

Slovenské stranické zemětřesení 2016. Pomohla by malá volební reforma?¹

Daniel Kerekes – Michal Pink² – Jakub Šedo
Katedra politologie, Masarykova univerzita, Brno, ČR

The Slovak 2016 Party System Earthquake. Could a Slight Electoral Reform Help? The article estimates seat distribution among political parties in Slovakia's Parliament using the most recent electoral outcomes and varying a constituency magnitude and a seat distribution formula. The goal of the article is to discuss introducing possible minor reforms of the electoral system with the aim to eliminate party system fragmentation and to reinforce governing efficiency. Consideration is given to the historical evolution of the electoral system and past amendment proposals. Results demonstrate that minor electoral reform would not by itself lead to the desired changes in the party system. In an endeavour to reduce the number of political parties in the Parliament, a change of at least two aspects of the electoral systems would be necessary – seat distribution formula and constituency magnitude.

Sociológia 2019, Vol. 51 (No. 1: 64-83)

<https://doi.org/10.31577/sociologia.2019.51.1.4>

Key words: *Seat distribution; party system fragmentation; electoral reform; election; Slovakia*

Úvod

Jedním ze základních rysů plně soutěživého liberálně-demokratického režimu jsou pravidelně se opakující svobodné volby. Takové volby se uskutečnily na počátku března 2016 na Slovensku v jeho novodobé historii již posedmé. Navázaly tak na předchozí řadu národních voleb, které pravidelně poskytují legitimitu Národní radě Slovenské republiky, národnímu parlamentu, kterému je odpovědná vláda. Ve srovnání s předchozími volbami však došlo k celé řadě nových a zajímavých výstupů. Do voleného sboru zasedlo osm politických stran, z toho tři nově vzniklé. Současně parlament opustila KDH, která nedokázala překonat 5% omezovací klauzuli³. Tuto politickou stranu, která ve slovenském prostředí posledních 25 let představovala prvek relativní stability, potkal ji stejný osud jako v roce 2012 SNS, která se rovněž dostala mimo národní parlament. Volby v roce 2016 sice vyhrála do té doby vládní strana SMER-SD, ale vzhledem ke zisku 28,28 % hlasů nezískala ani třetinu mandátů a musela vstoupit do koaličního vyjednávání. Vládu nakonec sestavila skupina čtyř hodnotově rozdílných stran, které spolu v předvolebním období soupeřily

¹ Text byl zpracován v rámci projektu specifického výzkumu Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity *Aktuální problémy politologického výzkumu V*.

² Korešpondencia: Ing. Mgr. Daniel Kerekes, doc. Mgr. Michal Pink, Ph.D., Mgr. Jakub Šedo, Ph.D., Katedra Politologie, Fakulta sociálních studií MU, Joštova 10, 602 00 Brno, Česká republika. E-mail: kerekes@mail.muni.cz; pink@fss.muni.cz; sedo@fss.muni.cz

³ Slovensky *volebné kvórum*.

o přízeň voličů, případně se dlouhodobě vůči vládnoucímu straně SMER-SD vymezovaly.

Slovenská republika je jednou z mála zemí Evropy, které v rámci svého volebního systému nevyužívají více volebních obvodů. Přítomnost volebních obvodů, jejich počet a velikost přitom tvoří významný aspekt vztahu volebního systému se systémem stranickým. V podstatě jediným aspektem volebního systému, který v současnosti zajišťuje určitou integritu a stabilitu systému politických stran, je uzavírací klauzule. Otázkou však je, do jaké míry sama klauzule dokáže plnit integrační funkci a generovat výsledky, které zajistí stabilitu stranického systému a akceschopnost vládnutí.

Diskuse o tom, zda má volební systém zajišťovat reprezentativitu nebo raději stabilitu stranického systému a akceschopnost vládnutí, je v politické vědě přítomna již od založení duvergerovské tradice⁴. V návaznosti na to se bude tento text zabývat otázkou, jak by případně dopadl přepočítávací hlasů na mandáty za jiných pravidel poměrného zastoupení kandidátních listin, případně zda existuje cesta, která by vedla k menší fragmentaci stranického systému, případně omezení zastoupení krajních politických stran s minimální schopností vládnout.

Cílem předloženého textu je tak prozkoumat možnosti malé volební reformy v podobě zavedení volebních obvodů a/nebo změny přepočítávací formule. Poukázáno bude především na proměnlivé postavení vítězné strany a posilování, případně eliminace, krajní pravice a populistů.

Inspiraci si text bere z velké řady již publikovaných textů, které se po dlouhé období zabývají celou řadou zemí, kde se o volební reformě vážně uvažuje nebo již byla realizována. V evropském prostředí je jsou to např. jedna ze soudních zemí Slovenska, Česká republika, kde se v posledních dvou desetiletích věnovalo hodně prostoru diskuzím o volebních reformách a jejich možných dopadech. (Lebeda 2000; Šedo 2009; Charvát 2015) Dále se v evropském prostředí jedná především o Itálii, o které je možné najít texty podrobněji popisující jednotlivé změny tamějšího volebního systému. (Dunleavy – Margetts 1995; Donovan 1995)

Základním datovým vstupem tohoto textu jsou samotné volební výsledky zveřejněné statistickým úřadem, se kterými se dále pracuje a pomocí úprav a modelových přepočtů se odchází k jednotlivým závěrům. Autoři na tomto místě uvádějí, že jsou si vědomi nejen technických stránek volebního systému (především samotného přepočtu hlasů na mandáty pomocí různých pravidel), ale vnímají i možný psychologický efekt samotného hlasování. Při svých úvahách však vždy vycházejí z pravidel poměrného zastoupení, a proto

⁴ Politologická tradice zabývající se stranickými systémy a vztahy mezi stranickými systémy a systémy volebními. Pojmenovaná po francouzském politologovi Maurice Duvergerovi.

považují psychologický efekt za méně „senzitivní“ než právě demonstrovanou technickou stránku vnitřních pravidel.

Volby 2016 v prostředí slovenské politiky

První březnovou sobotu v roce 2016 měli slovenští voliči možnost hlasovat pro jednotlivé kandidátní listiny. Volební výsledky pak ovšem přinesly řadu překvapení nejen pro většinu zúčastněných. První pozici s výsledkem 28,28 % obsadila strana SMER-SD, které měla za sebou čtyři roky jednobarevné většinové vlády. Na druhém místě se s velkým odstupem umístila strana SaS, která získala 12,10 %, následovaná hnutím OĽaNO-NOVA, kterému odevzdalo svůj platný hlas 11,02 % oprávněných voličů. Další politické strany však představují zmiňovaná „překvapení“. Po čtyřech letech mimo parlament se SNS podařilo oslovit dostatečné množství voličů a se ziskem 8,64 % se opět zařadila do skupiny parlamentních stran. S podobným ziskem (8,04 %) se do parlamentu prosadila také krajně pravicová strana Kotleba – ĽSNS, která v předchozím období na celonárodní úrovni představovala marginální politický subjekt. Její předseda však v roce 2013 stanul v čele jednoho z osmi samosprávných krajů Slovenska. Strana je charakteristická vyhraněným postojem k evropské integraci, obdivu nedemokratického Slovenska v době druhé světové války a celou řadou prvků populistického stylu. Za touto novou stranou se umístilo další hnutí populistického charakteru bez předchozí zkušenosti s parlamentním zastoupením SME RODINA (6,62 %), které je velice těžko zařaditelné z hlediska hodnotového rámce. Svými prvky kampaně se však nejvíce blíží populistické kandidátní listině, která se vymezuje vůči všem. Na posledních dvou místech nad pětiprocentní hranicí se nakonec umístila politická strana MOST-HÍD (6,50 %) a Siet', politická strana vzniká v roce 2014 s velkými ambicemi⁵. Pod pětiprocentní omezovací hranicí naopak zůstalo KDH, politické hnutí předchozích 25 let slovenské politiky. Celkem se voleb dle údajů statistického úřadu účastnilo 59,82 % oprávněných voličů.

Bezprostředně po volbách začala jednání politických stran o budoucí vládě. I přes počáteční náznaky široké koalice bez vítězného SMER-SD se nakonec utvořila koalice čtyř stran (SMER-SD, SNS, MOST-HÍD a Siet'), ve které se potkaly politické strany s rozdílným hodnotovým zaměřením a v některých případech i hodně odlišným programem. MOST-HÍD, strana, která čerpá podporu především v etnicky smíšených regionech, dokázala najít společnou cestu se SNS, politickou stranou, která byla v předchozích letech známa svými útoky a vymezením se právě vůči etnickým Maďarům.

⁵ Dle květnového průzkumu agentury Focus měla Siet' 13,3 %. (Slosiarik 2016)

Tabulka č. 1: Volební výsledky NRSR 2016

Strana	Počet hlasů	%	Mandáty
SMER-SD	737481	28,28	49
SaS	315558	12,10	21
OLaNO-NOVA	287611	11,02	19
SNS	225386	8,64	15
Kotleba – ESNS	209779	8,04	14
SME RODINA	172860	6,62	11
MOST-HÍD	169593	6,50	11
Sieť	146205	5,60	10
KDH	128908	4,94	0
SMK-MKP	105495	4,04	0

Zdroj: Statistický úřad SROV.

Nově vzniklá Sieť, která se vymezovala vůči vládě Roberta Fica, se do 48 hodin po volbách dokázala se svým hlavním rivalem dohodnout na vládě, což byl ovšem také začátek jejího konce. V momentě psaní textu se preference Sieť pohybuje okolo 1 % a funkčně se již nejedná o politickou stranu.

Ze 150 mandátů tak 25 obsadili představitelé kandidátních listin, které nemají žádný koaliční potenciál, případně do vlády ani nemají vážný zájem vstoupit. Na místě je také otázka, zda do této skupiny nepatří i OLaNO-NOVA s dalšími 19 poslanci. Jakékoliv další vládnutí a hledání podpory mezi poslanci proto vyžaduje ve slovenském prostředí od roku 2016 specifické schopnosti a dovednosti.

Volební systém na Slovensku a jeho reformy

Základy volebního systému pro volby do Národní rady Slovenské republiky byly položeny těsně po Sametové revoluci v roce 1990⁶. Je vcelku paradoxní, že tak důležitý právní akt, jakým je volební zákon pro volby do legislativního tělesa (ačkoli šlo jen o státní parlament), nebyl návrhem vládním, ale poslancekým.

Návrh zákona, který byl přijat a ve sbírce zákonů publikován s číslem 80/1990, předložili poslanci Bakiča, Blažejová, Barilla, Švihorík, Volka a Zászlós. Navrhovatelé v důvodové zprávě deklarovali, že návrh čerpá z hlediska hmotného i procesního především z třetorepublikového volebního zákona (67/1946 Sb.) a z volebního zákona pro volby do Slovenské národní rady ze 70. let (55/1971 Sb.).

⁶ V letech 1990 a 1992 šlo o volby do Slovenské národní rady coby státního parlamentu v rámci federace. Souběžně se volilo i do federálního parlamentu.

Základní rysy tak slovenský volební systém přejal z výše zmíněného zákona č. 67/1946 Sb., dle kterého byly provedeny poslední svobodné volby před změnou režimu. Volební systém tak navázal na prvorepublikovou tradici proporčního systému.

Na rozdíl od původního zákona, který Slovensko dělil na devět obvodů, nová volební norma znala čtyři volební obvody (obdobně jako zákon č. 47/1990 Sb. o volbách do Federálního shromáždění).

Ze zákona č. 67/1946 Sb. se však přejal způsob přerozdělování mandátů mezi obvody. Užívala se Hareova kvóta⁷ zaokrouhlená na celé číslo, přičemž nepřerozdělené mandáty připadaly obvodům s nejvyšším zbytkem po dělení. Obdobně byl přejatý i způsob přerozdělování mandátů stranám v obvodech. Také se užívala Hareova kvóta zaokrouhlená dolů na celé číslo a mandáty nepřerozdělené v prvním skrutiniu postupovaly do druhého, kde se rozdělovaly na celonárodní úrovni podle zbytků hlasů z prvního skrutinia. Ve druhém skrutiniu, obdobně jako v zákoně č. 67/1946 Sb., se už užívala Hagenbach-Bischoffova kvóta⁸ zaokrouhlená na celé číslo⁹. Nerozdělené mandáty ve druhém skrutiniu se přidělovaly stranám s nejvyšším absolutním zbytkem¹⁰. Nový slovenský volební systém tak navázal nejen na třetirepublikový systém, ale celkově na prvorepublikovou tradici přerozdělování mandátů.

Zásadním rozdílem oproti československé tradici byla uzavírací klauzule. Návrh volebního zákona obsahoval dvě varianty, tříprocentní a pětiprocentní. Zákodárce nakonec zvolil nižší hranici, ačkoli volební systémy pro volby do České národní rady a federální Sněmovny lidu už obsahovaly klauzuli pětiprocentní.

V letech 1990 až 1998 prošel volební zákon několika novelizacemi. Šlo převážně o legislativně-technické záležitosti (vypuštění adjektiv "socialistický", rozdělení federace apod.)¹¹ a o způsob nastupování náhradníků¹². Největším zásahem do systému samotného byla novelizace před volbami v roce 1992. Vláda spolu s technicko-legislativními úpravami prosadila i zvýšení uzavírací

⁷ Hareova kvóta se počítá dle vzorce V/S , kde V je součet platných hlasů odevzdaných pro strany postupující do skrutinia a S je počet obsazovaných mandátů. Kvóta, jednoduše řečeno, představuje „cenu mandátu“. Strana ve skrutiniu obdrží tolik mandátů, kolikrát se kvóta vejde do počtu hlasů pro stranu.

⁸ Hagenbach-Bischoffova kvóta se počítá dle vzorce $V/(S+1)$, kde V je součet platných hlasů odevzdaných pro strany postupující do skrutinia a S je počet obsazovaných mandátů. Účelem připočtení jednotky k počtu mandátů je snížení „ceny mandátu“, a teda přerozdělení většího počtu mandátů v jednom skrutiniu. Hagenbach-Bischoffova kvóta, jednoduše řečeno, představuje levnější „cenu mandátu“. Strana ve skrutiniu obdrží tolik mandátů, kolikrát se kvóta vejde do počtu hlasů pro stranu. Nevýhodou kvóty je, že v jednom skrutiniu díky nižší „ceně mandátu“ může rozdělit o jeden mandát víc, než se skutečně rozděluje.

⁹ V zákoně č. 67/1946 Sb. se při přerozdělování mandátů mezi obvody nezaokrouhlovala kvóta. Při přerozdělování mandátů stranám v rámci obvodů se zaokrouhlovalo dolů. Ve druhém skrutiniu se kvóta zaokrouhlovala také dolů.

¹⁰ Zbytek hlasů, který zůstane po dělení počtu hlasů pro stranu kvótou, tj. hlasy, za které již strana neobdržela mandát.

¹¹ Zákon č. 104/1992 Sb. a zákon č. 157/1994 Z.z.

¹² Zákon č. 518/1992 Sb. a zákon č. 81/1995 Z.z.

klauzule pro vstup subjektu do parlamentu na pět procent¹³. V roce 1997 poslanci za SDL předložili do parlamentu návrh na zavedení osmi volebních obvodů namísto tehdejších čtyř. Návrh však nezískal podporu.

Nejvýraznější a politicky nejkontroverznější změna systému přišla před volbami v roce 1998 z dílny HZDS. Kromě toho, že se změnily podmínky pro kandidaturu v koalici nebo způsob nastupování náhradníků, zavedl se jeden celostátní volební obvod. Původní první skrutinium s Hareovou kvótou na úrovni volebních obvodů ze systému vypadlo a mandáty se tak začaly rozdělovat až na národní úrovni Hagenbach-Bischoffovou kvótou zaokrouhlenou na celé číslo.

Zatímco do voleb v roce 1998 byly snahy o změnu volebního systému spíše sporadické, po zmíněných volbách se už návrhy na změnu volebního zákona objevují v parlamentu poměrně často. Již v roce 1999 vládní strany skrz poslanecký návrh navracejí podmínky pro kandidaturu v koalici do původní podoby¹⁴. Na návrat ke čtyřem volebním obvodům již ale nebyla dostatečná politická vůle. V lednu 2001 se zase poslanec za SDL Robert Fico neúspěšně pokouší navýšit uzavírací klauzuli na 7 % (resp. 14 % pro dvoukoalici a 21 % pro trojkoalici).

V dubnu 2001 se poslanci SDL, SOP a SDK pokoušejí o návrat ke čtyřem volebním obvodům. Jejich návrh obsahoval i jiné změny (např. snížení uzavírací klauzule pro preferenční hlasování z deseti na tři procenta, zkrácení volební kampaně či skládání volební kauce), avšak neprošel prvním čtením. Poslanec Galbavý za SDK se v roce 2002 pokouší o zavedení možnosti nezávislé kandidatury. Kandidát by musel nasbírat tisíc podpisů a křeslo by obdržel v případě překročení tříprocentní klauzule. Návrh opět neobstál v prvním čtení.

V roce 2004 se na základě návrhu vlády volební zákon novelizoval znovu¹⁵. Změnily se určité procesní aspekty, ale samotná podstata systému zůstala nezměněna. Do zákona přibylo korespondenční hlasování, klauzule při preferenčních hlasech se snížila na tři procenta a náhradníci na neobsazené mandáty již nastupují podle pořadí na kandidátce.

Po volbách v roce 2004 se ve snahách změnit volební systém vyznamenali především poslanci HZDS. Už v září 2004 poslanec Cabaj požadoval, aby náhradníci na uvolněné mandáty nastupovali s ohledem na jejich odbornost. Návrh neprošel paradoxně až třetím čtením. V roce 2005 poslanec Žiak předložil návrh zákona, který by volební systém změnil na kombinovaný. Pětasedmdesát poslanců by se volilo původním systémem a dalších 75 semi-

¹³ Zákon č. 104/1992 Sb.

¹⁴ Zákon č. 223/1999 Z.z.

¹⁵ Zákon č. 333/2004 Z.z.

proporčním. Semiproporční část by měla osm volebních obvodů, volič by disponoval tolika hlasy, kolik je v obvodu mandátů a hlasy by nemohl kumulovat obdobně jako ve volbách do obecních a krajských zastupitelstev. Návrh neprošel prvním čtením. O pololetí později Cabajovy straničtí kolegové požadovali změnu systému na jednokolový většinový se 150 obvody. Návrh také neprošel prvním čtením. Volební zákon ještě prošel některými technicko-legislativními změnami bez vlivu na systém samotný¹⁶.

Po volbách v roce 2010 převzali pomyslnou štafetu po HZDS Obyčejní ľudia (ve volebním období 2010 až 2012 ještě poslanci zvolení na kandidátce SaS). V jednom ze svých návrhů se dožadovali zavedení tzv. nezávislé kandidátní listiny. Na ní by byli zapsáni všichni kandidáti, kteří by vybrali 5000 podpisů a složili zálohu 100 eur. Aby tato kandidátní listina získala mandáty, musela by překročit pětiprocentní uzavírací klauzuli. Následně by se mandáty přidělovaly dle zisku preferenčních hlasů bez uplatňování uzavírací klauzule. V praxi by takový návrh znamenal přechod ke kombinovanému systému (část poslanců volena proporčním systémem a část většinovým, resp. semiproporčním). Obyčejní ľudia se dále domáhali zrušení financování politických stran, úplného zákazu vedení předvolebních kampaní či toho, aby tzv. incumbenti (zvolení poslanci) museli obsazovat poslední místa kandidátních listin. Žádný z těchto návrhů neprošel prvním čtením.

V roce 2013 se do parlamentu dostal tzv. volební kodex. Šlo o vládní návrh zákona, který měl sjednotit volební legislativu pro všechny typy voleb na Slovensku. Návrh sice změnil některé procesní záležitosti, do materiální stránky volebního systému pro parlamentní volby ale nezasáhl.

V legislativním procesu se ke kodexu objevilo několik pozměňovacích návrhů. Někteří poslanci SDKÚ, KDH a OĽaNO se dožadovali zavedení osmi volebních obvodů. Někteří poslanci OĽaNO, SaS a nezařazení se dožadovali snížení omezovací klauzule pro preferenční hlasování (na dva nebo jedno procento), příp. jeho úplného zrušení.

Zajímavý návrh přišel od poslanců SaS, SDKÚ a OĽaNO, kteří navrhovali změnu přerozdělování mandátů na volební dělitel Sainte-Laguë¹⁷ (0,5; 1,5; 2,5; ...). Žádný z těchto pozměňovacích návrhů však nebyl schválen. Samotný volební kodex byl přijat a publikován ve sbírce zákonů pod číslem 180/2014.

Lze konstatovat, že slovenský volební systém od svého vzniku neprošel výraznějšími změnami a směřoval spíše ke stabilizaci. Přestože volební legislativa prošla mnoha novelizacemi, zpravidla šlo o legislativně-technické změny, případně změny na procesní stránce. Největšími zásahy do systému

¹⁶ Zákony č. 464/2005 Z.z.; č. 192/2007 Z.z.; č. 58/2010 Z.z. a č. 266/2010 Z.z.

¹⁷ Zisky hlasů jednotlivých stran jsou postupně děleny řadou čísel 1, 3, 5, ... (nebo 0,5; 1,5; 2,5; ...). Mandáty jsou přiřazovány těm stranám, které mají největší dělence. Dělitel Sainte-Laguë velmi mírně favorizuje spíše malé strany.

byly zvýšení volební klauzule ze tří na pět procent před volbami v roce 1992 a snížení počtu volebních obvodů ze čtyř na jeden před volbami v roce 1998.

Počet volebních obvodů, způsob nastupování náhradníků a možnost nezávislé kandidatury byly za posledních dvacet pět let nejžhavějšími tématy ve vztahu k volebnímu zákonu. Nejvážnějších systémových změn se dožadovali HZDS a Obyčejní ľudia, jejichž návrhy měly vést k posílení většinových prvků. Na prosazení většinových prvků do systému ale nikdy neexistovala široká politická shoda.

Volební výsledky, mandáty a jejich možný přepočít

Nyní se již dostáváme k samotnému jádru textu a alternativním variantám přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty. Hned na začátku jsou zobrazené možnosti proměny volební formule při zachování jednoho volebního obvodu, tak je tomu nyní. Pouze se současný přepočít hlasů provede pomocí volebního dělitele a v jednom kole tak bude rozděleno všech 150 křesel. Při zachování jednoho celostátního volebního obvodu změny přepočtu hlasů na mandáty vedou jen k minimálním rozdílům. Pouze formule, které jsou nejvíce nepřiznivě pro malé strany, vedly k přesunu jednoho až dvou mandátů k nejsilnější straně.

Další možnost představuje právě práce s volebním obvodem, tedy jednou ze tří základních proměnných poměrných volebních systémů. (Lebeda 2001) Rozdělení země do čtyř volebních obvodů v hranicích krajů existujících do roku 1990 by znamenalo vytvoření tří velmi velkých obvodů ($M > 40$) a jednoho velkého (Bratislava s 15 mandáty). Podrobné rozdělení mandátů ukazuje tabulka č. 3., kde rozdíly mezi jednotlivými variantami jsou stále minimální, pouze Imperialiho a Huntington-Hillova dělitele významněji posilují SMER-SD, v obou případech na úkor některých z pěti nejmenších parlamentních stran.

Podobně jako v předchozím případě lze využít i rozdělení země do čtyř volebních obvodů v hranicích NUTS 2. To by znamenalo zvětšení nejmenšího volebního obvodu, a naopak by se mírně zmenšila homogenita ve velikosti ostatních obvodů. Podobně jako v minulém případě jsou rozdíly ve výsledcích s výjimkou Imperialiho a Huntington-Hillova dělitele minimální, o něco výrazněji ve prospěch SMER-SD ve srovnání se současným stavem působí D'Hondtův dělitel, v modifikované i nemoifikované variantě.

Tabulka č. 2: Jeden celostátní volební obvod

	OLaNO	SME RODINA	MOST	SNS	SMER- SD	ĽSNS	Siet'	SaS
Reálný zisk mandátů	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel D'Hondt¹⁸	19	11	11	15	50	14	9	21
Dělitel Sainte Laguë¹⁹	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel Imperiali²⁰	19	11	11	15	51	13	9	21
Dánský dělitel²¹	19	11	11	15	49	14	10	21
Modif. D'Hondt²²	19	11	11	15	49	14	10	21
Modif. Sainte-Laguë²³	19	11	11	15	49	14	10	21
Huntington-Hill²⁴	19	11	11	15	50	14	9	21
Hare+Hare²⁵	19	11	11	15	49	14	10	21
Hagenbach- Bischoff+Hagenbach- Bischoff²⁶	19	11	11	15	49	14	10	21
Imperiali+Imperiali²⁷	19	11	11	15	49	14	10	21

Zdroj: Statistický úřad SR a vlastní přepočty.

¹⁸ Zisky hlasů jednotlivých stran jsou postupně děleny řadou čísel 1, 2, 3, ... Mandáty jsou přikazovány těm stranám, které mají největší dělence. Dělitel D'Hondt mírně favorizuje spíše velké strany na úkor malých.

¹⁹ Viz. poznámka pod čarou č. 17.

²⁰ Zisky hlasů jednotlivých stran jsou postupně děleny řadou čísel 1; 1,5; 2; 2,5; 3; 3,5 ... Mandáty jsou přikazovány těm stranám, které mají největší dělence. Dělitel Imperiali favorizuje spíše velké strany na úkor malých.

²¹ Zisky hlasů jednotlivých stran jsou postupně děleny řadou čísel 1, 4, 7, 10 ... Mandáty jsou přikazovány těm stranám, které mají největší dělence. Dánský dělitel favorizuje malé strany na úkor velkých.

²² Zisky hlasů jednotlivých stran jsou postupně děleny řadou čísel 1,41; 2; 3; ... Mandáty jsou přikazovány těm stranám, které mají největší dělence. Modifikovaný dělitel D'Hondt favorizuje spíše velké strany na úkor malých. Modifikace spočívá v úpravě prvního dělitele z 1 na druhou odmocninu dvojky. Účelem modifikace je znesnadnit malým stranám zisk prvního mandátu.

²³ Zisky hlasů jednotlivých stran jsou postupně děleny řadou čísel 1,41; 3; 5; ... Mandáty jsou přikazovány těm stranám, které mají největší dělence. Modifikace spočívá v úpravě prvního dělitele z 1 na druhou odmocninu dvojky. Účelem modifikace je znesnadnit malým stranám zisk prvního mandátu.

²⁴ Zisky hlasů jednotlivých stran jsou postupně děleny řadou čísel $\sqrt{1*(1+1)}$, $\sqrt{2*(2+1)}$, $\sqrt{3*(3+1)}$, ... Mandáty jsou přikazovány těm stranám, které mají největší dělence. Huntington-Hillův dělitel mírně favorizuje spíše velké strany na úkor malých.

²⁵ První skrutinium na úrovni obvodu + druhé skrutinium na národní úrovni. Více o metodě viz. poznámka pod čarou č. 7.

²⁶ První skrutinium na úrovni obvodu + druhé skrutinium na národní úrovni. Více o metodě viz. poznámka pod čarou č. 8.

²⁷ První skrutinium na úrovni obvodu + druhé skrutinium na národní úrovni. Imperialiho kvóta se počítá dle vzorce $V/(S+2)$, kde V je součet platných hlasů odevzdaných pro strany postupující do skrutinia a S je počet obsazených mandátů. Účelem připočtení dvojky k počtu mandátů je snížení „ceny mandátu“, a tedy přerozdělení většího počtu mandátů v jednom skrutiniu. Imperialiho kvóta, jednoduše řečeno, představuje levnější „cenu mandátů“. Strana ve skrutiniu obdrží tolik mandátů, kolikrát se kvóta vejde do počtu hlasů pro stranu. Nevýhodou kvóty je, že v jednom skrutiniu díky nižší „ceně mandátů“ může rozdělit více, než se skutečně rozděluje.

Tabulkač. 3: Čtyři volební obvody v hranicích krajů z roku 1960

	OĽaNO	SME RODINA	MOST	SNS	SMER- SD	ESNS	Siet'	SaS
Reálný zisk mandátů	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel D'Hondt	19	11	10	15	51	13	9	22
Dělitel Sainte Laguë	18	11	12	15	49	14	10	21
Dělitel Imperiali	20	9	9	13	57	13	9	22
Dánský dělitel	18	11	13	15	48	14	10	21
Modif. D'Hondt	19	11	10	14	52	13	9	22
Modif. Sainte Laguë	18	11	12	15	49	13	10	22
Huntington-Hill	20	11	9	13	54	13	7	23
Hare+Hare	19	11	11	15	49	14	10	21
Hagenbach- Bischoff+Hagenbach- Bischoff	19	11	11	15	50	14	9	21
Imperiali+Imperiali	19	12	11	15	50	13	9	21

Zdroj: Statistický úřad SR a vlastní přepočty.

Tabulka č. 4: Čtyři volební obvody v hranicích NUTS 2

	OĽaNO	SME RODINA	MOST	SNS	SMER- SD	ESNS	Siet'	SaS
Reálný zisk mandátů	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel D'Hondt	19	11	10	14	53	13	9	21
Dělitel Sainte Laguë	18	12	11	15	49	14	10	21
Dělitel Imperiali	19	9	9	14	58	12	7	22
Dánský dělitel	18	12	11	15	49	14	10	21
Modif. D'Hondt	20	11	10	14	53	12	9	21
Modif. Sainte Laguë	18	12	11	15	49	14	10	21
Huntington-Hill	18	10	10	14	56	13	7	22
Hare+Hare	19	11	11	15	49	14	10	21
Hagenbach- Bischoff+Hagenbach- Bischoff	19	11	11	15	49	14	10	21
Imperiali+Imperiali	19	11	11	15	50	14	9	21

Zdroj: Statistický úřad SR a vlastní přepočty

Podobně jako v českém případě se nabízí možnost využití stávajících samosprávných krajů jako základu pro rozdělení Slovenska na volební obvody by znamenalo vznik osmi velkých obvodů s podobnou velikostí (16 – 21 mandátů, průměrně 18,75 na obvod). Rozdíly ve výsledcích se v takovém

případě začínají zvětšovat, zejména se posiluje působení čtveřice dělitelů, které nejsou výhodné pro malé strany (Imperiali, Huntington-Hill a obě varianty D'Hondtova dělitele). Zajímavě se vyvíjí výsledky OLaNO-NOVA, která si mírně polepšuje ve většině výpočtů, a to jak těch, které by měly pomoci velkým stranám, tak v těch, které by měly být příznivé spíše pro menší strany.

Tabulka č. 5: Osm volebních obvodů v hranicích samosprávných krajů

	OLaNO	SME RODINA	MOST	SNS	SMER- SD	ESNS	Siet'	SaS
Reálný zisk mandátů	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel D'Hondt	21	9	10	14	55	12	8	21
Dělitel Sainte Laguë	20	10	11	15	49	14	10	21
Dělitel Imperiali	21	7	8	13	67	10	4	20
Dánský dělitel	19	10	13	15	48	15	10	20
Modif. D'Hondt	22	9	11	14	56	13	4	21
Modif. Sainte Laguë	20	10	11	15	49	14	10	21
Huntington-Hill	21	8	9	14	60	12	5	21
Hare+Hare	19	11	11	15	49	14	10	21
Hagenbach- Bischoff+Hagenbach- Bischoff	19	11	11	15	50	14	9	21
Imperiali+Imperiali	19	10	11	15	52	13	9	21

Zdroj: Statistický úřad SR a vlastní přepočty

Další sledovanou možností je rozdělení Slovenska na 12 volebních obvodů v hranicích (přibližně)²⁸ odpovídajících návrhu na územní členění Slovenska, který neúspěšně prosazovala na přelomu tisíciletí Dzurindova vláda. Obvody, s průměrnou velikostí $M = 12,5$, jsou výrazně variabilnější, co se velikosti týče. Čtyři spadají do kategorie středně velkých (nejmenší obvod má šest mandátů, méně než deset křesel se přiděluje ještě v dalších třech), dalších pět má méně než 15 mandátů, naopak největší obvod má až 24 křesel, tj. více než při rozdělení Slovenska na obvody v hranicích současných krajů.

Zmenšení obvodů dále prohloubilo rozdíly způsobené různými přepočty hlasů na mandáty. SMER-SD již v jednom přepočtu (dělitel Imperiali) dosáhl nadpoloviční většiny, naopak u přepočtů výhodných pro malé strany ztrácí proti svému reálnému zisku. Výrazněji začínají působit také obě modifikace dělitelů, kdy navýšení první číslice v řadě dělitelů má na rozdíl od

²⁸ Ve výpočtech se počítá se stávajícími hranicemi okresů, které nejsou dokonale totožné s hranicemi okresů ve zmíněném návrhu. Předpokládáme, že hranice volebních obvodů by následovaly případné drobné změny v územním členění.

předcházejících příkladů velký dopad na zisky menších stran²⁹. Důvodem je, že při této velikosti obvodů je pro nejmenší strany často první mandát jediným a jejich zisk hlasů není až tak vysoký, aby se navýšení první číslice v řadě dělitelů neprojevalo negativně na jejich výsledcích. Podobně jako v minulých výpočtech se většina změn týká na jedné straně SMER-SD a na druhé straně pěti malých stran.

Tabulka č. 6: **Dvanáct volebních obvodů**

	OLaNO	SME RODINA	MOST	SNS	SMER- SD	ESNS	Siet'	SaS
Reálný zisk mandátů	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel D'Hondt	20	9	9	13	59	13	6	21
Dělitel Sainte Laguë	21	13	19	16	46	14	11	19
Dělitel Imperiali	19	3	9	10	77	10	1	21
Dánský dělitel	21	13	12	16	43	14	11	20
Modif. D'Hondt	20	5	10	12	64	14	3	22
Modif. Sainte Laguë	20	11	10	17	51	14	8	19
Huntington-Hill	20	6	9	13	67	11	3	21
Hare+Hare	20	11	12	15	49	14	9	20
Hagenbach- Bischoff+Hagenbach- Bischoff	19	11	11	14	51	14	9	21
Imperiali+Imperiali	20	11	10	14	54	13	8	20

Zdroj: Statistický úřad SR a vlastní přepočty.

Další výpočet je inspirován volební reformou, která byla v ČR schválena v roce 2000 a následně zrušena Ústavním soudem. Jejím cílem bylo vytvoření volebních obvodů o velikosti čtyři až osm mandátů, což mělo při zachování poměrného volebního systému umožnit značně nepoměrné výsledky výrazně zvýhodňující velké strany. Při prvním výpočtu bylo pro Slovensko vytvořeno 25 volebních obvodů s velikostí minimálně čtyři mandáty, které ctily hranice stávajících samosprávných krajů a okresů. Každý kraj byl rozdělen na tři obvody, pouze Žilinský kraj na čtyři obvody. Pokud to bylo alespoň trochu možné, každý obvod byl vytvářen sousedícími okresy³⁰ a byly zohledňovány

²⁹ MOST-HÍD ztrácí celých devět mandátů, pokud je místo dělitele Sainte-Laguë použita jeho modifikace. Sme rodina a Siet' zase výrazně ztrácejí při modifikaci D'Hondtova dělitele ve srovnání s jeho nemodifikovanou variantou.

³⁰ v jednom případě nebylo možné se (při zachování parametrů velikostí obvodů) vyhnout „exteritorialitě“. V Trnavském samosprávném kraji nebyl problém vymezit jeden obvod dvěma jižními okresy (Dunajská Streda a Galanta – šest mandátů při účasti jako v roce 2016), ovšem dvojice okresů na Záhorí (Skalica a Senica) by dosáhla jen na tři mandáty. S nimi v rámci kraje sousedí pouze okres Trnava, se kterým dohromady by měly sedm mandátů. Ovšem zbývající dva okresy kraje (Piešťany a Hlohovec) by opět měly jen tři mandáty. Proto byl nakonec vytvořen jeden obvod spojující okresy Trnava a Hlohovec a druhý z okresů Piešťany, Skalica a Senica (oba obvody byly pětimandátové).

hranice tradičních regionů³¹. Průměrná velikost obvodu je šest mandátů (český návrh z roku 2000 pracoval s průměrnou velikostí obvodu 5,71), krajních hodnot, čtyři a osm mandátů, dosahuje po dvou obvodech.

Tabulka č. 7: **Dvacet pět volebních obvodů v hranicích současných krajů**

	OLANO	SME RODINA	MOST – HÍD	SNS	SMER- SD	LSNS	Siet'	SaS
Reálný zisk mandátů	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel D'Hondt	18	1	17	11	68	9	1	25
Dělitel Sainte Laguë	23	4	17	15	48	14	5	24
Dělitel Imperiali	14	0	14	7	90	2	0	23
Dánský dělitel	24	10	17	18	34	18	5	24
Modif. D'Hondt	20	0	10	7	89	2	0	22
Modif. Sainte Laguë	20	3	17	13	57	12	3	25
Huntington-Hill	16	1	15	8	81	6	0	23
Hare+Hare	19	11	12	15	49	14	9	21
Hagenbach- Bischoff+Hagenbach- Bischoff	19	10	12	14	54	12	9	20
Imperiali+Imperiali	19	8	12	13	59	12	7	20

Zdroj: statistický úřad a vlastní přepočty.

Rozdělení na takto malé obvody již vede k velmi rozdílným výsledkům u všech stran. Ve třech výpočtech získal SMER-SD jednobarevnou většinu, naopak velmi výrazně ztrácel při využití Dánského dělitele. Imperialiho dělitel a modifikovaný D'Hondt byly schopny zcela eliminovat dvě nejmenší strany. Dobře vyniká rozdíl mezi Mostem (jako stranou s nejméně homogenní podporou) a ostatními malými stranami, kdy Most bez ohledu na přepočet drží svou pozici, případně i viditelně získává. Ve srovnání s ním přepočty výhodné pro malé strany u SME RODINA a Siete jen umenšují jejich ztráty způsobené velikostí obvodu a ve většině přepočtů Most poráží i ve volbách silnější SNS a LSNS.

V této verzi jsou zachovány hranice 16 volebních obvodů z minulého výpočtu, zbývajících devět je konstruováno nově. Nevýhodou proti minulému dělení je nekompatibilita volebních obvodů s existujícími samosprávnými kraji, na druhou stranu nevzniká žádný případ, kdy by některý obvod byl rozdělen do

³¹ Např. v rámci Trenčínského kraje bylo možné vytvořit jeden obvod z trojice Hornonitranských okresů (Bánovce nad Bebravou, Prievidza a Partizánské). Naopak v Žilinském kraji dvojice Kysuckých okresů (Čadca a Kysucké Nové Mesto) se na čtyři mandáty dostala jen po připojení povážského okresu Bytča.

dvou teritoriálně oddělených částí³². V rozdělení je tentokrát i jeden devíti-mandátový obvod, na opačném pólu z hlediska velikosti je trojice čtyřmandátových obvodů.

Tabulka č. 8: **Dvacet pět volebních obvodů v hranicích navrhaných dvanácti krajů**

	OLaNO	SME RODINA	MOST	SNS	SMER- SD	ESNS	Siet'	SaS
Reálný zisk mandátů	19	11	11	15	49	14	10	21
Dělitel D'Hondt	19	1	16	13	68	9	1	23
Dělitel Sainte Laguë	23	8	16	16	46	13	5	23
Dělitel Imperiali	14	0	15	6	91	2	0	22
Dánský dělitel	24	11	16	18	34	17	6	24
Modif. D'Hondt	19	0	10	8	89	3	0	21
Modif. Sainte Laguë	20	4	16	15	59	9	3	24
Huntington-Hill	17	0	15	9	80	6	0	23
Hare+Hare	19	11	12	15	49	14	9	21
Hagenbach-Bischoff+Hagenbach-Bischoff	19	10	12	14	53	13	9	20
Imperiali+Imperiali	19	8	12	13	58	12	7	21

Zdroj: Statistický úřad SR a vlastní přepočty.

Drobná změna v hranicích obvodů vedla k výsledkům, které jsou velmi podobné předcházejícím, ale zacházejí do ještě větších extrémů. SMER-SD dosahuje jednobarevnou většinu opět ve třech případech, tentokrát ale dochází k eliminaci obou nejmenších stran také ve třech případech. Zůstává zachována lepší pozice Mostu než ostatních malých stran ve většině výpočtů a proti minulé sérii výpočtů jsou o něco větší rozdíly i OLANO a SaS.

Diskuse a závěr

Národní rada Slovenské republiky (do roku 1992 Slovenská národní rada) je jednokomorovým parlamentem, z něhož se stal národní legislativní orgán až rozdělením Československa. Volební systém se zdědil ještě z dob Československa. Československá tradice voleb však byla silně založena na reprezentativitě. I když faktem je, že prvorepubliková reprezentativita byla trochu neupřímná. Dobový volební systém sice neznal uzavírací klauzuli, avšak, kompenzoval to značným malaportionmentom. (Krivý – Zemko 2008)

³² Návrh dvanácti krajů zmenšoval Trnavský samosprávný kraj o okresy Senica a Skalica, které ležely ve stejném kraji jako (též Záhorský) okres Malacky, s nímž mohly být spojeny do pětimandátového obvodu. Okresy Hlohovec, Piešťany a Trnava pak dohromady tvoří sedmimandátový obvod.

O dominanci reprezentativity v slovenském zděděném volebním systému svědčí i opatrná volba zákonodárce v otázce uzavírací klauzuli. Slovenský parlament se totiž zpočátku volil jen s tříprocentním kvorem. Teprve později se klauzule zvedla na pět procent.

Volební obvody, které volební systém znal před reformou v roce 1998 majorizační funkci fakticky neplnily. Plnily spíše organizační a decentralizační funkci. Mečiarova kontroverzní reforma tak na dichotomii reprezentativita vs. akceschopnost vládnutí a stabilita stranického systému v zásadě nic nezměnila.

Poslanci a některé partaje se několikrát pokoušeli o návrat k volebním obvodům. Vždy však neúspěšně. Tyto návrhy by však výrazné změny v přerozdělení mandátů nepřinesly. Co se týče otázky posilování nějakých majorizačních efektů v systému, tak z nejvýraznějších návrhů lze zmínit Ficův návrh na navýšení uzavírací klauzule na sedm procent nebo návrhy poslanců HZDS, které se dožadovaly zavedení jednomandátových volebních obvodů. Šlo však o návrhy, které s velkou pravděpodobností asi ani nebyly myšleny vážně.

Přepočty představené v tomto článku dokazují jednu zásadní skutečnost. Pokud by se mělo dojít k posílení majorizačního efektu volebního systému, a tím k určité integraci systému stranického a eventuálně i k eliminaci extremistických hnutí, muselo by dojít k minimálně dvěma zásahům do systému. Ke změně počtu volebních obvodů, a zároveň ke změně přepočítací formule.

Změna pouze jedné z proměnných by znamenala buď žádnou změnu v přerozdělení mandátů nebo změnu marginální. Marginální odchylky od proporcionality však nemusí politické aktéry dostatečně motivovat k integraci stranického systému. Zároveň nevylučují antisystémové partaje.

Při zachování jednoho volebního obvodu se při variaci s volebními formulí až na výjimky nic nemění. Dělitel D'Hondt a Huntington-Hill obdarují nejsilnější stranu o jeden mandát na úkor té nejslabší. Imperiali způsobí posílení největší strany o dvě křesla.

Přepočet také ukázal, že malý počet obvodů je z hlediska změn v stranickém systému také efektivním. V kombinaci s formulí trestajícího malé strany (Imperiali nebo Huntington-Hill) lze dosáhnout oslabení malých stran o několik mandátů, avšak nikoli úplnou eliminaci některé z partají.

Až systém osmi volebních obvodů s některými přepočítacími formulí dokáže vítězné straně garantovat parlamentní většinu při modelových volebních výsledcích. Eliminace malých a okrajových politických subjektů začíná až při pětadvaceti volebních obvodech.

Je na místě podotknout, že 25 volebních obvodů nemá na Slovensku tradici a šlo by už o větší, a především kontroverzně vnímanou reformu. Jak již bylo zmíněno v textu článku, podobný návrh v České republice ústavní soud označil za neústavní. Dlužno však poznamenat, že slovenská ústava na rozdíl od té

české nezná dikci proporcionality při parlamentních volbách. Ta bylo hlavním důvodem pro označení této reformy v Česku za neústavní.

Na závěr lze konstatovat, že marginální volební reforma by ke stabilitě volebního systému asi výrazně nepomohla. Zavedení tradičního počtu volebních obvodů, osm nebo čtyři, by mohlo přispět k decentralizaci stranického systému a tím i k jeho integraci a stabilizaci, avšak na složení legislativního tělesa by to samo o sobě nemělo velký vliv.

Až zavedení pro Slovensko netradičního počtu volebních obvodů by mohlo mít zásadnější vliv na stranický systém. Je však otázkou, zda lze takovou volební reformu považovat za malou.

Daniel Kerekes je interním doktorandem na katedře politologie Masarykovy univerzity v Brně. Výzkumně se věnuje hlavně volební geografii měst, ale také volbám a volebním systémům.

Michal Pink je docentem na katedře politologie Masarykovy univerzity v Brně. Výzkumně se věnuje volební geografii a druhořadým volbám. Vyučuje volebně-geografické předměty nebo kvantitativní metody.

Jakub Šedo je odborným asistentem na katedře politologie Masarykovy univerzity v Brně. Výzkumně se věnuje volbám. Vyučuje volební systémy, komparativní politologii nebo volební inženýrství.

LITERATURA

- DONOVAN, M., 1995: The Politics of Electoral Reform in Italy. *International Political Science Review* 16, č. 1, s. 47-64.
- DUNLEAVY, P. – MARGETTS, H., 1995: Understanding the Dynamics of Electoral Reform. *International Political Science Review* 16, č. 1, s. 9-29.
- CHARVÁT, J., 2015: Pokušení vládnoucích: politika volebních reforem ve střední Evropě. Praha: Metropolitní univerzita, 198 s.
- KRIVÝ, V. – ZEMKO, M., 2008: Volby do zákonodárných orgánů na území Slovenska: 1920 – 2006. Bratislava: Štatistický úrad Slovenskej republiky, 224 s.
- LEBEDA, T., 2000: Possibilities for Modifying the System of Proportional Representation Aimed at Stabilising the Executive in the ČR: Modelling the Results of the 1996 and 1998 Elections to the Chamber of Deputies. *Czech Sociological Review* 8, č. 1, s. 49-67.
- LEBEDA, T., 2001: Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. *Politologický časopis* 8, č. 2, s. 134-149.
- SLOSIARIK, M., 2016: Volebné preferencie politických strán. Máj 2016 [online]. tisková zpráva. Bratislava: Agentúra FOCUS [cit. 30. jún 2018]. Dostupné na: http://www.focus-research.sk/files/207_Volebne%20preferencie%20politickych%20stran_maj%202016.pdf
- ŠEDO, J., 2009: Návrhy volební reformy a posun ve volebním inženýrství v České republice. *Evropská volební studia* 4, č. 1.

Přílohy

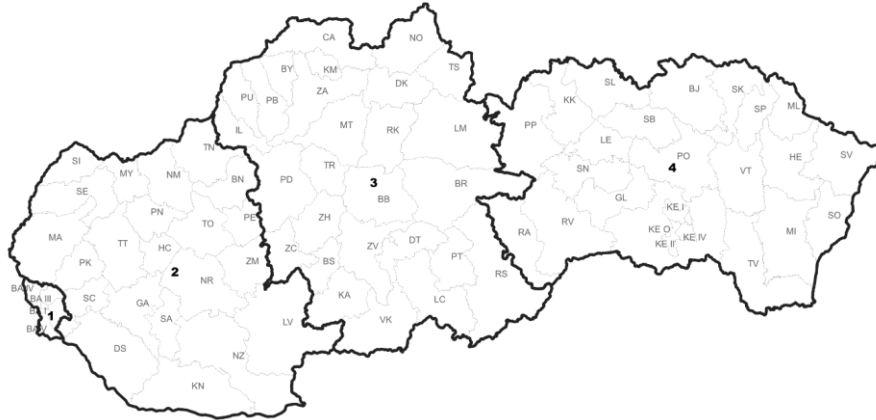
Počet oprávněných voličů v obvodech

Číslo obvodu	Konstrukce obvodů					
	4 (1960)	4 (NUTS 2)	8	12	25 (v 8 krajích)	25 (v 12 krajích)
1	389 531	564 190	564 190	652 813	198 697	198 697
2	1 446 973	1 523 791	463 881	375 258	190 834	190 834
3	1 305 822	1 085 334	487 648	487 648	174 659	114 966
4	1 283 234	1 252 245	572 262	572 262	178 488	148 316
5			563 592	254 692	144 058	178 488
6			521 742	308 900	141 335	196 770
7			624 452	316 154	167 687	167 687
8			627 793	205 588	138 316	138 316
9				295 476	181 645	181 645
10				336 129	204 286	204 286
11				333 786	178 926	178 926
12				286 854	189 050	189 050
13					124 464	124 464
14					130 228	130 228
15					196 832	196 832
16					112 068	112 068
17					142 599	142 599
18					173 555	173 555
19					205 588	205 588
20					159 566	295 476
21					213 627	131 971
22					251 259	204 158
23					238 232	141 381
24					197 156	286 854
25					192 405	192 405
Spolu	4 425 560	4 425 560	4 425 560	4 425 560	4 425 560	4 425 560

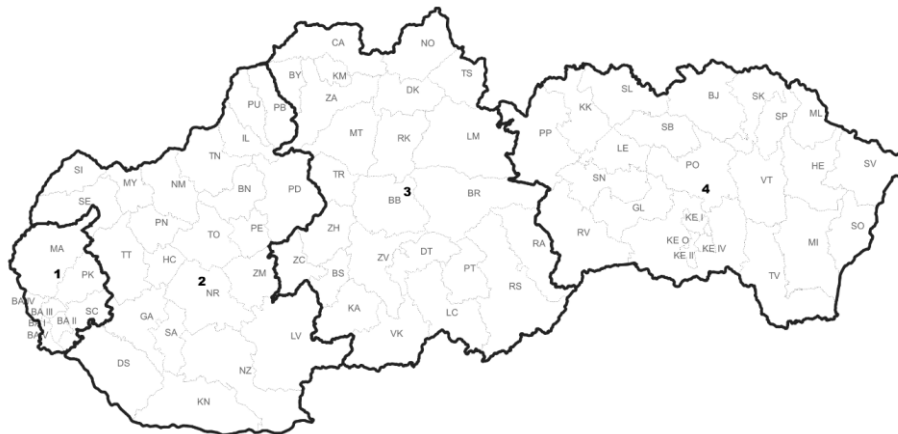
Zdroj: statistický úřad a vlastní přepočty.

Konstrukce obvodů

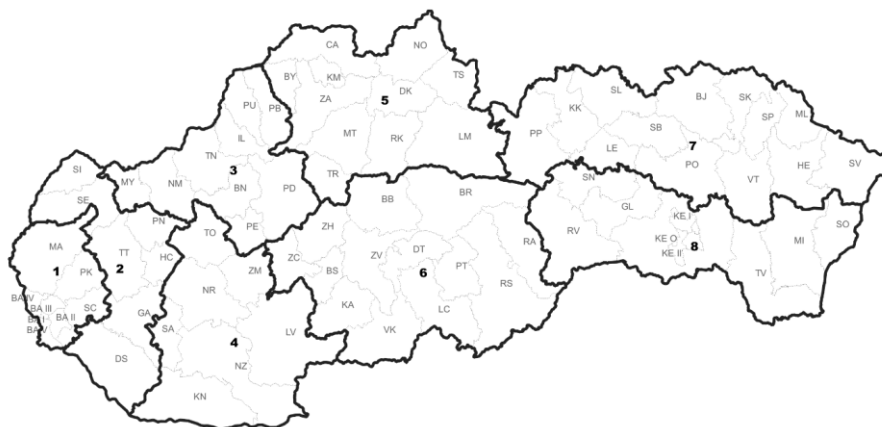
Obrázek č. 1: Čtyři volební obvody v hranicích krajů z roku 1960



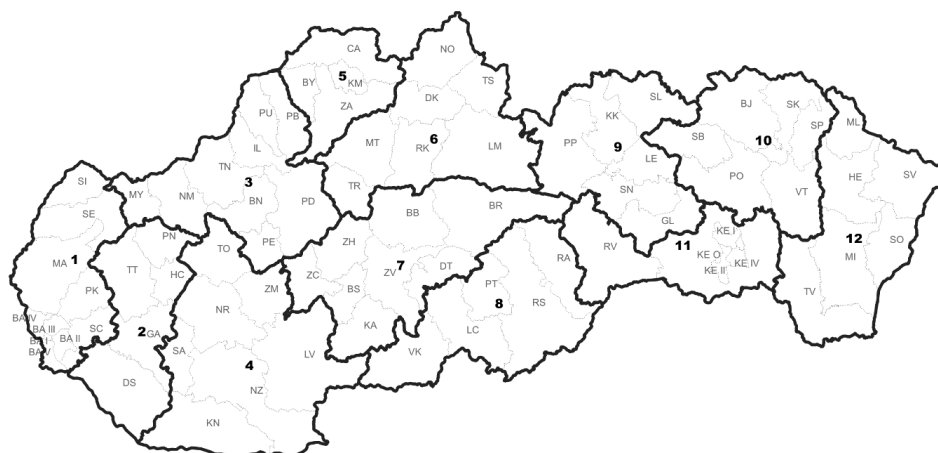
Obrázek č. 2: Čtyři volební obvody v hranicích NUTS 2



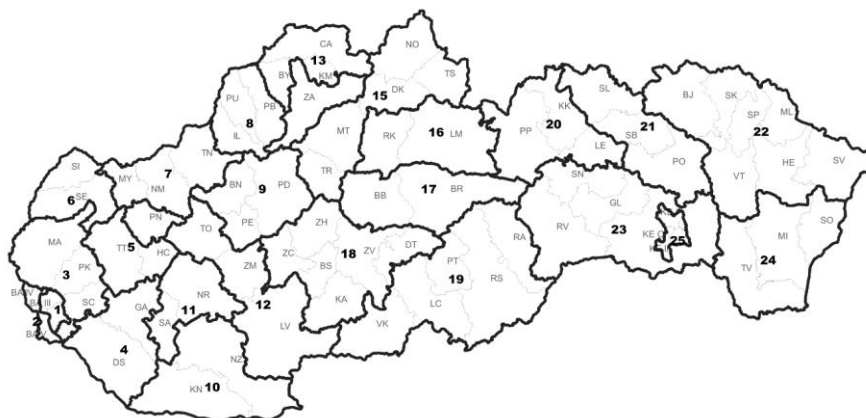
Obrázek č. 3: Osm volebních obvodů v hranicích samosprávných krajů



Obrázek č. 4: Dvanáct volebních obvodů



Obrázek č. 5: Dvacet pět volebních obvodů v hranicích současných krajů



Obrázek č. 6: Dvacet pět volebních obvodů v hranicích navrhovaných dvanácti krajů

