandidátních listinách. Pro obce nad 3 500 musí být uveden souhlas s kandidaturou (nemůže se dopisovat) a existuje zákaz individuální kandidatury. Kandidátní listiny musí být úplné.

¹⁴ Parlament v Lucembursku je jednokomorový, Poslanecká komora je jeho jedinou komorou.

¹⁵ Podle:

http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/luxembourg/parliamentary_elections.html
www.ipu.org [10.12. 2012]

¹⁶ Volební kvóta se vypočítá jako podíl celkového počtu platných odevzdaných hlasů počtem přidělovaných mandátů. Stranám je přiděleno tolik mandátů, kolikrát se volební kvóta vejde do počtu hlasů jim odevzdaných. Zbylé hlasy jsou přiděleny straně s největším zbytkem.

Návrh na změnu volebních zákonů (senátní tisk č. 404, deváté volební období)¹⁷

Podstatou návrhu senátního návrhu zákona je odstranit omezující podmínky pro postup kandidátů na kandidátní listině na základě získaných preferenčních hlasů, a to u všech voleb konaných poměrným volebním systémem. Senátní tisk přitom ponechává v platnosti omezený počet preferenčního hlasů, které mohou voliči při volbách do jednotlivých zastupitelských sborů využívat. Volič i nadále může vyjádřit preferenci pouze v rámci jím zvolené kandidátní listiny politické strany. Návrh tedy nezavádí panašování jako takové.¹⁸ Z návrhu zákona implicitně vyplývá, že volič nemusí preferenční hlasování využít. V případě rovnosti preferenčních hlasů má rozhodovat pořadí na kandidátní listině stanovené stranou.

Pro srovnání lze uvést příklad Finska,¹⁹ které využívá poměrný volební systém založený na silné personalizaci volby. Volby probíhají v 15 volebních obvodech, v nichž se rozděluje 199 mandátů.²⁰ V každém volebním obvodu volič odevzdává právě jeden volební lístek, na nějž napíše číslo kandidáta. Takto odevzdaný hlas se započítává pro nominující stranu. Při přerozdělování mandátů se nejprve seřadí kandidáti dané politické strany v daném volebním obvodu podle počtu získaných hlasů. Celkový počet hlasů dané politické strany v daném obvodu se dělí d'Hondtovým dělitelem. Mandáty pro jednotlivé politické strany se přidělují kandidátům podle počtu jimi získaných hlasů.

Hlasování ve Finsku tak probíhá v rámci otevřené kandidátní listiny, volič hlasuje pro stranu prostřednictvím volby konkrétního kandidáta.²¹ V případě rovnosti hlasů pro více kandidátů strany rozhoduje los²².

Shrnutí

Panašování je spojováno s poměrným volebním systémem. Je součástí volebních systémů, jejichž cílem je personalizace volby. Jde o systémy, které dávají voliči možnost podporovat konkrétní kandidáty a nevyjadřovat preferenci pouze konkrétní politické straně. Charakteristickým rysem poměrných volebních systémů je to, že zajišťují účast na politickém procesu i subjektům s menším volebním výsledkem. Cílem použití poměrného volebního systému je vytvoření zastupitelského sboru reprezentujícího sociální síly a proudy ve společnosti. Většina poměrných volebních systémů je založena na zajištění reprezentace politických organizací, nejčastěji politických stran, nikoliv konkrétních kandidátů. Tato skutečnost posiluje postavení politických stran a bývá kritizována coby zdroj anonymizace politiky, protože nepodporuje volbu osobností, ale podporuje volbu stranických kandidátů.

¹⁷ Návrh senátního návrhu zákona senátora Jiřího Dienstbiera, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

Dostupný na: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/65577/55264> [19.12. 2012]

¹⁸ S výjimkou voleb do obecních zastupitelstev, kde je možnost volit napříč kandidátními listinami zachována..

¹⁹ Volby ve Finsku upravuje zákon č. 714/1998. Neoficiální anglický překlad volebního zákona dostupný z WWW: <www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9980714.PDF>.

²⁰ Poslední jeden mandát se přenechává pro zástupce autonomních Alandských ostrovů.

²¹ Více k volebnímu systému ve Finsku viz vybrané téma PI 8/2011. Dostupný na:

<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=71057>

²² Obdobným způsobem se volí i v Brazílii. Zkušenost z Brazílie ukazuje i nevýhody tohoto systému. Strana za sebe nominuje nějakou výraznou, mediálně známou osobnost, maskota, která pak slouží jako „tahoun hlasů“ – svými hlasy, které zároveň jsou hlasy pro stranu, vtáhne do voleného tělesa další, více méně „no name“ kandidáty ze své kandidátní listiny – v minulých volbách to např. byl televizní klaun, o kterém se vedly debaty, zda je vůbec gramotný; potom mohou být zvoleni kandidáti, u nichž počet preferenčních hlasů ani zdaleka nedosahuje preference pro jiné kandidáty z jiných stran.

Tento charakteristický znak poměrných volebních systémů je v některých případech zmírňován právě zaváděním možnosti personalizace volby prostřednictvím preferenčního hlasování. Voliči dostávají možnost osobně hodnotit kandidáty a vyjadřovat své subjektivní přesvědčení o jejich schopnostech vykonávat zastupitelskou funkci.

Jak již bylo uvedeno, panašování může být různě modifikováno. Záleží přitom nejenom na způsobu samotného rozdělování mandátů mezi volební subjekty a v rámci těchto subjektů mezi jednotlivé kandidáty, ale například i na podobě hlasovacího lístku. Slovenská podoba hlasovacího lístku, kde jsou kandidáti seřazeni podle abecedy a stranická příslušnost je uvedena pouze jako jedna z více informací, umožňuje voliči personalizovat volbu více, než je tomu u podoby hlasovacího lístku, kde jsou kandidáti řazeni podle pořadí určeného stranou a jejich stranická příslušnost je tak zvýrazněna²³. Obdobně švýcarská úprava poskytuje voliči různé možnosti jak projevit osobní preference kandidátovi. Na tyto skutečnosti musí reagovat i politické strany ve způsobu vedení kampaně a při výběru kandidátů.

Důsledkem personalizované volby je větší diferenciací vůle voličů v rámci poměrného systému. Větší diferenciací vůle voličů ovšem může vést k větší fragmentaci zastupitelského sboru. Poměrné volební systémy proto obsahují složky, které mají naopak integrační charakter. Ke vztahu diferenciací a integrační složek volebního systému se vyjádřil i Ústavní soud: *...proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran....*²⁴ Čistá podoba panašování, kdy ve volebním systému neexistují další podmínky pro přidělování mandátů politickým stranám, např. ve formě volebních klauzulí nebo matematických metod (užití volebních kvót či dělitelů), může vést k roztržení hlasů mezi větší počet politických stran a navíc i mezi nezávislé kandidáty. Schopnost zastupitelského sboru generovat potřebnou většinu pro vytvoření vlády (či rady) je tak podstatně snížena, což vyplývá z omezení integrační složky volebního systému.

Při diskusi o využití panašování v rámci volebního systému je třeba brát v úvahu strukturu a pravomoci zastupitelského sboru. Pokud má zastupitelský sbor generovat další orgány, jako je tomu v případě české Poslanecké sněmovny, která generuje vládu, ale i v případě zastupitelstev krajů a obcí, které generují rady a volí hejtmána, resp. starostu, je třeba udržet dostatečně efektivní integrační složku volebního systému. Integrační složkou přitom může být i existence matematického modelu, který slouží k rozdělování mandátů mezi politické strany, jako je tomu v případě voleb do zastupitelstev obcí.

Jak vyplývá z výše uvedeného příkladu Finska, personifikace volby v rámci poměrného systému může být zajištěna i jiným způsobem, než zavedením panašování. Podmínkou ovšem je, aby takto personalizovaná volba probíhala v rámci systému povinného vyjádření preference určitému kandidátovi, tedy volba strany probíhá prostřednictvím volby strany. V opačném případě (což je např. případ návrhu senátního návrhu zákona) by totiž mohlo dojít k situaci, kdy by, v krajním případě, mohl být zvolen kandidát, který neobdržel žádný preferenční hlas - personalizace volby by tak byla nulová.

²³ Jedná se tedy o naprosto volnou kandidátní listinu, protože volič nemá představu o subjektivním významu jednotlivých kandidátů pro politickou stranu, protože neví, v jakém pořadí je strana navrhovala.

²⁴ Nález ÚS sp. Zn. Pl. ÚS 25/96 (č. 88/1997 Sb.)