



Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny

Parlamentní institut

**VLIV PREFERENČNÍHO HLASOVÁNÍ NA CHARAKTER
VOLEBNÍHO SYSTÉMU**

Studie č. 1.160

Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.

červen 2005

OBSAH:

PREFERENČNÍ HLASOVÁNÍ OBECNĚ _____	3
PREFERENČNÍ HLASOVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE _____	3
Rok 1990 _____	4
Rok 1992 _____	4
Rok 1995 _____	4
Novela 2000 _____	5
Platné znění volebního zákona _____	5
Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu _____	5
POČET PREFERENČNÍCH HLASŮ _____	6
Příklad různě nastaveného preferenčního hlasování na zvolení poslance – volby 2002 _____	6
HODNOCENÍ VLIVU PREFERENČNÍHO HLASOVÁNÍ NA VOLEBNÍ SYSTÉM _____	6
ZÁVĚR _____	7
PŘÍLOHA: VYJÁDRĚNÍ VZTAHU MEZI VOLEBNÍM SYSTÉMEM A MOŽNOSTMI VOLIČOVA VÝBĚRU MEZI JEDNOTLIVCEM A STRANOU _____	8

Preferenční hlasování obecně¹

Institut preferenčního hlasování, kdy volič na kandidátní listině politické strany preferuje konkrétního kandidáta a dává tím najevo své přání, aby tento kandidát reprezentoval stranu v zastupitelském sboru, je možné zakomponovat pouze do volebního systému obsahujícího prvky poměrné volby². Většinový volební systém je totiž sám o sobě preferenčním hlasováním³. Volič preferuje jednoho z několika nabídnutých kandidátů a tomu odevzdává svůj hlas. Vazba na politickou stranu je přitom důležitá, ale nemusí být dominantní. Naopak, u poměrného systému je důležitá právě vazba na politickou stranu, která je voličem fakticky vybírána. Zatímco u většinového systému vybírá volič jednotlivce, u poměrného vybírá skupinu.

Preferenční hlasování je jedním z komponentů poměrného volebního systému, který ovlivňuje míru jeho poměrnosti. Dalšími komponenty jsou velikost volebního obvodu, uzavírací klauzule a formule pro přidělování mandátů jednotlivým stranám. Vzájemný vztah mezi všemi komponenty potom vytváří konečnou podobu volebního systému. Jednotlivé komponenty mohou zvyšovat nebo snižovat poměrnost volebního systému.

U poměrných systémů můžeme preferenční hlasování použít jako klasifikační znak. Z tohoto pohledu můžeme tyto systémy rozdělit na:

- **Systém přísně vázané (uzavřené) kandidátní listiny (closed list)** – volič nemá možnost ovlivnit pořadí na kandidátní listině

Z evropských zemí je přísně vázaná kandidátní listina využívána v Norsku, Švédsku (volební formule modifikovaný Saint Laguë) nebo v Portugalsku, Bulharsku, Španělsku, Turecku (volební formule d'Hondt). Přísně vázaná kandidátní listina udržuje proporcionalitu mezi politickými stranami jako mezi reprezentujícími kolektivy. Volič rozhoduje o celku, nikoliv o jednotlivci.

- **Vázaná kandidátní listina- někdy také otevřená - (open list)** – existuje možnost preferenčního hlasování na stranické kandidátní listině

Volná kandidátní listina (free list) – volič může libovolně měnit pořadí, volič volí kandidáta a tím odevzdává svůj hlas politické straně. Rozdělení mandátů uvnitř politické strany se děje na základě počtu získaných hlasů jednotlivými kandidáty. Každý volič, pokud chce volit stranu, musí preferovat nějakého kandidáta. Voliči tak fakticky rozhodují o pořadí zvolených kandidátů. Pro kandidáty na stranické kandidátce to znamená, že musí vést souboj i mezi sebou navzájem, pokud chtějí být zvoleni.

Zvláštním druhem volné kandidátní listiny je tzv. panšování. Volič má tolik hlasů, kolik je rozdělovaných mandátů v obvodu a tyto hlasy může volně rozdělovat mezi kandidáty bez ohledu na jejich stranickou příslušnost. Volič tak napříč politickými stranami vybírá kolektiv, který ho má v následujícím volebním období v zastupitelském sboru reprezentovat. Strana tak získává hlasy prostřednictvím jednotlivých kandidátů. Tento systém je v Evropě využíván ve Švýcarsku nebo Lucembursku.

Preferenční hlasování je možné pouze v případě vázané (otevřené) kandidátní listiny. V případě vázané kandidátní listiny volič volí stranu a v rámci této strany má možnost preferovat jednoho nebo více kandidátů. Umožňuje tak voliči změnit pořadí kandidátů stanovené politickou stranou.

Preferenční hlasování v České republice

Politická reprezentace se v roce 1990 rozhodla pro zavedení poměrného volebního systému. Základním, a prakticky jediným, kritériem byla snaha vytvořit prostředí pro pluralitní soutěž politických stran. Ze stenografických záznamů z jednání Federálního shromáždění z roku 1990⁴ lze zjistit, že se problematika preferenčního hlasování při projednávání zákona neakcentovala⁵.

¹ Práce vychází z konferenčního příspěvku Preferenční hlasování ve volbách do PS, který byl autorem prezentován na konferenci pořádané Sociologickým ústavem AV ČR a následně publikován ve sborníku Volby do Poslanecké sněmovny 2002, eds. Lukáš Linek, Ladislav Mrklas, Adéla Seidlová a Petr Sokol, Praha, Sociologický ústav AV ČR, 2003.

² Označení "poměrný volební systém" je obecné označení pro celou škálu možných volebních systémů, cílem jejichž využití je zajistit reprezentaci volených zástupců maximálně odpovídající odevzdaným hlasům voličů.

³ Systém alternativního hlasování je mezi většinovými systémy dokonce označován jako systém „preferenčního hlasování“.

⁴ Stenografický záznam z jednání Federálního shromáždění ČSSR 1989 - 1990, SL a SN, 24. schůze.

⁵ Ze všech komponentů volebního systému byla nejvíce diskutována existence a výše uzavírací klauzule. Diskuse ovšem probíhala na jiné úrovni, než je tomu v současnosti. Nediskutovala se z pohledu principu

Přesto prakticky s každou změnou volebního zákona došlo i ke změně znění ustanovení upravujících preferenční hlasování.

Rok 1990

§ 43 (3) zákona č. 47/ 1990 Sb.

V rámci jednotlivých politických stran obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku. Využila-li však nejméně jedna desetina z celkového počtu voličů, kteří ve volebním kraji odevzdali platný hlas pro tuto politickou stranu, práva přednostního hlasu, obdrží nejdříve mandát ten z kandidátů, který získal nadpoloviční většinu hlasů voličů politické strany, kteří využili práva přednostního hlasu. V případě, že je politické straně přikázáno více mandátů a více kandidátů splnilo tuto podmínku podle předchozí věty, mandáty obdrží kandidáti postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů. V případě rovnosti přednostních hlasů je rozhodující pořadí na hlasovacím lístku.

Každý volič měl k dispozici 4 preferenční hlasy⁶.

Na první pohled vypadá tato varianta velice výhodně pro možnost změnit pořadí na kandidátní listině. Představme si však, že ve volebním obvodu získá strana 100 000 hlasů. Deset procent představuje 10 000 voličů. Kandidáta musí preferovat více jak 50% z těch, kteří využili preferenční hlas, to je 5000 + 1, tedy 5%+1 hlas z celkového počtu voličů politické strany. Čím větší počet voličů využije preferenční hlasování, tím větší objem hlasů z celkového počtu odevzdaných platných hlasů straně ve volebním obvodu musí kandidát získat. Jestliže se k preferenci rozhodne 50% voličů strany, musí kandidát získat již 25%+1 hlas⁷. Tato formulace fakticky znemožňovala změnu pořadí na kandidátních listinách.

Rok 1992

§ 43 (4) zákona č. 47/1990 Sb.⁸, ve znění zákona č. 59/1992 Sb.

V rámci jednotlivých politických stran obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku. Využila-li však nejméně jedna desetina z celkového počtu voličů, kteří ve volebním kraji odevzdali platný hlas pro tuto politickou stranu, práva přednostního hlasu, obdrží nejdříve mandát ten z kandidátů, který získal počet přednostních hlasů, jež činí nejméně 3% z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro politickou stranu v rámci volebního kraje. V případě, že je politické straně přikázáno více mandátů a více kandidátů splnilo tuto podmínku podle předchozí věty, mandáty obdrží kandidáti postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů. V případě rovnosti přednostních hlasů je rozhodující pořadí na hlasovacím lístku.

Každý volič měl k dispozici 4 preferenční hlasy⁹.

Tento model je již pro potenciální změnu pořadí kandidátů vhodnější, protože nemění procento preferenčních hlasů nutných pro změnu vzhledem k celkovému počtu odevzdaných hlasů. Ve výše uvažovaném modelu, by tak pro změnu pořadí stačilo již 3000 preferenčních hlasů.

Rok 1995

- Zákon 247/ 1995 Sb.¹⁰ v § 50 (4) říká, že: *v rámci jednotlivých politických stran a koalic obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku. Využila-li však nejméně jedna desetina z celkového počtu voličů, kteří ve volebním kraji odevzdali platný hlas pro tuto politickou stranu nebo koalici,*

integrace politických sil ve smyslu vytváření stabilních vlád, ale z pohledu zajištění účasti národnostních nebo etnických menšin.

⁶ § 29 zákona č. 47/1990 Sb.

⁷ V úvahu musíme navíc brát skutečnost, že volby probíhaly v rámci 8 velkých volebních krajů. Tato skutečnost zhoršuje podmínky pro lokální známost kandidáta.

⁸ Zákon o volbách do Federálního shromáždění.

⁹ § 29 zákona č. 47/1990 Sb., ve znění pozdějších úprav.

¹⁰ Zákon o volbách do Parlamentu České republiky.

práva přednostního hlasu, obdrží nejdříve mandát ten z kandidátů, který získal počet přednostních hlasů, jež činí nejméně deset procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro politickou stranu nebo koalici v rámci volebního kraje. V případě, že je politické straně nebo koalici přikázáno více mandátů a více kandidátů splnilo tuto podmínku podle předchozí věty, mandáty obdrží kandidáti postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů. V případě rovnosti přednostních hlasů je rozhodující pořadí na hlasovacím lístku.

Každý volič měl 4 preferenční hlasy¹¹

Pro volby do Poslanecké sněmovny došlo k navýšení počtu potřebných hlasů na 10%, což představuje v modelovém případě 10 000 hlasů.

Novela 2000

§ 50 (4) V rámci jednotlivých politických stran a koalic obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku. Využila-li však nejméně jedna desetina z celkového počtu voličů, kteří ve volebním kraji odevzdali platný hlas pro tuto politickou stranu nebo koalici, práva přednostního hlasu, obdrží nejdříve mandát ten z kandidátů, který získal počet přednostních hlasů, jež činí nejméně deset procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro politickou stranu nebo koalici v rámci volebního kraje. V případě, že je politické straně nebo koalici přikázáno více mandátů a více kandidátů splnilo tuto podmínku podle předchozí věty, mandáty obdrží kandidáti postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů. V případě rovnosti přednostních hlasů je rozhodující pořadí na hlasovacím lístku.

Každý volič měl 2 preferenční hlasy¹²

Tato novela volebního zákona snížila počet preferenčních hlasů, které má volič k dispozici ze 4 na dva¹³.

Platné znění volebního zákona

§ 50 (5) Jestliže však některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů, který činí nejméně 7 procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu, politické hnutí nebo koalici v rámci volebního kraje, připadne mandát přednostně tomuto kandidátovi.

Každý volič má k dispozici dva preferenční hlasy¹⁴.

Tato novela volebního zákona se schvalovala v době, kdy již v politických stranách proběhly primární volby. Původní návrh novely zákona změnu na snížení počtu preferenčních hlasů ke změně pořadí na kandidátní listině neobsahoval¹⁵. Do textu zákona se snížení kvóra dostalo na základě pozměňovacího návrhu poslanců. Poslankyně České strany sociálně demokratické Jana Volfová navrhovala snížení až na 3% získaných hlasů¹⁶.

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

Také pro volby do Evropského parlamentu se využívá systém preferenčního hlasování.

§ 48 (5) jestliže však některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů, který činí nejméně 5% z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu, politické hnutí nebo koalici, připadne mandát přednostně tomuto kandidátovi.

Každý volič má k dispozici dva preferenční hlasy.

¹¹ § 39 zákona 247/1995Sb.

¹² § 39 zákona 247/1995 Sb., ve znění pozdějších úprav.

¹³ Důležitou změnou však bylo zvýšení počtu volebních obvodů z 8 na 35. Tato skutečnost zvýšila pravděpodobnost lokální známosti kandidátů.

¹⁴ § 39 zákona 247/1995 Sb., ve znění pozdějších úprav.

¹⁵ Tisk Poslanecké sněmovny č. 969. Třetí volební období.

¹⁶ Stenografický záznam 43. schůze Poslanecké sněmovny, 28.11. 2001.

Počet preferenčních hlasů

Významným komponentem preferenčního hlasování je počet preferenčních hlasů, které může volič použít. Pokud budeme porovnávat vývoj počtu preferenčních hlasů v České republice, zjistíme, že zde existuje závislost mezi jejich počtem a počtem volebních obvodů. Novelou volebního zákona z roku 2000, která na přechodnou dobu zvýšila počet volebních obvodů na 35, zároveň snížila počet preferenčních hlasů na dva. Snížení počtu preferenčních hlasů v závislosti na zvýšení počtu volebních obvodů, a tedy i snížení počtu volených poslanců, je logické. Varianta dvou preferenčních hlasů byla přenesena také do současné podoby volebního zákona.

Český volební zákon stanoví počet preferenčních hlasů paušálně pro všechny volební obvody, bez ohledu na velikost. Zde vzniká disparita, protože velikost volebních obvodů se v České republice liší. Zatímco v Karlovarském volebním kraji může být maximální počet kandidátů uvedených na kandidátní listině 14 a pravděpodobnost získání preferenčního hlasu jedním z kandidátů je 1:7, tak v Praze nebo Moravskoslezském kraji je počet kandidátů 36 a poměr je tedy 1:18.

Příklad různě nastaveného preferenčního hlasování na zvolení poslance – volby 2002

Ve volebním kraji X získal první v pořadí na kandidátní listině strany Y poslanec A 5 109 preferenčních hlasů, což představovalo 13,21% hlasů odevzdaných této straně. Druhý zvolený kandidát C byl na kandidátní listině zařazen jako třetí v pořadí, získal však 3 435 preferenčních hlasů, což představuje 8,88 % hlasů odevzdaných straně. Druhý v pořadí na kandidátní listině kandidát B získal 2 606 hlasů, tedy 6,73 % preferenčních hlasů.

Verze 2000 - 10% preferenčních hlasů z hlasů odevzdaných ve volebním obvodu pro stranu - kandidát B by zvolen byl – kromě kandidáta A nezískal nikdo více jak 10% preferenčních hlasů a pořadí kandidátní listiny zůstane nezměněno.

Verze 1995 (volby 1996) - 10% preferenčních hlasů z hlasů odevzdaných ve volebním obvodu pro stranu - kandidát B by zvolen byl, stejně jako ve verzi volebního zákona z roku 2000.

Verze 1992 - 3% z nejméně 10% ve volebním obvodu – kandidát B by zvolen nebyl – kandidát B sice získal více jak 3% preferenčních hlasů, ale kandidát C získal více jak on a pořadí na kandidátní listině se mění v jeho prospěch

Verze 1990 - polovina z nejméně 10% - kandidát B by zvolen byl¹⁷ - pořadí na kandidátní listině by se neměnilo.

Hodnocení vlivu preferenčního hlasování na volební systém

Pro hodnocení vlivu preferenčního hlasování na volební systém je třeba vzít v úvahu účel, pro který je tento institut do volebního systému zakomponován. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že pořadím kandidátů na kandidátní listině dává strana voličům informaci o osobách, které jsou podle názoru strany¹⁸ schopny prosazovat program strany a udržet potřebnou míru soudržnosti strany v Poslanecké sněmovně pro prosazování tohoto programu. Soudržnost strany v Poslanecké sněmovně je pro stranu důležitá, protože poměrný volební systém vede k nutnosti vytvářet koaliční vlády.

V případě České republiky není účelem preferenčního hlasování aby volič vytvářel skupinu, která ho bude reprezentovat v zastupitelském sboru. Tato skupina je stranou voliči předložena jako kompaktní celek, a preferenční hlasování dává voliči možnost podpořit výraznou osobnost na kandidátní listině¹⁹.

Strana dává pořadím na kandidátní listině voliči najevo, že má zájem na tom, aby ji v zastupitelském sboru reprezentovaly osoby v daném pořadí. Pořadí vyjadřuje nejenom schopnosti a zkušenost kandidáta, ale je také projevem ochoty plně se věnovat práci v zastupitelském sboru. Voliči toto relevantních politických stran sdělení

¹⁷ Celkově bylo odevzdáno pro danou stranu 38 665 hlasů, preferenčních hlasů bylo pro všechny kandidáty odevzdáno celkem 22 676. Pro změnu pořadí na kandidátní listině by tak bylo třeba získat s největší pravděpodobností 5670 hlasů. Výpočet vychází z předpokladu, že každý volič využil oba preferenční hlasy.

¹⁸ V současné době lze konstatovat, že výběr kandidátů je všech relevantních stranách v ČR založen na decentralizaci. Více viz Outlý, J.: Primárky ve volbách do Poslanecké sněmovny 2002, in: Linek, Mrklas, Seidlová, Sokol: Volby do Poslanecké sněmovny 2002, Sociologický ústav AV, 2003.

¹⁹ S ohledem na dvoukomorový systém není voličům v České republice odepřena možnost volit do zákonodárského sboru na základě většinové volby. Senát je volen většinovým dvoukolovým systémem. Je tedy otázka, zda je s ohledem na rozdílný charakter obou komor nutná samotná existence preferenčního hlasování při volbách do Poslanecké sněmovny.

v dlouhodobém trendu spíše akceptují. Větší využívání preferenčního hlasování lze vysledovat u koalic (v roce 2002 Koalice KDU-US).

Volební systém používaný v České republice s sebou přináší jeden zásadní problém, který je dosud neřešen. Souvisí s velikostí a množstvím volebních obvodů. Například v Karlovarském kraji může být na kandidátní listině maximálně 14 kandidátů, v Praze nebo Moravskoslezském kraji je to 36 kandidátů. Kandidát v Karlovarském kraji tak má zhruba 2,5x větší pravděpodobnost získání preferenčního hlasu²⁰.

Ve volbách v roce 2002 bylo v Karlovarském kraji rozdělováno mezi strany 5 mandátů, zatímco v Praze 25 mandátů²¹. Koalice KDU a US nezískala v Karlovarském kraji žádný mandát, a to přesto, že postoupila do skrutinia.

Strana	% získaných hlasů	Počet mandátů/% získaných mandátů
ČSSD	29,31	2/40
ODS	24,69	2/40
KSČM	21,97	1/20
Koalice KDU-US	8,85	0

Samotná velikost volebního kraje, resp. počet přidělovaných mandátů, tak zvyšuje většinový efekt volebního systému. tento rozdíl vynikne, když vezmeme v úvahu absolutní počty odevzdaných hlasů.

Strana	Počet získaných hlasů
ČSSD	35 517
ODS	29 916
KSČM	26 626
Koalice KDU-US	10 725

Rozdíl mezi ODS, která získala dva mandáty a KSČM, která získala 1 mandát je 3290 hlasů. Na druhou stranu propadlo 10 725 hlasů Koalice, která nezískala ani jeden mandát.

Zvýšením počtu preferenčních hlasů, bez současného zohlednění maximálního počtu kandidátů, které lze na kandidátní listině preferovat vzhledem k celkovému počtu kandidátů na kandidátní listině, tak tuto disproporci ještě zvyšuje. Dosavadní využívání preferenčních hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny ukazuje, že výraznou podporu ve formě preferenčních hlasů získává zhruba pět prvních kandidátů na listině, a to bez ohledu na počet kandidátů na listině. Tito kandidáti získávají kolem 2% preferenčních hlasů z celkového počtu odevzdaných hlasů pro kandidátní listinu.

Zvýšením počtu preferenčních hlasů na pět by pravděpodobně došlo ke zvýšení počtu preferovaných kandidátů. Současné snížení hranice pro postup na první místo kandidátní listiny na 2% by znamenalo, že v Karlovarském kraji by více než 1/3 kandidátní listiny získala nárok na posun na kandidátní listině. Pořadí na kandidátní listině by se tak v její třetině vytvářelo znovu, podle preferencí voličů. Celá třetina by však nebyla, s ohledem na celkový počet mandátů rozdělovaných v daném obvodu, zvolena. Pokud by tedy volič chtěl zvýšit pravděpodobnost zvolení svého preferovaného kandidáta, vedlo by ho to k využití pouze jednoho preferenčního hlasu. Větší vliv na charakter volebního systému tak má hranice pro postup na kandidátní listině.

Závěr

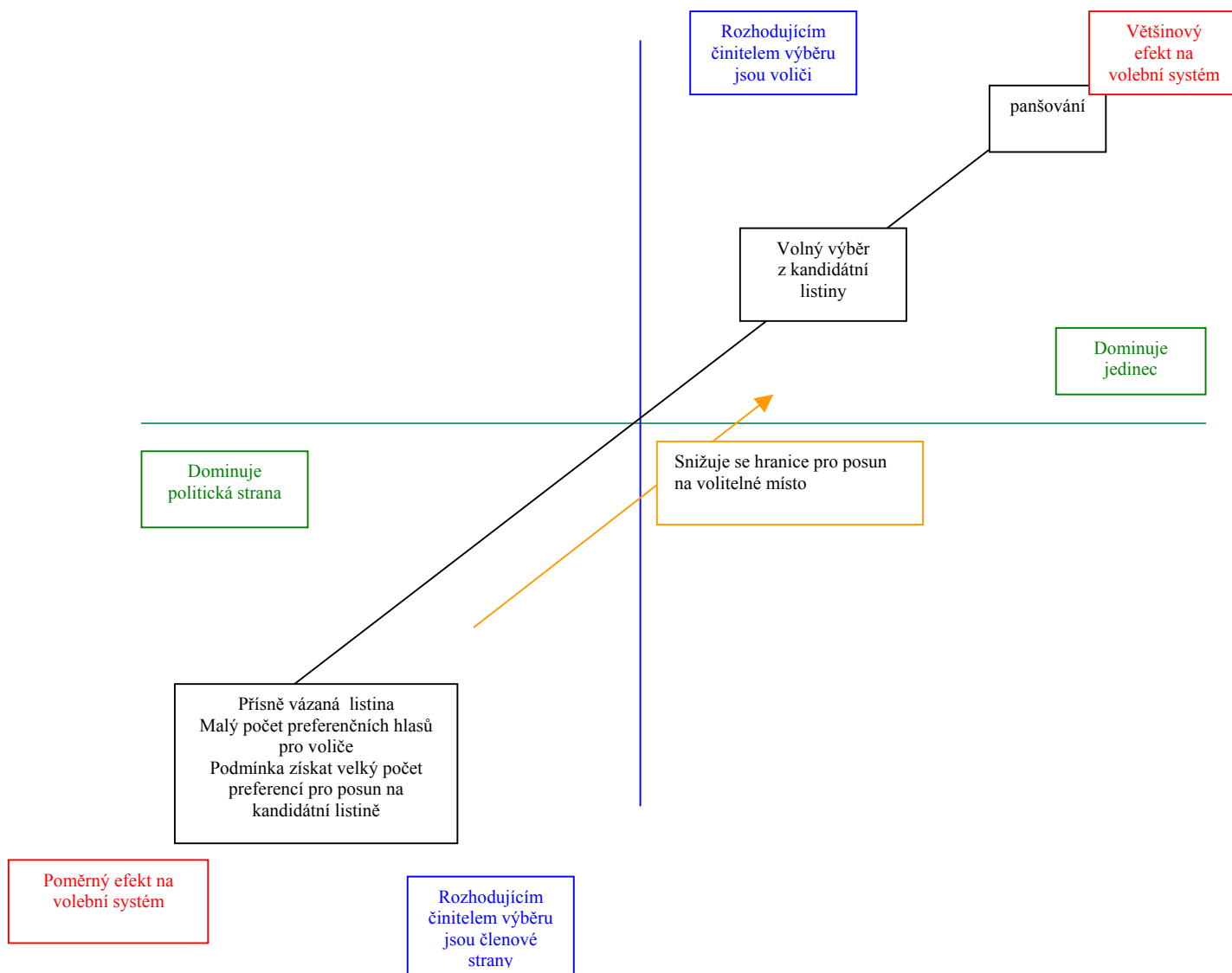
Lze konstatovat, že zvýšením počtu preferenčních hlasů se současným snížením počtu preferenčních hlasů nutných k získání přednosti na kandidátní listině by v menších volebních obvodech došlo ke zvětšení většinového efektu. Došlo by tak k většímu rozevření nůžek mezi jednotlivými volebními obvody. To by mělo vliv na sílu hlasu voličů v jednotlivých volebních obvodech. Byla by posílena síla hlasu voliče v menším volebním obvodu. Ústava přitom garantuje rovnost hlasů všech voličů a používání poměrného volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny.

²⁰ Více k této problematice: Lebeda, T.: Vybrané dopady volební reformy, In: Linek, Mrklas, Seidlová, Sokol: Volby do Poslanecké sněmovny 2002, Sociologický ústav AV, 2003.

²¹ Lze konstatovat, že pokud je v obvodu rozdělováno méně jak dva mandáty, jde o většinový systém, bez ohledu na formuli, podle které jsou tyto mandáty přidělovány.

U krajských voleb není tento efekt tak silný s ohledem na to, že voleni jsou zastupitelé v dalším kraji a musí být zaručena rovnost hlasů mezi voliči v kraji. U voleb do Evropského parlamentu, kde je celé území státu jedním volebním obvodem, by tento efekt vůbec nenastal.

Příloha: Vyjádření vztahu mezi volebním systémem a možnostmi voličova výběru mezi jednotlivcem a stranou



Jak ukazuje výše uvedené schéma, existuje vztah mezi úpravou preferenčního hlasování a parametry volebního systému. Čím volnější úprava preferenčního hlasování, tím je silnější většinový efekt volebního systému. Toto pravidlo však neplatí absolutně. Od určitého stupně se začínou