

VOLILNA REFORMA NA ČEŠKEM - VOLILNI INŽENIRING V PRAKSI

Povzetek: *Izredne volitve v Poslansko zbornico Parlamenta Republike Češke leta 1998 so potrdile trend izpred dveh let: oblikovanje trdnih vladnih koalicij je zmeraj težje. Razlog za to dejstvo je predvsem slaba politična kultura političnih elit in njihova nepripravljenost iskati kompromisne rešitve. Po oblikovanju "skrite tihe velike koalicije" sta se dve veliki politični stranki - socialni in državljanski demokrati - odločili za tehnične spremembe volilnega sistema, ki naj bi v prihodnje zagotovile trdne vladne koalicije. Volilna reforma, ki sta jo stranki pripravili, predstavlja zanimiv primer volilnega inženiringa. Pod pritiskom ustavnega člena o proporcionalnosti volilnega sistema so predlagatelji v ta sistem vnesli spremembe, ki zagotavljajo zelo večinske posledice volitev. Vendar so bili glavni členi reforme razveljavljeni s strani Ustavnega sodišča. Češka republika torej manj kot eno leto pred volitvami nima veljavnega volilnega zakona. To dejstvo lahko predstavlja grožnjo za stabilnost demokracije in pravnega reda na Češkem.*

Ključni pojmi: *Češka republika, parlamentarne volitve, proporcionalni sistem, večinski sistem.*

Uvod

Volilni sistem lahko definiramo kot eno od glavnih kategorij sodobnih političnih sistemov. Nekateri politologi oz. sociologi politike so celo prepričani, da volilni sistem predstavlja glavno determinanto za oblikovanje strankarskih sistemov in s tem tudi stabilnosti in moči vlade oz. opozicije. Korelacija med obliko volilnega sistema in strankarsko-politično areno je od druge polovice štiridesetih let postala sfera zanimanja velikega števila raziskovalcev političnih procesov. Razlog za to dejstvo je bil predvsem politični razvoj v medvojni, t.i. weimarski Nemčiji, katere volilni sistem je bil razpoznan kot eden glavnih razlogov krize strankarskega in političnega življenja. V povojni Evropi naj bi takšno nevarnost preprečil volilni inženiring v smislu preoblikovanja volilnih sistemov v interesu stabilnosti političnega sistema. Tako naj bi večji prostor dobili večinski volilni sistemi anglo-saksonskega tipa, dvokrožni večinski sistemi, mešani volilni sistemi ali pa vsaj večins-

* Dr. Ladislav Cabada, predstojnik oddelka za sociologijo in politologijo na Fakulteti za humanitarne študije, Zahodnočeška univerza v Plznu.

ki elementi v proporcionalnih volilnih sistemih. Vse našteje oblike naj bi zagotovile večjo stabilnost vlad oz. vladnih koalicij, podpirale moč velikih političnih strank in preprečile premočno "balkanizacijo" strankarskih aren. Najprimernejši naj bi bili dvostrankarski ali pa vsaj bipolarni strankarski sistemi (Novák, 1997).

Seveda so vse našteje trditve samo teoretske mitologije, ki jih zelo težko potrdimo z raziskovanjem in primerjalno analizo praktičnih volilnih dogodkov. Tako je tudi znameniti ameriški politolog italijanskega rodu Giovanni Sartori ugotovil, da sta t.i. Duvergerjeva zakona o korelaciji med (enokrožnim) večinskim volilnim sistemom in bipartizmom, oz. med proporcionalnim volilnim sistemom in multipartizmom samo tendenci, vsekakor pa nista "stoodstotno" veljavna zakona.

Povojno spreminjanje volilnih sistemov je bilo karakterizirano predvsem z uvajanjem višjih volilnih pragov v proporcionalne sisteme (tu je treba opozoriti, da mnogokrat ni šlo samo za umetno zagotovljeno večjo stabilnost vlade in poenostavljanje strankarskih sistemov, ampak tudi za ukrep, ki je bil usmerjen tudi proti nacionalnim in drugim političnim manjšinam - npr. desetodstotni volilni prag v Turčiji namenjen kurdski manjšini), oblikovanjem prvih mešanih volilnih sistemov (Nemčija, Madžarska) ali pa s postopnim prehodom k večinskemu volilnemu sistemu (npr. Francija). Veliko renesanso pa je volilni inženiring zaživel po letu 1989, ko je prišlo do razpada sovjetskega bloka in kasneje tudi bivše Jugoslavije. T.i. nove demokracije, v katerih so do takrat volitve potekale samo simbolično, z že vnaprej znanim izidom, ali pa sploh niso potekale (delegatski sistem v Jugoslaviji), so začetek političnih sprememb istovetile z organiziranjem svobodnih volitev. Pri njihovi organizaciji so inspiracijo za oblikovanje volilnega sistema iskale ali v demokratični zgodovini (Češkoslovaška, Poljska) ali v izkušnjah nekaterih zahodnih držav.

Večina post-komunističnih držav se je odločila za proporcionalni volilni sistem z volilnim pragom. Izjemo je na eni strani predstavljala Poljska z proporcionalnim sistemom brez volilnega praga, na drugi strani Hrvaška z uvedbo dvokrožnega večinskega volilnega sistema. V prvem primeru je izbrani volilni sistem pomenil veliko razdrobljenost strankarske arene in pogoste vladne krize (Kubát, 2000), v drugem primeru pa zmago Tuđmanove Hrvatske demokratske zajednice in nato monopolizacijo hrvaške politike (Cabada, 2000: 166). Poseben primer je predstavljala Madžarska s svojim (super)mešanim volilnim sistemom (Klíma, 2001: 55; Cabada, 2000a: 109-110).

Organizacija parlamentarnih volitev v Republiki Češki

Tudi federativna Češkoslovaška republika se je leta 1990 opredelila za proporcionalni volilni sistem za volitve tako v dvodomni federalni parlament, kot tudi za enodomne nacionalne parlamente Češke in Slovaške. Ta volilni sistem je odgovarjal sistemu, v medvojnem obdobju. V tem času so sicer volitve v oba doma češkoslovaškega parlamenta potekale na podlagi "čistega" proporcionalnega volilnega sistema, v katerem je bil šele leta 1935 (zadnje volitve pred drugo svetovno vojno) uveden dwoodstotni volilni prag. Razlog za njegovo uvedbo je bila želja

omejiti vstop čeških fašistov in marginalnih političnih strank nacionalnih manjšin v parlament (Cabada, 2000b).

Tudi na volitvah leta 1990 je bil na Češkoslovaškem v proporcionalni volilni sistem uveden volilni prag. Posebnost je predstavljalo dejstvo, da je bil za oba dela federacije izbran drugačen volilni prag - za češki del pet odstotni, za slovaški del samo tri odstotni. Kot razlog so politiki navajali predvsem manjše število slovaških volivcev. Leta 1992, ko so potekale druge demokratične volitve, je bil volilni prag na Češkoslovaškem že poenoten. Za koalicije je bil uveden aditivni volilni prag - tako je za koalicijo dveh strank veljal prag 7%, za koalicijo treh strank 9% in za koalicijo štirih in več strank 11%. Ta aditivni volilni prag je bil sicer relativiziran z oblikovanjem koalicijskih strank, za katere je veljal samo pet odstotni volilni prag (Cabada, 1999).

Po razcepitvi Češkoslovaške, sprejetju nove češke ustave decembra 2000 in oblikovanju samostojne Republike Češke se je češki enodomni parlament - nacionalni svet - spremenil v Poslansko zbornico dvodomnega parlamenta. Kot drugi dom je bil ustanovljen Senat, vendar so prve volitve v to drugo zbornico potekale šele leta 1996. Poslanska zbornica se je odločila za ohranitev proporcionalnega volilnega sistema z aditivnim volilnim pragom za volitve v spodnji dom. O volilnem sistemu v Senat so potekale predvsem politične, manj pa strokovne razprave. V medvojnem obdobju je bil volilni sistem v Senat isti kot za Poslansko zbornico, kar je relativiziralo pomembnost in razlog obstoja tega drugega doma. Zato so politiki zahtevali oblikovanje drugačnega volilnega sistema kot za poslansko zbornico. Ta zahteva je sicer bila vpisana že v ustavo - volitve v Poslansko zbornico potekajo na podlagi proporcionalnega volilnega sistema, volitve v Senat na podlagi večinskega sistema. Dve glavni možnosti sta bili enokrožni sistem s sedemindvajsetimi volilnimi okraji, v katerih bi bili izvoljeni vedno trije kandidati, ter enainosemdeset volilnih okrajev, kjer bi bil na podlagi dvokrožnega večinskega sistema izvoljen en kandidat. Slednja varianta je bila na koncu tudi izbrana.

Na podlagi proporcionalnega volilnega sistema z aditivnim volilnim pragom so potekale volitve v Poslansko zbornico leta 1996 in tudi izredne volitve leta 1998. Že volitve leta 1996 pa so prinesle nekatere dvome o primernosti tega volilnega sistema. Razlog za te je bil volilni izid, ko je v Poslansko zbornico vstopilo sedem političnih subjektov, poleg drugih tudi dve ekstremistični stranki - Komunistična stranka in Republikanci - brez kakršnegakoli koalicijskega potenciala. Takšen izid je pomenil oblikovanje manjšinske desno-sredinske vlade s podporo socialdemokratske stranke. Čeprav se je ta vlada hitro spremenila v večinsko vlado (z večino enega glasu), pa se je predvsem največja koalicijska stranka - Državljska demokratska stranka - počutila ogroženo zaradi možnosti oviranja vladnih odločitev s strani socialdemokratov (Cabada, 1999).

In prav v tem obdobju so se pojavila prva razmišljanja o reformi volilnega sistema, ki bi zagotovil takšne volilne izide, ki bi omogočali oblikovanje trdnih vladnih koalicij ali pa celo enostrankarskih vlad. Gre torej za ideje, ki izhajajo z prepričanja, da z dobro "izbranim" volilnim sistemom lahko dosežemo izide, ki so zaželeni za "stabilizacijo" političnega sistema. Takšen način razmišljanja lahko ned-

vomno označimo kot volilni inženiring. Za spremembo volilnega sistema za volitve v Poslansko zbornico je obstajalo več variant - uvedba nekaterih večinskih elementov (predvsem povečanje števila volilnih okrajev in povečanje aditivnega volilnega praga, ki bi izključil ekstremistične in "majhne" stranke), sprememba matematične metode preračunavanja (do sedaj metoda Hagenbach-Bischoff), ali pa uvedba drugačnega volilnega sistema (mešani, dvokrožni večinski ali pa celo enokrožni večinski). Vendar diskusije znotraj nekaterih političnih strank in v strokovnem okolju niso niti vlado niti parlament pripeljale do sprejetja kakršnekoli spremembe.

Izredne parlamentarne volitve leta 1998 so torej potekale po starem volilnem sistemu in njihov izid je bil zelo podoben izidu z leta 1996. Glavno spremembo je predstavljal neuspeh Republikancev, katerim ni uspelo prekoračiti volilnega praga, ter nadomestitev konservativne Državlanske demokratske aliancije z novo ustanovljeno liberalno-konservativno stranko, ki je nastala po odcepitvi od Državlanske demokratske stranke - Unijo svobode (Cabada, 1999). Povolilna pogajanja med predstavniki glavnih političnih strank niso bila uspešna pri oblikovanju levo-sredinske oz. desno-sredinske vlade. Nesporazum med predstavniki strank je na koncu pripeljal predsednike dveh najmočnejših strank k "nestandardni" politični odločitvi - oblikovanju velike koalicije. Vendar v tej koaliciji samo ena stranka - socialdemokratska - zaseda vladne poste, zato mnogi avtorji to vlado označujejo kot manjšinsko (v slovenskem okolju poglej npr. Zajc, 2000: 57). Strinjam se z analizo politologa Michala Klíme, ki t.i. opozicijski sporazum, ki so ga socialdemokrati in državljanski demokrati sklenili, označuje kot "skrito tiho veliko koalicijo" (Klíma, 1999).

Ena od glavnih tem, ki se je pojavila tudi v sporazumu, ki sta ga stranki te tihe koalicije sklenili, je bila tudi volilna reforma. Socialdemokratska stranka je namreč svoji "kartelski" partnerici obljubila, da v roku dvanajstih mesecev od podpisa pogodbe pripravi ustavne spremembe in volilno reformo. V VII. členu te pogodbe je namreč omenjeno, da vlada pripravi spremembe, katere "v skladu z ustavnimi principi Republike Češke okrepijo pomen izidov tekmovanja političnih strank" (Klíma, 2000: 225-226). Ta stavek lahko razumemo kot zahtevo po spremembi volilnih pravil, ki naj bi prinesla največji iztržek največjim strankam, torej strankam opozicijskega sporazuma. Lahko torej rečemo, da se je volilna reforma na Češkem začela s sprejetjem t.i. opozicijskega sporazuma.

Osnovne kategorije volilne reforme

Proces priprave reforme volilnega sistema za Poslansko zbornico se je izkazal kot kompliciran in zahteven. Obe stranki opozicijskega sporazuma sta namreč imeli različne predstave o nekaterih osnovnih kategorijah novega volilnega sistema. Gre predvsem za število volilnih okrajev, matematično metodo preračunavanja volilnih izidov ter število poslancev. Tudi znotraj strank so se pojavljala različna mnenja glede teh kategorij. Tako je npr. podpredsednica socialdemokratov in že zdavnaj najbolj popularna političarka na Češkem Petra Buzková predlagala

varianto spremembe števila volilnih okrajev z dosedanjih 8 na 14. To število ni bilo izbrano po naključju, gre namreč za število novih samoupravnih regij, katerih meje in prebivalstvo bi lahko predstavljali tudi meje in volilno telo posameznih okrajev za volitve v Poslansko zbornico (Klíma, 2000: 227). Toda ta predlog znotraj stranke leta 1999 ni dobil zadostne podpore.

Neskladnost mnenj o nekaterih kategorijah pripravljane volilne reforme znotraj vladne stranke same je zakasnilo pripravo končne verzije zakona o volilni reformi, ki naj bi ga vlada na podlagi opozicijskega sporazuma predstavila najkasneje do 9. julija 1999. Ker do tega termina novelizacija ni bila predstavljena, so državljanski demokrati pritisnili na vlado in ji zastavili novi rok 15. oktobra, po katerem pa bi prišlo do odpovedi sporazuma. Socialdemokrati, ki so v vsakem primeru hoteli obdržati vlado v vsem štiriletnem obdobju med volitvami, so se torej znašli v defenzivi in so pristali na večino zahtev svojega "koalicijskega" partnerja. Kakšne so bile torej osnovne predstave obeh strank o glavnih kategorijah volilne reforme?

	Socialdemokratska stranka	Državljska dem. stranka
Število volilnih okrajev	do 36	minimalno 35
Matematična metoda	D'Hondt	Imperiali
Število poslancev	200	160-175
Leto sprejemanja reforme	2000	1999
Veljavnost novega zakona	1. januar 2002	1. januar 2001

Vir: (Klíma, 2000: 229).

Vidimo torej, da so državljanski demokrati zahtevali precej radikalnejšo varianto volilne reforme kot njihovi pogodbeni partnerji, socialdemokratska stranka. To popolnoma odgovarja dejstvu, da glavno prioriteto državljanskih demokratov predstavlja takšna zmaga na naslednjih parlamentarnih volitvah, ki bi jim zagotovila oblikovanje enostrankarske vlade z večinsko podporo v Poslanski zbornici. To bi po mnenju glavnih predstavnikov stranke na čelu s predsednikom V. Klausom najbolj zanesljivo zagotovil enokrožni večinski sistem, ki so ga po volitvah leta 1998 tudi glasno zagovarjali. Za takšno spremembo pa bi bila nujna sprememba ustave, kajti za volitve v Poslansko zbornico je zapisan proporcionalni volilni sistem. Stranki opozicijskega sporazuma pa nista bili dovolj močni za ustavno spremembo, ki zahteva kvalificirano večino v obeh parlamentarnih domovih - v Poslanski zbornici je bila njihova premoč zadostna, v Senatu pa ne. Njuna pozicija se je še poslabšala po senatnih volitvah leta 2000, kajti struktura tretjine senata se je spremenila v prid političnim subjektom nasprotujočih strankam opozicijskega sporazuma.

Ker struktura parlamenta državljanskim demokratom ni omogočala spremembo volilnega sistema iz proporcionalnega v večinskega, so si prizadevali spremeniti proporcionalni sistem, tako da bi v končni obliki dal podobne rezultate kot večinski sistem. Gre predvsem za dve zelo pomembni kategoriji volilne reforme -

število volilnih okrajev ter matematično metodo. Minimalno število okrajev 35 bi pomenilo jasno prednost za večje stranke. To bomo kasneje pokazali z eksperimentalnim preračunanjem volilnih izidov v enem od volilnih okrajev. Takšno število okrajev pomeni odločno povišanje t.i. naravnega volilnega praga (natural threshold) v primerjavi z zakonskim volilnim pragom.

Kar zadeva matematično metodo, so državljanski demokrati zagovarjali najbolj izrazito "večinsko" matematično metodo - Imperiali - ki je doslej predstavljala predvsem teoretsko kategorijo politične znanosti in se v proporcionalnih sistemih v praksi ne uporablja. Odločitev za takšno matematično metodo v kombinaciji s velikim številom volilnih okrajev ter tudi znižanjem števila poslancev bi pomenilo zelo močno podporo takšnim političnim subjektom, ki bi dobili okoli trideset odstotkov glasov. Eksperimentalni izračuni kažejo, da bi takšen izid politični stranki lahko zagotovil tudi več kot šestdeset odstotkov mandatov v Poslanski zbornici!!! Takšna volilna reforma naj bi pomenila oblikovanje dvostrankarskega političnega spektruma z jasno vlado in opozicijo.

Drugi del opozicijskega sporazuma, socialdemokrati, so poskušali omiliti nekatere kategorije reforme volilnega sistema. Razlogi so bili tako "ideološki" (levičarska stranka bi del svojih volivcev le težko prepričala, da je reforma v njihovem interesu) kot tudi "pragmatični" (socialdemokratom se je v letih 1999-2000 po raziskavah javnega mnenja kontinualno zniževala volilna podpora in radikalna reforma volilnega sistema v smeri večinskega bi bila za stranko lahko tudi nevarna). Vendar jim je deloma uspelo omiliti samo matematično metodo preračunavanja volilnih izidov.

Matematične metode

Namesto metode Imperiali, ki so jo predlagali državljanski demokrati, so namreč socialdemokrati dosegli t.i. modificirane metode D'Hondt. Za pojasnitev glavnih razlik med matematičnimi metodami navajamo tabelo z glavnimi metodami - delitelji in kvotami:

1. Volilni delitelji:

- Sainte-Laguë - linija 1; 3; 5; 7; 9...
- Modificirani Saintë-Lague - linija 1,4; 3; 5; 7; 9 ...
- D'Hondt - linija 1; 2; 3; 4; 5 ...
- Modificirani D'Hondt (Koudelka) - linija 1,42; 2; 3; 4; 5...
- Imperiali - linija 2; 3; 4; 5; 6 ...

2. Volilne kvote

- Hare (število glasov/število mandatov)
- Hagenbach-Bischoff (število glasov/(število mandatov + 1))
- Droop ($[\frac{\text{število glasov}}{\text{število mandatov} + 1}] + 1$)
- Imperiali (število glasov/(število mandatov + 2))

Poskusimo v kratkem opisati glavne lastnosti in posledice posameznih matematičnih metod. Volilni delitelji so urejeni od najbolj mile do najbolj stroge metode gledano z pozicije manjših političnih subjektov. Metodi Sainte-Lague ter D'Hondt pomagata manjšim političnim strankam, ostale metode, predvsem pa metoda Imperiali, pa pomagajo političnim subjektom, ki dosežejo dvajset in več odstotkov glasov.

Kar pa zadeva volilne kvote, je njihova glavna lastnost povezana s tem, koliko mandatov je razdeljeno že v prvem krogu (skrutiniju) seštevanja in preračunavanja glasov. Tako je metoda Hare v tem smislu spet najbolj primerna za manjše politične subjekte, ker je v prvem krogu preračunavanja razdeljeno manj mandatov in jih je veliki del treba kasneje razdeliti v drugem krogu. Metodi Hagenbach-Bischoff in Droop sta praktično enaki, metoda Imperiali pa omogoča razdelitev največjega odstotka mandatov že v prvem krogu preračunavanja. V primerjavi z volilnimi delitelji volilne kvote lahko razumemo kot manj pomembne matematične metode za proporcionalne volilne sisteme.

Več prostora pa moramo nameniti volilnemu delitelju "modificirani" D'Hondt. Gre za posebno obliko znane metode volilnega delitelja, ki je svoje ime dobila po Belgijcu D'Hondtu in se je iz Belgije, kjer je bila sprejeta pri volilni reformi leta 1899, do leta 1920 razširila v državah kontinentalne Evrope (Klíma, 2001: 63). Modificiranost opazimo pri prvem delitelju, kjer namesto delitelja 1 novelizacija računa z deliteljem 1,42. Ta metoda je na Češkem dobila ime po svojem "izumitelju" in zagovorniku, poslancu Z. Koudelki, metoda Koudelka (Koudelka, 2000). Znotraj češke politične znanosti pa ostajamo raje pri oznaki modificirani D'Hondt (Kubát, 2000a: 282). Povišanje prvega delitelja pomeni podporo večjim strankam in oblikovanju trdnih vladnih koalicij, kar dokazujejo tudi eksperimentalni izračuni. Lahko torej rečemo, da gre za neke vrste kompromisno varianto volilnega delitelja med metodo Imperiali (predlog državljanskih demokratov) in metodo D'Hondt.

Kako resne so lahko posledice različnih volilnih deliteljev si lahko ogledamo na eksperimentalnem izračunu volilnih izidov v enem volilnem okraju (Brno-mesto). Gre za volilni izid na volitvah v Poslansko zbornico leta 1998 (ODS - Državljanska demokratska stranka; ČSSD - Češka socialdemokratska stranka; US - Unija svobode; KDU-ČSL - Krščansko-demokratska stranka-Češkoslovaška ljudska stranka; KSČM - Komunistična stranka Češke in Moravske):

Aplikacija petih razliĉnih metod volilnih deliteljev - okraj z osmimi mandati (Brno-mesto)

Sainte-Lague (1; 3; 5; 7...	Stranka A ODS 69 013	Stranka B ĀSSD 66 892	Stranka C US 25 785	Stranka D KDU-ĀSL 21 273	Stranka E KSĀM 19 323
1	69 013 (1.)	66 892 (2.)	25 785 (3.)	21 273 (6.)	19 323 (7.)
3	23 004 (4.)	22 297 (5.)	8 595	7 091	6 441
5	13 802 (8.)	13 378	5 157	4 255	3 865
7	9 859	9 556	3 684	3 039	2 760
Glasov (%)	34	33	13	11	10
Mandatov (%)	38	25	13	13	13
(Ne)ugodnost (%)	+3	-8	0	+2	+3
Mandatov	3	2	1	1	1

Modificirani Sainte-Lague (1,4; 3; 5; 7...	Stranka A ODS 69 013	Stranka B ĀSSD 66 892	Stranka C US 25 785	Stranka D KDU-ĀSL 21 273	Stranka E KSĀM 19 323
1,4	49 295 (1.)	47 780 (2.)	18 417 (5.)	15 195 (6.)	13 802 (8.)
3	23 004 (3.)	22 297 (4.)	8 595	7 091	6 441
5	13 802 (7.)	13 378	5 157	4 255	3 865
7	9 859	9 556	3 684	3 039	2 760
Glasov (%)	34	33	13	11	10
Mandatov (%)	38	25	13	13	13
(Ne)ugodnost (%)	+3	-8	0	+2	+3
Mandatov	3	2	1	1	1

D'Hondt (1; 2; 3; 4 ...)	Stranka A ODS 69 013	Stranka B ĀSSD 66 892	Stranka C US 25 785	Stranka D KDU-ĀSL 21 273	Stranka E KSĀM 19 323
1	69 013 (1.)	66 892 (2.)	25 785 (5.)	21 273 (8.)	19 323
2	34 506 (3.)	33 446 (4.)	12 893	10 637	9 662
3	23 004 (6.)	22 297 (7.)	8 595	7 091	6 441
4	17 253	16 723	6 446	5 318	4 831
Glasov (%)	34	33	13	11	10
Mandatov (%)	38	38	13	13	0
(Ne)ugodnost (%)	+3	+4	0	+2	-10
Mandatov	3	3	1	1	0

Modificirani D'Hondt (1,42; 2; 3; 4..)	Stranka A ODS 69 013	Stranka B ĀSSD 66 892	Stranka C US 25 785	Stranka D KDU-ĀSL 21 273	Stranka E KSĀM 19 323
1,42	48 600 (1.)	47 107 (2.)	18 158 (7.)	14 981	13 608
2	34 506 (3.)	33 446 (4.)	12 893	10 637	9 662
3	23 004 (5.)	22 297 (6.)	8 595	7 091	6 441
4	17 253(8.)	16 723	6 446	5 318	4 831
Glasov (%)	34	33	13	11	10
Mandatov (%)	50	38	13	0	0
(Ne)ugodnost (%)	+16	+4	0	-11	-10
Mandatov	4	3	1	0	0

Imperiali (2; 3; 4; 5 ...)	Stranka A ODS 69 013	Stranka B ČSSD 66 892	Stranka C US 25 785	Stranka D KDU-ČSL 21 273E	Stranka E KSČM 19 323
2	34 506 (1.)	33 446 (2.)	12 893	10 637	9 662
3	23 004 (3.)	22 297 (4.)	8 595	7 091	6 441
4	17 253(5.)	16 723 (6.)	6 446	5 318	4 831
5	13 802 (7.)	13 378 (8.)	5 157	4 255	3 865
Glasov (%)	34	33	13	11	10
Mandatov (%)	50	50	0	0	0
(Ne)ugodnost (%)	16	17	-13	-11	-10
Mandatov	4	4	0	0	0

Vir: (*Klíma*, 2001: 65)

Kot vidimo, bi tudi pri obdržanju "proporcionalnega" volilnega sistema lahko z istimi volilnimi rezultati lahko dobili popolnoma različne izide kar zadeva delitev mandatov. Medtem ko v prvih dveh primerih lahko govorimo o proporcionalnih posledicah volilnega sistema, deloma z manjšimi ugodnostmi za majhne politične stranke, v primeru modificirane D'Hondtove metode in predvsem metode Imperiali lahko jasno vidimo večinske posledice volilnega sistema. Volilni inženiring bi torej pri podobnih volilnih preferencah pomenil oblikovanje dvostrankarskega ali bipolarnega strankarskega sistema pri formalni uporabi proporcionalnega volilnega sistema za volitve v Poslansko zbornico. Šele pri pogledu na takšen eksperimentalni izračun vidimo, kakšna je bila motivacija predlagateljev različnih variant volilne reforme, predvsem državljskih demokratov.

Da bi še jasneje pokazali, da ima predlagana novelizacija volilne reforme precej večinske posledice, moramo narediti še en korak - po izračunu v enem konkretnem volilnem okraju lahko naredimo podoben izračun na podlagi volilnih izidov z leta 1998 tudi za celo Češko republiko. Takšen izračun je za nekatere metode naredil politolog Tomáš Lebeda - navajamo samo primerjavo med resnično razdelitvijo mandatov leta 1998 in preračunom na podlagi modificiranega D'Hondtovega delitelja ter delitelja Imperiali:

Stranke/mandatov	ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	US
Izid leta 1998	74	63	24	20	19
Modif. D'Hondt	101	88	4	6	1
Imperiali	108	83	4	5	0

Vir: (*Lebeda*, 2000: 244)

Vidimo torej, da bi dve stranki z izkupičkom približno trideset odstotkov imeli praktično vse mandate v Poslanski zbornici. Takšne posledice volilnega sistema torej zelo težko označimo kot proporcionalne. Predlagatelji novelizacije volilne reforme so se torej zavedali, da s sprejetjem volilnega delitelja modificirani D'Hondt praktično oblikujejo volilni sistem z večinskimi posledicami. Proti takšni novelizaciji so nastopali tako predstavniki ostalih parlamentarnih strank kot tudi predsednik države in so že vnaprej opozarjali, da bodo takšno reformo na

Ustavnem sodišču tožili zaradi neskladnosti s ustavo, namreč s členom o proporcionalni obliki volitev v Poslansko zbornico.

Naj na koncu tega dela analize glavnih kategorij volilne reforme na Češkem omenimo samo to, da politična znanost praktično ne pozna absolutnega proporcionalnega volilnega sistema (v nasprotju z večinskim sistemom) - vsi proporcionalni sistemi so torej lahko označeni kot manj ali več proporcionalni, oz. kot sistemi z manjšimi ali večjimi proporcionalnimi posledicami. Ko smo opisovali diskusijo o volilnem sistemu za volitve v Senat, smo omenili tudi možnost volilnih okrajev s tremi mandati. Tudi takšen sistem je bil še zmeraj razumljen kot večinski. Na podlagi volilne reforme za Poslansko zbornico naj bi nastala dva okraja, kjer se delijo samo štirje mandati. Takšni okraji pa naj bi bili mišljeni kot proporcionalni. Vidimo torej, da volilni inženiring omogoča različne definicije posameznih volilnih sistemov. Posvetimo se torej naslednji kategoriji - kategoriji volilnih okrajev.

Volilni okraji in naravni prag

Naslednja zelo pomembna kategorija vsakega proporcionalnega volilnega sistema je velikost volilnih okrajev oziroma število mandatov, ki se delijo v posameznih okrajih. Največji proporcionalni učinek je v takšnih volilnih sistemih, kjer cela država predstavlja volilni okraj (seveda ob upoštevanju, da tudi druge pomembne kategorije kot predvsem matematične metode in volilni prag niso urejene v prid "neproporcionalnosti") - primere takšnih volilnih sistemov imajo v Izraelu, na Nizozemskem ali pa v zadnjem času na Slovaškem.¹ V starem volilnem sistemu je bila Češka razdeljena na osem volilnih enot (okrajev) s povprečnim številom razdeljenih mandatov 25, konkretno število mandatov je odgovarjalo številu volivcev v okrajih (najmanjši 14 - Južnočeški; največji 41 - Južnomoravski). Tako velike enote so zagotavljale, da se je petodstotni volilni prag skoraj prekrival z naravnim volilnim pragom. Novelizacija volilnega zakona pa je glavne parametre popolnoma spremenila, kot kaže naslednja tablica:

Primerjava starih in novih volilnih okrajev:

	Število volilnih okrajev	Povprečno število mandatov v okraju	Najmanjše število mandatov v okraju	Najvišje število poslancev v okraju	Razmerje najmanjši : največji okraj
Stari sistem	8	25	14	41	1 : 2,93
Novi sistem	35	5,7	4	8	1 : 2

Vir: (Lebeda, 2000: 243)

¹ Slovaška je problematičen primer zaradi zelo strogega aditivnega volilnega praga - vsaka stranka v volilni koaliciji mora doseči minimalno pet odstotkov, volilna koalicija kot enota pa mora z vsako članico mora povišati svoj izžrehek za minimalno pet odstotkov (npr. koalicija treh strank minimalno 15%, petih strank 25% itn.

Vidimo, da je tudi glede števila in velikosti volilnih okrajev volilna reforma popolnoma spremenila osnovne parametre volilnega sistema v Poslansko zbornico. Tako kot posebna matematična metoda volilnega delitelja, tudi majhni volilni okraj² pomenijo "večinski" element v deklarativno proporcionalnem volilnem sistemu. Podobno velja tudi za naravni prag. Novelizacija zakona sicer določi petodstotni volilni prag za vstop političnega subjekta v Poslansko zbornico (problematiki aditivnega se posvetimo v naslednjem delu), vendar mora poleg tega tudi v vsakem volilnem okraju prekoračiti naravni volilni prag. Vpliv na njegovo višino ima kombinacije strogega volilnega delitelja s prvim deliteljem 1,42 ter majhnosti volilnega okraja oziroma malega števila mandatov, ki so v okraju razdeljeni. Tako npr. v volilnem okraju s samo štirimi mandati naravni prag predstavlja povprečno skoraj 18 odstotkov (Lebeda, 2000: 249-251).

Aditivni volilni prag

Sprememba višine t.i. aditivnih volilnih pragov je naslednja kategorija volilnega sistema v Poslansko zbornico, ki je bila v procesu volilne reforme spremenjena. V prejšnji ureditvi je aditivni volilni prag izhajal iz predpostavke, da je treba preferirati oblikovanje volilnih koalicij, ker naj bi le-to pomagalo pri zmanjševanju strankarske razdrobljenosti. Kot izhodišče je bil sprejet volilni prag za en politični subjekt v višini petih odstotkov; za vsako naslednjo stranko v koaliciji do števila štiri se je prag povišal za dva odstotka. Najvišji aditivni volilni prag, ki ga je torej poznal volilni sistem v Poslansko zbornico, je bil enajst odstotkov in je veljal za volilno koalicijo štirih ali več političnih subjektov.

Tudi ta uredba je bila z novelizacijo spremenjena. In predvsem v tej kategoriji so poskušale stranke t.i. opozicijskega sporazuma prilagoditi s pomočjo volilnega inženiringa volilni sistem njihovim interesom. Predlagatelja sta inspiracijo našla v Mečiarjevi volilni reformi pred parlamentarnimi volitvami leta 1998, ki je imela namen onemogočiti vstop v parlament Slovaški demokratični koaliciji z dvigom aditivnega praga (glej opombo 2). Novelizacija volilnega sistema torej določa, da mora koalicija dveh strank na volitvah pridobiti minimalno 10% glasov, koalicija treh strank 15% glasov ter koalicija štirih in več strank minimalno 20% glasov. Nekaterim avtorjem je takšna ureditev popolnoma legitimna (Sokol, 2000: 38), drugi pa jo nasprotno razumejo kot okrepitev velikih političnih subjektov na račun manjših ali srednje velikih strank (Vodička, 1999).

Ne glede na to, s katero opcijo se strinjamo, moramo opozoriti, da gre v tem primeru očitno za interesno odločitev z jasnim političnim namenom. Kot je znano, so se v reakciji na oblikovanje "skrite tihe velike koalicije" socialnih in državljskih demokratov štiri politične stranke desne sredine odločile oblikovati volilno koalicijo - tetrakoalicijo - ki je veliki uspeh zabeležila na senatnih volitvah leta 1998 in 2000 (Cabada, 1999: 301). Sprememba aditivne koalicije je nedvomno naperjena proti tetrakoaliciji, čeprav oba predlagatelja novelizacije takšne namene zanikata.

² Od 35 okrajev sta dva s štirimi mandati, 14 s petimi mandati, 14 s šestimi mandati, dva s sedmimi mandati ter trije z osmimi mandati.

Financiranje političnih strank na podlagi volitev v Poslansko zbornico

Zadnja od pomembnih kategorij, ki so povezane z volilnim sistemom v Poslansko zbornico in njegovo novelizacijo, je kategorija financiranja političnih strank iz državnega proračuna. Zakon o volitvah določa, da ima vsak politični subjekt, ki na volitvah prekorači volilni prag treh odstotkov, pravico do povrnitve stroškov kampanje, oz. mu za vsak glas pripada določena količina denarja.³ Vidimo torej, da je prag za dodelitev denarja manjši kot prag za vstop v parlament. Razlog za to je predpostavka, da subjekti z višjo podporo od treh odstotkov zastopajo že "nezanemarljivo" skupino volivcev, ki bi bili lahko na naslednjih volitvah sposobni prekoračiti tudi volilni prag. Ta ureditev pa je bila z novelizacijo spremenjena - povrnitev denarja lahko pričakujejo samo subjekti, ki prekoračijo volilni prag.

Poleg direktnega denarja za glasove volivcev, ima vsaka parlamentarna stranka pravico do proračunskega denarja na podlagi števila mandatov, ki jih zaseda. Za vsak mandat so subjekti po stari ureditvi dobivali pol milijona čeških kron na leto (cca. 3 milijoni SIT). Nova ureditev je ta znesek dvakratno povečala, torej na en milijon. Če pogledamo ostale pomembne kategorije novelizacije volilnega sistema (majhni volilni okraj, strog volilni delivec, visoki naravni prag) vidimo, da sta si dve veliki stranki poskusili s to spremembo zagotoviti več denarja v svoji blagajni, hkrati pa omejiti proračunski denar za ostale politične subjekte.

Stranki opozicijskega sporazuma sta praktično za zaprtimi vrati, brez diskusije in pogajanj z ostali parlamentarnimi in neparlamentarnimi političnimi subjekti pripravili volilno reformo, ki je sicer še naprej govorila o proporcionalnem volilnem sistemu, vendar je ta oznaka bila zgolj retorična, ker so pri urejanju vseh glavnih kategorij volilnega sistema so predlagatelji poskušali maksimalno povišati večinske učinke volilnega sistema.

Postopek sprejemanja volilne reforme

Po pogajanjih s predstavniki Državlanske demokratske stranke na prelomu 1999/2000 je socialdemokratska vlada končno 15. marca 2000 poslala v parlament vladni predlog novelizacije volilnega zakona o volitvah v Poslansko zbornico Parlamenta Republike Češke. Edina od glavnih kategorij volilnega sistema, ki ni bila spremenjena, je bilo število poslancev. V vseh ostalih parametrih je novelizacija predstavljala bistven poseg v osnovna določila volilnega sistema. Kljub kritiki opozicijskih strank, predsednika države ter številnih organizacij civilne družbe, so poslanci socialnih in državljanskih demokratov novelizacijo sprejeli v tretjem branju 26. maja 2000. Tudi naslednji korak, sprejetje zakona v Senatu, je bil storjen relativno hitro, čeprav s težavami. Naj omenimo, da je predsednik vlade M. Zeman socialdemokratskim senatorjem na dan glasovanja grozil z izključitvijo stranke, če ne bi glasovali za predlog zakona. Državljanški demokrati so v Senat pripeljali celo tudi tri bolne senatorje, med katerimi je bil tudi eden, ki ga je pred kratkim kap (Klíma, 2000: 239). Na koncu je bil predlog sprejet s 40:38 glasovi.

³ V preračunu približno 600 SIT za en glas.

Začasno se je proces ustavil pri predsedniku države, ki se je očitno že zdavnaj odločil reformi nasprotovati. Pičle tri dni po sprejemu zakona v Senatu ga je vrnil Poslanski zbornici z očitkom, da so tako obsežne spremembe, po njegovem mnenju, možne samo s spremembo ustave. Predsedniški veto pa je bil brez večjih težav v Poslanski zbornici preglasovan in novelizacija je stopila v veljavo. Sledila je tožba predsednika države ter skupine senatorjev na Ustavnem sodišču.

Ustavno sodišče je svoj verdikt izdalo februarja 2001. Ugotovilo je, da večina elementov novega zakona ne odgovarja določitvi ustave o proporcionalnem volilnem sistemu. Gre predvsem za preveliko število volilnih okrajev s premajhnim številom mandatov, ki se v njih delijo, matematično metodo in povečanje količine denarja, ki se iz proračuna izplačuje za poslanski mandat. Ustavno sodišče pa je odločilo, da sprememba aditivne koalicije ni neskladna z ustavo. Predsednik Poslanske zbornice in Državljanske demokratske stranke je Ustavno sodišče obtožil kot sodelavca Grada (torej predsednika države).

Odločitev Ustavnega sodišča pomeni bistven poseg v koncept reforme volilnega sistema, ki sta ga pripravili stranki opozicijskega sporazuma. Kot legalne so bile zaznane samo manjše spremembe volilnega zakona, medtem ko so bile glavne ureditve, s katerimi naj bi bile v sistem vpeljane jasne večinske posledice, označene kot nelegalne.

Kako naprej?

Odločitev Ustavnega sodišča pomeni, da na Češkem trenutno nimamo zakona o volitvah v Poslansko zbornico Parlamenta. Kakšne so lahko posledice tega stanja in kakšne rešitve ponujajo posamezni akterji reformnega poskusa?

Kot najbolj nesrečno lahko označimo željo strank opozicijskega sporazuma vsiliti vsaj nekatere spremembe, zavrnjene s strani Ustavnega sodišča, v pravni red Republike Češke. Kot primer takšnega nesistematičnega vsiljevanja lahko navedemo glasovanje poslancev socialnih in državljanskih demokratov o zakonu o državnih obveznicah, ki je potekalo samo nekaj dni po odločitvi ustavnega sodišča. Poslanci omenjenih strank so v zakon - popolnoma nesistematično - vnesli člen o financiranju strank na podlagi poslanskih mandatov. Zavrnjena količina 1 milijon kron, s katero se ni strinjalo Ustavno sodišče, je bila "znižana" na 900 tisoč. Ta zelo pomemben zakon, ki naj bi stabiliziral državni proračun, je bil poslan v Senat, kjer naj bi senatorji odločali med "manjšim in večjim" zlom - nesprejetjem zakona in proračunskimi problemi ali pa sprejetjem zakona s vsiljenim členom (odločili so se za drugo varianto).

Pričakujemo, da bosta tako stranki opozicijskega sporazuma kot tudi tetrakoalicija pripravili svoje lastne predloge "nove" novelizacije volilnega zakona. Tetrakoalicija je takšen predlog že predložila v Senatu, kjer ima večino mandatov. Bistvo tega predloga je uvedba štirinajstih volilnih okrajev, ki bi odgovarjali številu in mejam samoupravnih enot (naj opozorimo na predlog bivše podpredsednice socialdemokratov P. Buzkove, ki je bil znotraj stranke zavrjen). Tetrakoalicija predlaga preračunavanje glasov na podlagi D'Hondtove metode (nemodificirane)

in vrnitev k prejšnji, bolj mili obliki aditivnega volilnega praga (5, 7, 9, 11%), ki bi ji nedvomno bolj ustrezal kot sedanja ureditev (5, 10, 15, 20%). Ta predlog je bil v Senatu sprejet na začetku avgusta 2001, vendar je težko verjeti, da bi ga podprla večina poslancev, kar je za njegov sprejem nujno.

Torej bo odločilno, s kakšnim predlogom bosta prišli stranki opozicijskega sporazuma - skupno ali pa vsaka posebej. Na podlagi izjav predstavnikov strank lahko računamo na predlog štirinajstih volilnih okrajev, strog aditivni prag ter povečan znesek proračunskega denarja za politične stranke na podlagi števila poslanskih mandatov. Popolnoma nejasna pa je situacija glede matematične metode preračunavanja volilnih izidov.

Zaključek

Poskus reforme volilnega sistema za volitve v Poslansko zbornico Parlamenta Republike Češke predstavlja samo del volilnega inženiringa na Češkem. Poleg volitev v Poslansko zbornico so spremembe zajele tudi volitve v samoupravne enote - tudi za te volitve je bil spremenjen aditivni volilni prag, kar ima večinske posledice predvsem v enotah z manjšim številom svetnikov. Državljanški demokrati odkrito govorijo tudi o možnosti ukinitve Senata ali o spremembi volilnih sistemov za oba parlamentna doma (npr. večinski za Poslansko zbornico ter proporcionalni za Senat). Oblikovanje samoupravnih regij omogoča tudi reorganizacijo Senata v delegirano institucijo (Cabada, 2000c: 12).

Zavlačevanje s pripravo in sprejetjem kompromisnega predloga volilne reforme za volive v Poslansko zbornico bi lahko pomenilo nevarnost za stabilnost demokracije in pravnega reda na Češkem. Poslanska zbornica bo najkasneje julija 2001 končala svojo dejavnost. Če do takrat ne bo nobenega zakona, po katerem naj bi izvolili novo Poslansko zbornico, bo le ta začasno prenehal delovati. Ustava sicer to možnost predvideva, oblikuje se Senat kot dom, ki zagotavlja kontinualnost zakonodajnega dela na Češkem, vendar mu ne dovoljuje samostojne odločitve na treh pomembnih področjih - spremembe ustave, sprejemanje proračuna in spreminjanje volilne zakonodaje!

Torej sprejetje novega volilnega sistema postaja zelo pomembna politična zadeva, katere rešitev bo nedvomno vplivala tudi na potek predvolilne kampanje, ki stranke verjetno čaka že septembra 2001 pri sprejemanju proračuna za leto 2002. Kompromisna rešitev tega problema bi pomirila precej razburkano politično sceno na Češkem. V nasprotnem primeru bo prišlo do še večjega nesoglasja med političnimi strankami, kar ne bi bila prav dobra perspektiva za predvolilni boj in oblikovanje vladne koalicije.

LITERATURA

Cabada, Ladislav (1999): Razvoj strankarskega sistema na Češkem. Teorija in praksa, 2, 290-303.

- Cabada, Ladislav (2000): Chorvatský stát, V Cabada, L., Dvořáková (eds.), V., Komparace politických systémů III., 165-184, Praga: Vysoká škola ekonomická.
- Cabada, Ladislav (2000a): Maďarská republika, V Cabada, L., Dvořáková, V. (eds.), Komparace politických systémů III., 93-114, Praga: Vysoká škola ekonomická.
- Cabada, Ladislav (2000b): Český stranický systém 1890-1939. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- Cabada, Ladislav (2000c): Jak reformovat Senát... Plzeňský deník, 22. novembra, str. 12.
- Klíma, Michal (1999): A Hidden Silent Great Coalition, V Dvořáková, V. (ed.), Success or Failure? Ten years after, 135- 144. Praga: Česká společnost pro politické vědy in Slovenské združenie pre politické vedy.
- Klíma, Michal (2000). Volební reforma v České republice v letech 1998-2000. Politologický časopis, 3, 223-241.
- Klíma, Michal (2001): Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství. Praga: Radix.
- Koudelka, Zdeněk (2000): Zmena volebního systému. Politologický časopis, 1, 90-95.
- Kubát, Michal (2000): Politika v Polsku po roce 1989. Volby, volební systémy a jejich politické konsekvence. Praga: Karolinum.
- Kubát, Michal (2000a): K diskusi o zmene volebního systému. Politologický časopis, 1, 282-284.
- Lebeda, Tomáš (2000): Priblížení vybraných aspektu reformy volebního systému. Politologický časopis, 1, 242-258.
- Novák, Miroslav (1997). Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia. Praga: SLON.
- Sokol, Petr (2000): Omezující volební klauzule v evropském prostředí. Parlamentní zpravodaj, 6, 38.
- Vodička, Karel (1999): Většinový systém: Mýtus nebo realita? V Klíma, M. (ed.), Možnosti úpravy či reformy volebního systému v České republice, 139-150, Praga: Vysoká škola ekonomická.
- Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.