



Alternativní volební mechanismy – mechanika, účinky, dopady

Možnosti volební reformy systému do Senátu představené v VIII. volebním období na pozadí australské a irské zkušenosti



Obsah:

ÚVOD	4
JEDNOKOLOVÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY – AV A STV	4
SYSTÉM ALTERNATIVNÍHO HLASOVÁNÍ AV	4
SYSTÉM JEDNOHO PŘENOSNÉHO HLASU STV	5
AUSTRALSKÝ VOLEBNÍ SYSTÉM	5
<i>Neplatné hlasy v australských volbách</i>	6
<i>K volební účasti</i>	7
<i>Účinky AV</i>	7
<i>Účinky STV</i>	8
IRSKÉ PREZIDENTSKÉ VOLBY	8
ÚVAHY KE ZMĚNĚ VOLEBNÍHO SYSTÉMU DO SENÁTU PČR	9
PŘEDLOŽENÉ SNĚMOVNÍ TISKY ...	10
SNĚMOVNÍ TISK Č. 103, VIII. VOLEBNÍ OBDOBÍ	10
SNĚMOVNÍ TISK Č. 547, VIII. VOLEBNÍ OBDOBÍ	10
ZHODNOCENÍ NÁVRHŮ NA ZMĚNU VOLEBNÍHO SYSTÉMU DO SENÁTU	11
ZDROJE	12

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: VYBRANÁ TÉMATA
Název: Alternativní volební mechanismy – mechanika, účinky, dopady – Možnosti volební reformy systému do Senátu představené v VIII. volebním období na pozadí australské a irské zkušenosti	Typ edice: online, ISSN 2533-414X URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3 První vydání edice: leden 2005 Frekvence vydání edice: nepravidelná Zaměření: aktuální témata relevantní pro činnost Parlamentu České republiky Jazyk: CZ Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1
Autor: Pecháček, Š., Kuta, M. Číslo: Vybraná témata 29/2020 Datum: červenec 2020	
Klíčová slova: Senát; volební; systém; alternativní; hlasování; neplatné hlasy	

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Shrnutí**Alternativní volební mechanismy – mechanika, účinky, dopady – Možnosti volební reformy systému do Senátu představené v VIII. volebním období na pozadí australské a irské zkušenosti**

Práce přispívá do diskuze o možnostech změny volebního systému do Senátu Parlamentu ČR. V první části jsou popsány jednokolové systémy – alternativní hlasování (AV) a systém jednoho přenosného hlasu (STV) – na základě jejich uplatnění v Austrálii (AV), respektive Irsku, se zvláštní pozorností na jejich vnímání ze strany voličů. Jako indikátory jsou použity volební účast a počet neplatných hlasů. Obě tyto volební techniky slouží jako inspirace pro možnou modifikaci volebního systému do Senátu Parlamentu ČR. Druhá část se věnuje zhodnocení předložených návrhů na změnu volebního systému.

Klíčová slova: Senát; volební; systém; alternativní; hlasování; neplatné hlasy

Alternative electoral systems – mechanics, functioning, impacts. On reform of the electoral system to the Senate of the Parliament of the Czech Republic proposed in the 8th electoral period based on Australian and Irish experience

The paper contributes to expert debate on reforms of the electoral system to the Senate (CZ). In the first section, alternative voting (AV) and single transferable vote (STV) are described based on Australian (AV) and Irish (STV) experience. An emphasis is put on understanding the systems in the eye of voters. Two indicators – number of spoilt votes and voters' turnout – are employed. Both these voting techniques serve as an example for any possible modification of the electoral system to the Senate (CZ). The second section provides an assessment of proposals on electoral reform.

Keywords: Senate; electoral; system; alternative; voting; spoilt votes

Obsah

ÚVOD.....	4
JEDNOKOLOVÉ VOLEBNÍ SYSTÉMY – AV A STV	4
SYSTÉM ALTERNATIVNÍHO HLASOVÁNÍ AV.....	4
SYSTÉM JEDNOHO PŘENOSNÉHO HLASU STV.....	5
AUSTRALSKÝ VOLEBNÍ SYSTÉM.....	5
<i>Neplatné hlasy v australských volbách</i>	6
<i>K volební účasti</i>	7
<i>Účinky AV</i>	7
<i>Účinky STV</i>	8
IRSKÉ PREZIDENTSKÉ VOLBY	8
ÚVAHY KE ZMĚNĚ VOLEBNÍHO SYSTÉMU DO SENÁTU PČR	9
PŘEDLOŽENÉ SNĚMOVNÍ TISKY	10
SNĚMOVNÍ TISK č. 103, VIII. VOLEBNÍ OBDOBÍ	10
SNĚMOVNÍ TISK č. 547, VIII. VOLEBNÍ OBDOBÍ	10
ZHODNOCENÍ NÁVRHŮ NA ZMĚNU VOLEBNÍHO SYSTÉMU DO SENÁTU.....	11
ZDROJE	12

Úvod

Následující práce se věnuje možnostem změny volebního systému do Senátu Parlamentu ČR. V první části jsou popsány volební systémy, jejichž společným znakem je možnost obsazení postů kandidáty v jednom kole – alternativní hlasování (*alternative voting*, AV) a systém jednoho přenosného hlasu (*single transferable vote*, STV). Některá empirická hodnocení jsou předložena na základě zkušeností států, které obdobné volební systémy používají. V další části jsou sledovány volby do Senátu Parlamentu ČR z hlediska volební účasti. Ta naznačuje nízkou popularitu těchto voleb (i s ohledem na jejich druhořadý charakter) a na významu tak nabývají diskuze o možnostech změny volebního systému. Zhodnocení předložených návrhů reformy je předloženo v poslední části.

Irsko a Austrálie představují systémy s použitím alternativního hlasování, které je v základu zatím posledních návrhů na změnu volebního systému do Senátu Parlamentu ČR. Z toho důvodu je sledován možný vliv pochopení volebního systému ze strany voličů. K tomu jsou použity dva indikátory – volební účast a podíl neplatných hlasů. Volební účast v australském případě ale nemá takovou vypovídací hodnotu, protože se jedná o systém s povinnou volební účastí. V případě Irska se ukazuje klesající podíl neplatných hlasů.

Jednokolové volební systémy – AV a STV

Jedním ze základních parametrů volebních systémů je mimo jiné počet kol, při nichž jsou mandáty rozděleny mezi kandidáty. V případě personalizovaných¹ volebních systémů, při nichž voliči volí přímo kandidáty, jsou nejvýznamnější jednokolové volební systémy jednokolový relativně většinový systém britského typu (systém prvního v cíli, *first-past-the-post*, FPTP), systém alternativního hlasování (AV) a systém jednoho přenosného hlasu (STV).

Zvláště pak AV a STV jsou systémy, které umožňují vybrat kandidáta absolutní většinou hlasů, který oproti relativně většinovému způsobu zvolení disponuje vyšší legitimitou. Základním rozdílem je jejich použití z hlediska velikosti volebního obvodu. Zatímco AV se uplatňuje v jednomandátových obvodech, STV se používá v obvodech vícemandátových. Z toho potom i plyne, že AV se řadí mezi většinové systémy (vítěz logicky musí mít nějakou formu většiny hlasů), zatímco STV mezi poměrné systémy (udělené hlasy a preference jsou přepočteny mezi kandidáty a jejich rozložení může do určité míry kopírovat rozložení voličských preferencí).

Systém alternativního hlasování AV

Systém alternativního hlasování probíhá v jednomandátových volebních obvodech a spočívá v tom, že volič označí na hlasovacím lístku pořadí kandidátů od čísla jedna (nejvyšší preference), až do celkového počtu kandidátů na hlasovacím lístku. Obecně platí, že volič musí označit všechny kandidáty pořadím. Jinými slovy, volič má možnost označit kandidáta, pro kterého by hlasoval ve druhém (a následujícím) kole hlasování, pokud by do tohoto hlasování nepostoupil kandidát s jeho nejvyšší preferencí. Analogie s koly hlasování dále odkazuje na skutečnost, že cílem systému alternativního hlasování je vygenerovat kandidáta, který získá více jak 50 % platných hlasů – tedy absolutní většinu.

Rozdělování hlasů probíhá tak, že jsou nejdříve všem kandidátům přiděleny hlasy s prvním pořadím. Pokud některý kandidát získá více jak 50 % hlasů, je zvolen. Pokud žádný z kandidátů nezíská více jak 50% většinu, je vyloučen kandidát s nejmenším počtem hlasů (prvních preferencí) a dalším kandidátům se přidělují jeho hlasy podle druhé preference. Tímto způsobem se postupuje, dokud jeden z kandidátů nezíská více jak 50 % hlasů, tedy absolutní většinu. Obecně

¹ Samostatně stojí listinné systémy poměrného zastoupení.

platí, že pokud v přepočtu zůstanou dva kandidáti, avšak ani jeden z nich nemá absolutní většinu, zvolen je ten s nejvyšším počtem hlasů.²

Otázka povinného označování kandidátů (preferování) se v jednotlivých aplikovaných systémech liší. Teoreticky lze hovořit o plně preferenčním hlasování – volič musí udělit pořadí preferenčních hlasů všem kandidátům (případ australské Sněmovny reprezentantů), a o dobrovolném preferenčním hlasování – volič musí udělit alespoň jeden preferenční hlas, označování dalšího pořadí záleží čistě na jeho vůli. V praxi potom existují různé kombinace těchto dvou základních teoretických přístupů³. Možnost neudělit všechny preference k jednotlivým kandidátům může vést k tomu, že je pravidelně zvolen kandidát i s méně než 50 % hlasů. Jedním z argumentů pro možnost neudělovat všechny preference je také nízká gramotnost voličů.⁴

Systém jednoho přenosného hlasu STV

Systém STV se řadí mezi poměrné volební systémy, a to především ze dvou důvodů. Prvním důvodem je, že se používá ve vícemandátových obvodech. Ve výsledku tak rozdělení mandátů může poměrně kopírovat rozložení voličských preferencí v daném obvodu. Druhým důvodem je použití kvóty jako metody přepočtu hlasů na mandáty. Mandát je přidělen tomu kandidátovi, který získá počet hlasů určený Droopovou kvótou. Ta vyjadřuje počet hlasů, který musí kandidát získat, aby součet takto přidělených mandátů nepřesáhl velikost obvodu.

Vlastní hlasování probíhá tak, že volič udělí kandidátům v daném obvodu svoje preference. Ti kandidáti, kteří získají počet hlasů dle kvóty, získají mandát. Jejich přebytečné hlasy jsou rozděleny podle dalších preferencí ostatním kandidátům.

Převládající výhodou AV je implicitní dvoukolová volba, a tedy předpoklad zvolení kandidáta absolutní většinou hlasů, i když této většiny může být dosaženo přepočítáním voličských druhých a dalších preferencí. STV naproti tomu umožňuje neplýtvat voličskými hlasy a připočítat je na základě voličských druhých a dalších preferencí i těm kandidátům, kteří by jinak neměli nárok na zastoupení.

Australský volební systém

AV je považováno za volební systém, který je použit primárně v oblasti Austrálie a Oceánie. V nedávné minulosti se však objevily úvahy o zavedení tohoto systému i ve Spojeném království. V britském případě vedla k této debatě především logika jednomandátových obvodů, v nichž volba probíhá.

Oba typy preferenčního hlasování (tedy AV a STV) jsou užity při parlamentních volbách na federální úrovni v Austrálii. Volební zákon upravující volby do obou komor parlamentu na federální úrovni vstoupil v platnost v roce 1918.

Do australské Sněmovny reprezentantů se používá AV. Počet volebních obvodů se určuje podle počtu obyvatel v daném státě či teritoriu. Poměr počtu obyvatel státu či teritoria k celému svazu (*Commonwealth*) určuje počet mandátů, které budou v daném státě rozděleny. Státy či teritoria jsou rozdělena na jednomandátové obvody. Z důvodu, že se počet mandátů a obvodů určuje na základě dělení počtu obyvatel a celkového počtu, označují se volební obvody v originále jako *electoral divisions*.

² CHYTILEK, Roman et al. Volební systémy. Praha: Portál, 2009. S. 128.

³ [Scott Bennett](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp05#thepolitical) and [Rob Lundie](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp05#thepolitical): Australian electoral systems, Research Paper no. 5 2007–08 Dostupné na: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp05#thepolitical [22. 10. 2019]

⁴ CHYTILEK, Roman et al. Volební systémy. Praha: Portál, 2009. S. 129.

Do Senátu se volí prostřednictvím STV. Každý stát reprezentuje v Senátu 12 senátorů, každé teritorium potom dva senátoři. V roce 2016 proběhla volební reforma, která logiku systému sice nezměnila, avšak změnila formu, jak se udělují hlasy. Volič má možnost udělit preference buď stranám (tzv. *above the line*), či konkrétním stranickým kandidátům (tzv. *below the line*). Platí však, že musí udělit alespoň 6 preferencí stranám, nebo 12 preferencí kandidátům.⁵

Neplatné hlasy v australských volbách

Zákon stanovuje neplatné hlasy (*informal votes*) jako ty hlasovací lístky, které nesplňují zákonné povinnosti:

- Nevyplněný volební lístek;
- Křížky a kolečka (namísto číselného vyjádření preferencí) použity;
- Ručně psaný text, který umožňuje ztotožnit voliče s jeho lístkem;
- Číslo určující preference se opakuje;
- Nejasné vyjádření voličských preferencí;
- Voličský lístek není považován za autentický či nemá formální náležitost (oficiální znak).

Vedle toho zákon stanovuje, které hlasovací lístky nejsou platné z hlediska logiky fungování volebního systému.

S ohledem na volební povinnost lze však usuzovat, že volič může strategicky odevzdat takový hlas, který nese známky neplatného hlasu z důvodu, aby se vyhnul hlasování.

Tabulka 1 Srovnání neplatných hlasů do obou komor australského parlamentu

Sněmovna reprezentantů	Senát
V případě voleb do Sněmovny reprezentantů je za neplatný hlasovací lístek považován takový lístek, na němž volič neudělil preference všem kandidátům. Pokud chybí preference u jednoho kandidáta, má se za to, že se jedná o poslední preference.	V případě voleb do Senátu je za neplatný hlas považován takový hlasovací lístek, na němž volič neudělil alespoň 6 stranických preferencí, či 12 preferencí kandidátům.

Zdroj: vlastní zpracování na základě AEC.⁶

Oba použité australské volební systémy jsou relativně složité na přepočítání a přerozdělení hlasů k mandátům. Z toho důvodu Australská volební komise (*Australian Electoral Commission*, AEC) sleduje vývoj počtu neplatných hlasů. Tabulka 2 zobrazuje vývoj poměru neplatných hlasů udělených ve volbách do obou komor federálního parlamentu na státní úrovni v letech 1977–2016.

Tabulka 2 Volební účast, neplatné hlasy (v %), parlamentní volby v Austrálii, 1977 až současnost

Rok	Senát (STV)		Sněmovna reprezentantů (AV)	
	Volební účast (v %)	Neplatné hlasy (v %)	Volební účast (v %)	Neplatné hlasy (v %)
1977	95,0	9,0	95,0	2,5
1980	94,4	9,6	94,4	2,5
1983	94,6	9,9	94,6	2,1
1984	94,5	4,3	94,2	6,3
1987	94,3	4,1	93,8	4,9

⁵ Voting in the Senate. AEC.gov.au [online] [cit. 2019-12-19]. Dostupné z: https://www.aec.gov.au/Voting/How_to_Vote/Voting_Senate.htm.

⁶ Informal voting. AEC.gov.au [online], 15 February 2017 [cit. 2019-12-20]. Dostupné z:

Rok	Senát (STV)		Sněmovna reprezentantů (AV)	
	Volební účast (v %)	Neplatné hlasy (v %)	Volební účast (v %)	Neplatné hlasy (v %)
1990	96,0	3,4	95,3	3,2
1993	95,8	2,6	95,8	3,0
1996	96,2	3,5	95,5	3,2
1998	95,0	3,2	95,0	3,8
2001	96,2	3,9	95,0	4,8
2004	94,3	3,8	94,3	5,2
2007	95,2	2,6	94,8	4,0
2010	93,8	3,8	93,2	5,6
2013	93,8	3,0	93,2	5,9
2014 ⁷	88,5	2,5		
2016	91,9	3,9	91,0	5,1
2019	92,5	3,8	91,9	5,5

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat AEC⁸; Adam Carr.⁹

K volební účasti

Volební účast v australských volbách dosahuje značně vysokých hodnot. Je však třeba podotknout dva aspekty aktivního volebního práva v Austrálii. Prvním je volební povinnost účastnit se federálních, státních a místních voleb a referend. Druhým aspektem je fakt, že v Austrálii funguje, jako v řadě dalších zemí Commonwealthu, předchozí registrace voličů. K volbám se tak voliči registrují na základě jejich vlastního uvážení a neexistuje systém státních voličských seznamů. Je tak povinností voliče voleb se účastnit a registrovat se do voličských seznamů.¹⁰ Vysoké hodnoty volební účasti tak svědčí spíše o možnosti voličů i tak se voleb neúčastnit. Vliv volebního systému, jeho pochopení, na voličskou účast je spíše okrajový.

Účinky AV

Nízký počet zemí, v nichž je alternativní hlasování zavedeno, ztěžuje jeho hodnocení. Akademická reflexe tohoto volebního systému provedená Benjaminem Reillym nabízí pět (empirických) charakteristik:

- Produkce vítězů s absolutní většinou;
- Napomáhání agregace příbuzných zájmů prostřednictvím umožnění voličům udělit preference jednotlivým kandidátům;
- Zabránění tříštění hlasů;
- Existence sofistikované informace, kterou voliči při hlasování udělují o svých preferencích o politice;
- Výměna, přenos preferencí jako prostředek centristické a umírněné politiky.¹¹

⁷ Jednalo se o volby do Senátu Západní Austrálie.

⁸ Informality (%) House of Representatives and Senate. AEC.gov.au [online], 13 July 2015 [cit. 2019-12-20]. Dostupné z: https://www.aec.gov.au/Voting/Informal_Voting/summary.htm#note.

Dále Voter turnout. 2016 House of Representatives and Senate elections. AEC.gov.au [online] [cit. 2019-12-20]. Dostupné z: https://www.aec.gov.au/About_AEC/research/files/voter-turnout-2016.pdf.

⁹ Commonwealth of Australia. Psephos – Adam Carr's Election Archive [online] [cit. 2019-12-20]. Dostupné z: <http://psephos.adam-carr.net/countries/a/australia/>.

¹⁰ Enrol to vote. AEC.gov.au [online], 21 May 2019 [cit. 2019-12-23]. Dostupné z: <https://aec.gov.au/enrol/>.

¹¹ Viz CHYTILEK, Roman et al. Volební systémy. Praha: Portál, 2009. S. 130–133.

Je však nutné dovysvětlit, že se jedná o zobecnění, která jsou provedena na základě jednoho vyskytujícího se případu – Austrálie, kde k umírněnosti politiky přispívá samotná existence relativně umírněného stranického systému. Voliči tak nejsou vystaveni možnosti udělovat preference, které by samy o sobě byly krajní.

Další akademické zhodnocení účinků alternativního hlasování nabízí přehled různých strategií interakce stran v systému mezi sebou v závislosti na jejich velikosti a vzájemných vztazích.¹² Studie naznačují, že mechanika volebního systému (možnost přenášet voličské hlasy na základě druhých a dalších preferencí) nabízí politickým stranám strategie spolupráce i soutěže a vymezení mezi sebou navzájem. Ovšem nejedná se pouze o vliv mechaniky volebního systému, ale také jednomandátových obvodů a povinné volební účasti. Jiné studie vyzdvihují přítomnost malých stran, potažmo jejich kandidátů, kteří mohou v kombinaci s jednomandátovými obvody vytvářet funkční a rovnocenné partnery strategické výměny preferencí s velkými stranami.¹³

Účinky STV

Akademická literatura se k otázce hodnocení STV staví relativně rezervovaně z důvodu, že globální účinky systému lze sledovat pouze na příkladu zemí vycházejících z jedné relativně příbuzné tradice politiky (pověštinou velmi umírněných systémů). Řadu kladných i záporných aspektů fungování systému lze vyvrátit poukazem na zkušenost z jiného systému, což vlastně snižuje vypovídací hodnotu prvotního pozorování, protože se jedná o identické (velmi podobné) systémy.¹⁴

Irské prezidentské volby

Pro irské prezidentské volby se používá také systém alternativního hlasování. Voliči musejí udělit jednotlivým kandidátům preference na základě svého uvážení.

Zákon o volbě prezidenta republiky (*Presidential Elections Act, 1993*)¹⁵ stanovuje zásady pro platné a neplatné hlasy obecně v části IV. Ze zákona vyplývá, že volič může udělovat první, druhou, třetí a další preferenci. Pokud není zcela zřejmě uvedena preference kandidátům na volebním lístku, považuje se takový hlas za neplatný. Za takový hlas se považuje však i ten, který nemá oficiální razítko. Zákon ale dále neřeší, které hlasy jsou neplatné z důvodu špatného udělení preferencí (tzv. *spoilt votes*). Ty jsou sice podle zákona počítány zvlášť, avšak ze zákona neplyne, které hlasy jsou za takové špatné hlasy považovány. Volební statistiky zaměňují špatně udělené hlasy a neplatné hlasy.

Tabulka 3 Volební účast a neplatné hlasy v prezidentských volbách v Irsku (v %), 1945–2018

Rok voleb	Volební účast (v %)	Neplatné hlasy (v %)
1945	63,0	4,4
1952	-	-
1959	58,3	2,4
1966	65,3	0,8
1973	62,2	0,5
1976	-	-
1983	-	-
1990	64,1	0,5

¹² SHARMAN, Campbell, SAYERS, A. M., MIRAGLIOTTA, N. Trading party preferences: the Australian experience of preferential voting. *Electoral Studies*, Vol. 21, s. 543–560.

¹³ JAENSCH, D. *The Australia Party System*. Sydney: Allen und Undin, 1983.

¹⁴ CHYTILEK, Roman et al. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009. S. 229.

¹⁵ *Presidential Elections Act, 1993*. *Irishstatutebook.ie* [online], 1993 [cit. 2020-01-15]. Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1993/act/28/enacted/en/print#sec36>.

Rok voleb	Volební účast (v %)	Neplatné hlasy (v %)
1997	46,7	0,7
2004	-	-
2011	56,1	1,0
2018	43,9	1,2

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat Adam Carr¹⁶ a Irelandelection.com.¹⁷ Pozn: ve volbách v letech 1952, 1976, 1983 a 2004 byl nominovaný pouze jeden kandidát na prezidentský úřad, a tak ten byl zvolen automaticky.

Z dat v tabulce 3 vyplývá klesající podíl neplatných hlasů udělených v jednotlivém hlasování. Možným vysvětlením může být větší pochopení systému ze strany voličů, jejich větší sebeidentifikace s jednotlivými politiky a celkově větší obeznámení s politikou a zájem o ni. Stejně tak lze s ohledem na hodnoty volební účasti usuzovat, že se voleb účastní voliči se zájmem o volby a snaží se svůj hlas odevzdaný ve volbách maximalizovat. Naproti tomu australská zkušenost s relativně vyšším podílem neplatných hlasů může svědčit o strategickém použití neplatných hlasů jako vyjádření neochoty voličů voleb se účastnit při volební povinnosti.

Úvahy ke změně volebního systému do Senátu PČR

Pro legitimitu každého zastupitelského sboru je zásadní okolností volební účast. Pro volby do Senátu je otázka volební účasti o to zásadnější, že se hlasování koná v jednomandátových obvodech, kde může při nízké volební účasti být absolutní číslo voličů hlasujících pro vítězného kandidáta velice malé.

Existuje několik základních strategií, jak zvýšit volební účast. Zásadní je samozřejmě mobilizace voličů, ke které přistupují samotné politické strany. Jak ukazují hodnoty volební účasti, politické strany příliš úspěšné v mobilizaci voličů nejsou. Významným faktorem pro volební účast může být také načasování hlasování (den v týdnu, roční období, atd.) a možnosti tzv. alternativního hlasování (ve smyslu formy udělení hlasu), které vyváže voliče z nutnosti dostavit se v daný čas na dané místo. Mezi tyto nástroje patří např. korespondenční volba (či jiná forma vzdáleného hlasování), možnost hlasovat v zahraničí, možnost dřívějšího hlasování, slučování více druhů voleb apod. Pro volby do Senátu však tyto strategie, s výjimkou slučování více druhů voleb, využity nejsou. Ke slučování voleb navíc dochází pouze u prvního kola senátních voleb.

Tabulka 4 Volební účast (%) ve vybraných letech při volbách do Senátu PČR

Rok voleb	1. kolo hlasování	2. kolo hlasování
1996	35,03	30,63
1998	42,37	20,36
2000	33,72	21,56
2014	38,62	16,69
2016	33,54	15,38
2018	42,26	16,49

Zdroj: vlastní zpracování podle údajů ČSÚ na serveru volby.cz

Volby do Senátu dlouhodobě vykazují výrazný rozdíl mezi účastí v prvním a druhém kole, u druhého kola je účast, zejména v posledních letech, slabě nad 15 %.

¹⁶ Ireland. Psephos – Adam Carr's Election Archive [online] [cit. 2020-01-15]. Dostupné z: <http://psephos.adam-carr.net/countries/i/ireland/>.

¹⁷ Irish Presidential Elections Counts, Stats, and Analysis. Irelandelection.com [online], 2019 [cit. 2020-01-15]. Dostupné z: <http://www.irelandelection.com/elections.php?electtype=8>.

Pro volby do Senátu je určující to, že volební systém je z ústavy většinový (čl. 18 (2) Ústavy), zatímco volby do Poslanecké sněmovny probíhají podle zásad poměrného zastoupení (čl. 18 (1) Ústavy). Ústavodárce tak dal jasně najevo, že chce v každé komoře vytvořit jedinečnou formu reprezentace.

To vede k diskusi o změně buď volebního systému, nebo způsobu hlasování. V tomto volebním období byly do Poslanecké sněmovny předloženy dva návrhy týkající se voleb do Senátu. Tato část práce přináší jejich rozbor a zhodnocení jejich vlivu na volby do Senátu.

Předložené sněmovní tisky

Sněmovní tisk č. 103, VIII. volební období

Sněmovní tisk č. 103, VIII. volební období obsahuje senátní návrh na změnu zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále volební zákon) v části upravující volby do Senátu¹⁸. Reaguje na fakt, že účast ve druhém kole voleb do Senátu je pravidelně mnohem menší, než je tomu v kole prvním. Návrh prodlužuje období mezi prvním a druhým kolem hlasování. Hlasování ve druhém kole by tak nově neprobíhalo 6. den po ukončení hlasování v prvním kole, ale až 13. den. Rozšířený časový prostor má být využit pro distribuci hlasovacích lístků pro druhé kolo voličům do poštovních schránek, k čemuž za současného stavu nedochází. Prodloužení doby mezi prvním a druhým kolem a distribuce hlasovacích lístků do poštovních schránek má podle předkladatelů za cíl zvýšit volební účast ve druhém kole senátních voleb¹⁹. Vyšší účast ve druhém kole senátních voleb má přispět ke zvýšení legitimacy Senátu.

Poslanecká sněmovna návrh projednala v obecné rozpravě 13. 4. 2018 na 12. schůzi. Sněmovna návrh zákona zamítla²⁰.

Sněmovní tisk č. 547, VIII. volební období

Další návrh na změnu volebního systému do Senátu je tisk č. 547, VIII. volební období, který předložila skupina poslanců klubu KSČM. Zásadní změny týkající se volebního systému jsou uvedeny v bodech 19 a 20, které představují změnu §§ 67 a 68 volebního zákona. Oproti současnému stavu návrh představuje jednokolové hlasování, ovšem nikoliv přechodem k čisté formě hlasování a distribuce mandátů systémem relativní většiny (tzv. first past the post, nejčastěji známý z voleb Dolní sněmovny ve Velké Británii), ale zavedením unikátního systému hlasování a sčítání hlasů, který vychází, pokud jde o formu hlasování, ze systému alternativního hlasování. Pokud jde o samotný přepočít hlasů, jedná se o naprosto jedinečný a neobvyklý systém.

Podle návrhu KSČM budou všichni kandidáti uvedeni společně na jednom hlasovacím lístku s uvedením jména, příjmení, věku, povolání, obce s trvalým pobytem a politické strany či hnutí, jejímž je členem či označením, že se jedná o nezávislého kandidáta. Dále zde má být uvedena nominující strana, hnutí či nezávislost kandidáta. Před každým jménem na kandidátní listině bude rámeček.

Do rámečku před jménem kandidáta může volič označit arabskými číslicemi pořadí kandidátů od jedna až do čísla rovnajícího se počtu kandidátů. Pro platnost hlasu musí označit pořadí alespoň tří kandidátů. Pokud jsou na hlasovacím lístku uvedeni méně jak tři kandidáti, musí označit alespoň jednoho kandidáta v pořadí a druhého křížkem, pokud mu nechce dát svůj hlas.

¹⁸ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=103> [22. 10. 2019]

¹⁹ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=103&CT1=0>

²⁰ <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&v=US&ct=199> [22. 10. 2019]

Přesná formulace pro případ, že jsou na lístku méně jak tři kandidáti: „Jsou-li na hlasovacím lístku uvedeni méně než tři kandidáti, musí označit alespoň jednoho kandidáta v pořadí a druhého pak křížkem, nechce-li mu dát svůj hlas.“, je v kontextu systému hlasování nejasná. Zdánlivě vytváří systém negativního hlasování, ten ovšem není při zjišťování výsledků uplatňován. Jde tedy o jakousi „fikci“ negativního hlasování.

V této souvislosti vyvstává otázka, proč musí volič na kandidátní listině s více jak třemi kandidáty označovat pořadí nejméně tří z nich, aby byl hlas platný. Volič je tak fakticky nucen k volbě i v případě, že nemá osobní preferenci, a to pouze z důvodu, aby byl jeho hlas platný. U systému, jehož cílem je vytvoření prosté většiny, jak je tomu v případě systému KSČM, se zdá být tato podmínka nadbytečná.

Zjišťování výsledků podle návrhu KSČM probíhá tak, že se každému kandidátovi přiřadí počet hlasů, který se rovná počtu hlasů, kde byl označen číslem jedna. Pokud některý z kandidátů získá (prostou) většinu hlasů, je zvolen. Pokud dojde k rovnosti hlasů, přidělují se těmto dvěma kandidátům hlasy s pořadím dva. Ten, který získá největší počet hlasů v druhém pořadí, je zvolen. Pokud by došlo k rovnosti hlasů i po tomto kole přidělování hlasů, postupuje se dále přiřazováním hlasů s dalším pořadím.

Alternativní hlasování je typem většinového hlasování založeného na vyjadřování preferencí jednotlivým kandidátům, ve kterém vítěz musí získat více jak 50% většinu. Jde tedy o systém absolutní většiny. Tento princip je však v návrhu KSČM pominut, jeho cílem je zavést systém relativní většiny, ve kterém je zvolen ten kandidát, který získá jakoukoliv většinu.

Tabulka 5 Srovnání návrhu na změnu volebního systému a AV

Tisk 547 VIII. volební období	Alternativní hlasování
Jednokolové hlasování	Jednokolové hlasování
Dobrovolné preferenční hlasování, u listin s větším počtem kandidátů povinné preferenční hlasování	Označování preferencí až do celkového počtu kandidátů formou povinného nebo dobrovolného hlasování, či jejich kombinace
Fikce negativního hlasování v případě, že jsou méně jak 3 kandidáti	Pozitivní hlasování
Vítězství kandidáta, který získal prostou většinu	Zjišťování kandidáta, který získal více jak 50 % hlasů
Přidělování 2. (a dalších) hlasu v pořadí pouze v případě rovnosti hlasů	Přidělování 2. (a dalších) hlasu v pořadí až do získání kandidáta s absolutní většinou
2. (a další) hlas je počítán ze všech platných odevzdaných hlasovacích lístků	2. (a další) hlas je počítán vždy pouze z lístku aktuálně nejslabšího kandidáta
Systém relativní většiny	Systém absolutní většiny

Zdroj: vlastní zpracování

Zhodnocení návrhů na změnu volebního systému do Senátu

Sněmovní tisk č. 103 pouze prodlužoval dobu mezi prvním a druhým kolem hlasování, a to s cílem umožnit v mezidobí mezi hlasováním doručení hlasovacích lístků do poštovních schránek, a touto formou informovat občany o konání hlasování a motivovat je k účasti. Je otázkou, zda pouhé doručení hlasovacích lístků může zvýšit zájem o hlasování.²¹ Senát, coby návrhové, nepředložil jiné možnosti, jak zvýšit atraktivitu druhého kola. Při konání druhého kola totiž není moc možností, většina strategií zmíněných v úvodu této práce není použitelných. Právě na omezené možnosti zvýšit atraktivitu hlasování ve druhém kole reaguje návrh obsažený v tisku č. 547, a to tím, že

²¹ V rozpravě k návrhu zákona v Senátu zazněly obavy, že samo o sobě toto opatření atraktivitu voleb nezvýší, ale rozhodně zvýší nároky na veřejné rozpočty.

předkládá návrh na zavedení systému, který umožňuje „sloučení“ dvou kol hlasování do jednoho. Zároveň ovšem v důsledku mění volební systém do Senátu ze systému absolutní většiny na systém prosté (relativní) většiny. Tato změna sice není v rozporu s ustanovením čl. 18 (2) Ústavy, jedná se však o výrazný zásah do parametrů volebního systému. Obecně platí, že systém absolutní a relativní většiny produkuje odlišné výsledky, kde systém absolutní většiny produkuje vítěze s větším konsensem voličů. Tato modifikace je zároveň výrazným odklonem od systému alternativního hlasování, ze kterého návrh vychází. Systém alternativního hlasování totiž generuje vítěze na základě širšího konsensu voličů.

Návrh obsažený v tisku č. 547 tak může být pro voliče zavádějící. Nabízí totiž možnost taktického hlasování pro další kandidáty po označení první preference, ve skutečnosti však k využití druhého hlasu fakticky nedojde. Systém hlasování a jeho vztah k systému přepočtu hlasů by měl být pro voliče co nejtransparentnější, a to v tomto případě není. Jde o podobný nesoulad mezi možným dojmem voliče a faktickým fungováním systému, jako je tomu u komunálních voleb²².

Zdroje

BENNETT, Scott and Rob Lundie. Australian electoral systems. Research Paper no. 5 2007–08
Dostupné z:

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp05#thepolitical.

CHYTILEK, Roman et al. Volební systémy. Praha: Portál, 2009. ISBN 978-80-7367-548-6.

JAENSCH, D. The Australia Party System. Sydney: Allen und Undin, 1983.

SHARMAN, Campbell, SAYERS, A. M., MIRAGLIOTTA, N. Trading party preferences: the Australian experience of preferential voting. Electoral Studies, Vol. 21, s. 543–560.

Webové stránky Aceproject.org

Webové stránky Adam Carr's Election Archive

Webové stránky Australské ústřední volební komise AEC.gov.au

Webové stránky Poslanecké sněmovny psp.cz

²² viz <http://polit.fss.muni.cz/volebni-system-ktery-neni-takovy-jaky-se-zda/> [22. 10. 2019]