

Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky
Odbor Parlamentný inštitút

Edícia: Porovnávacie analýzy

14/2022

Úprava preferenčného hlasovania vo voľbách do NR SR: smerom k silnejším osobnostiam a regionálnym zástupcom?

Vypracovali: Peter Plenta PhD., Odbor Parlamentný inštitút
a Mgr. Petra Ďurinová, PhD.

Spolupráca: Mgr. Ivan Čemez, stážista

Schválila: PhDr. Natália Petranská Rolková, PhD.,
riaditeľka Odboru Parlamentný inštitút

Bratislava
máj 2022

Anotácia:

Porovnávacia analýza predstavuje možnosti úpravy preferenčného hlasovania, s cieľom zvýšenia jeho významu. Argumentuje, že najschodnejšou možnosťou je zníženie či dokonca zrušenie kvóra preferenčných hlasov potrebného na získanie prednostných mandátov. Zníženie by malo vplyv aj na zvýšenie počtu „prekrúžkovaných“ kandidátov s bydliskom mimo bratislavského kraja.

Kľúčové slová:

volebná procedúra
a hlasovanie, parlament,
volebný systém, preferenčné
hlasovanie



Postavenie Odboru Parlamentný inštitút definuje § 144 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, podľa ktorého Parlamentný inštitút plní informačné, vzdelávacie a dokumentačné úlohy súvisiace s činnosťou NR SR a jej poslancov. Súčasťou odboru je aj Oddelenie Parlamentná knižnica a Oddelenie Parlamentný archív.

V rámci informačnej činnosti Odbor Parlamentný inštitút vydáva spravidla tieto informačno-analytické materiály:



V oblasti vzdelávania Odbor Parlamentný inštitút zastrešuje úvodné inštruktážne semináre najmä pre novozvolených poslancov, účasť Kancelárie NR SR na parlamentnej rozvojovej spolupráci určenej pre zahraničné parlamenty, stážový program pre študentov vysokých škôl, ako aj ďalšiu vzdelávaciu, prednáškovú a publikačnú činnosť.



Materiál slúži výlučne pre poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a zamestnancov Kancelárie NR SR a nemôže v plnej miere nahrádzať právne alebo iné odborné poradenstvo v danej oblasti. Údaje, použité v materiáli, sú aktuálne k dátumu jeho zverejnenia. Zverejňovanie materiálu je možné iba so súhlasom Odboru Parlamentný inštitút a autorov. Materiál neprešiel jazykovou úpravou.

Obsah

1. Úvod	4
1.1 Preferenční hlasování.....	5
2. Súčasnú nastavenie preferenčného hlasovania v Slovenskej republike	7
2.1 Možnosti úpravy preferenčného hlasovania.....	9
3. Preferenčné hlasovanie vo vybraných štátoch Európskej únie	14
4. Zníženie kvóru preferenčných hlasov pre pridelenie prednostných mandátov	20
4.1 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2010.....	21
4.2 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2012.....	23
4.3 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2016.....	24
4.4 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2020.....	25
4.5 Reprezentácia regiónov prostredníctvom zmeny preferenčného hlasovania	26
5. Záver	27
Použité zdroje	30

1. Úvod

Súčasný pomerný volebný systém (PVS) na Slovensku s 5 %¹ hranicou vstupu do Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) pre politické strany sa stal terčom pomerne častej kritiky zo strany niektorých novinárov, politikov aj akademikov. Medzi hlavné výčitky patrí najmä nízke zastúpenie „silných“ osobností, nízka miera politickej zodpovednosti konkrétnych politikov, slabá väzba medzi stranami a voličmi, dominantné zastúpenie poslancov z Bratislavského kraja, či fungovanie politických strán bez jasnej ideologickej profilácie, programu a regionálnych štruktúr.

Oveľa menej sa však spomínajú jeho výhody – relatívne bezproblémové vytváranie vládnej väčšiny, široké zastúpenie politických strán v parlamente, férovosť medzi výsledkom volieb a rozdelením mandátov a tiež široké akceptovanie volebných výsledkov voličmi. Na Slovensku ešte nevznikla situácia, kedy by sa politické strany nedokázali dohodnúť na vzniku novej vlády, respektíve rokovania by skončili patom a predčasnými voľbami. Pritom v súčasnosti ide o pomerne častý problém vo viacerých európskych demokratických krajinách. V slovenskom parlamente je zastúpený relatívne vysoký počet rozličných politických názorov, bez výraznejšieho dopadu na stabilitu vlády. To je dôležité z pohľadu demokratického fungovania politických inštitúcií a otvárania problematických otázok na pôde národného parlamentu. Ďalšou výhodou je férovosť prepočítavania hlasov na mandáty. To zvyšuje nie len akceptáciu výsledkov medzi občanmi, ale tiež zjednodušuje diskusie o zastavení novej vládnej väčšiny.

Predložená analýza je zameraná na možné úpravy preferenčného hlasovania (PH) tak, aby sa zvýšila sila voličských preferencií a delí sa na päť základných častí. Prvá časť, ktorá je zároveň podkapitolou úvodu, približuje povahu a možnosti preferenčného hlasovania. Druhá časť predstavuje súčasné nastavenie preferenčného hlasovania na Slovensku a zároveň diskutuje jeho možné úpravy. Na ňu nadväzuje časť predstavujúca základné charakteristiky preferenčného hlasovania v členských štátoch Európskej únie (ČS EÚ) uplatňujúcich pomerný volebný systém (PVS). V tejto časti ďalej sú bližšie priblížené krajiny, ktoré majú nižšie, resp. žiadne kvórum viažuce sa na pridelenie mandátov pre jednotlivých kandidátov na základe ich zisku preferenčných hlasov ako Slovenská republika: Fínska republika, Holandské kráľovstvo, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo a Poľská republika.

Následne sú v práci analyzované štyri alternatívy zmeny potrebného kvóra na pridelenie prednostných mandátov. Všetky alternatívy znamenajú zníženie hranice oproti súčasnosti s cieľom zvýšiť počet „prekrúžkovaných“ kandidátov z nižších pozícií na kandidátnych listinách. Prvá z nich je naviazaná na percento hlasov pre politické strany, t.j. zachováva súčasný systém ale trojpercentnú hranicu znižuje na 1 % z celkového počtu hlasov odovzdaných strane. Druhým prípadom je zrušenie kvóra, ktoré kandidáti musia dosiahnuť. Voliči by si tak

¹ 7 % respektíve 10 % pre volebné koalície.

de facto vybrali kandidátov, ktorí získajú poslanecký mandát. Zvyšné dve alternatívy sú naviazané nie na počet hlasov politickej strany, ale na celkový počet platných odovzdaných hlasov vo voľbách. Ide o kvóta 0,2 % a 0,1 % platných hlasov odovzdaných vo voľbách. Kvóta potrebná na získanie poslaneckého mandátu by v tomto prípade bola rovnaká pre kandidátov všetkých politických strán. V poradí piatou časťou je záver, ktorý prináša zhrnutie najdôležitejších zistení týkajúcich sa spôsobu regulácie preferenčného hlasovania a predstavuje možné dopady jeho úpravy.

1.1 Preferenčné hlasovanie²

Preferenčné hlasovanie bolo pôvodne zavedené v západnej Európe ako spôsob na posilnenie vzťahu medzi voličmi a volenými zástupcami. Táto idea sa stala populárna aj medzi voličmi na Slovensku, napriek obmedzenému vplyvu na personálne zloženie parlamentu.³ Využitie preferenčného hlasovania umožňuje voličom vyjadriť podporu individuálnym kandidátom. Zároveň však indikuje politickým stranám voličské nálady voči ich predstaviteľom. Tento signál pritom môže byť kladnej aj zápornej povahy, keďže rovnako ako vysoký podiel preferenčných hlasov pre nižšie postaveného nominanta, tak i zanedbateľné množstvo hlasov pre niektorého lídra, majú svoju výpovednú hodnotu.⁴

V širšom meradle použitie pojmu preferenčné hlasovanie zahŕňa všetky volebné systémy, ktoré dávajú voličovi možnosť určitým spôsobom ovplyvniť voľby v rámci kandidátov jednej politickej strany. Systémy preferenčného hlasovania sa však líšia. Odlišnosti možno nájsť v počte preferenčných hlasov, v type kandidátnej listiny, v povahe preferenčného hlasovania, v povahe preferenčných hlasov a v spôsobe pridelovania mandátov pre jednotlivých kandidátov.

a) Povaha kandidátnej listiny

prísne viazaná kandidátna listina („closed list“) – t. j. volič nemá žiadnu možnosť úprav hlasovacieho lístka.

viazaná kandidátna listina („open list“) – t. j. volič síce hlasuje len pre jednu straníčku kandidátka, ale má možnosť ovplyvniť poradie kandidátov na nej, a teda aj rozdelenie mandátov medzi nich (napr. Slovenská republika);

voľná kandidátna listina („free list“) – t. j. v tomto systéme môže volič svoj hlas rozdeliť naprieč politickými stranami a zároveň medzi kandidátov v rámci jednej politickej strany.⁵

² Ak nie je uvedené inak, táto časť je spracovaná na základe: ŠVECOVÁ, N. *Preferenčné hlasovanie vo vybraných členských štátoch Európskej únie*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2014

³ BEBLAVÝ, M., a VESELKOVA, M. Preferential voting and the party-electorate relationship in Slovakia. *Party Politics* 20: 521. DOI: 10.1177/1354068811436055.

⁴ SPÁČ, P. Tichý hlas voličov: *Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.

⁵ CHYTILEK, R., ŠEDO, J., LEBEDA, T., ČALOUD, D. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009, s. 34.

b) Povaha preferenčného hlasovania

Preferenčné hlasovanie môže byť zakotvené ako *povinné* (napr. vo Fínsku, v Poľsku a v Slovinsku). Druhou alternatívou je *nepovinné* preferenčné hlasovanie, kedy sa volič môže slobodne rozhodnúť, či preferenciu udelí alebo nie (napr. Dánsko, Grécko, Estónsko, Belgicko, Slovensko).⁶

c) Počet preferenčných hlasov

Z hľadiska počtu preferenčných hlasov je možné rozlíšiť systémy s *jedným preferenčným hlasom* (napr. Dánsko, Holandsko, Fínsko, Estónsko, Poľsko a Švédsko); systémy s *viac ako jedným preferenčným hlasom, avšak nižším počtom preferenčných hlasov, ako je počet mandátov*, ktoré sa vo volebnom obvode obsadzujú (napr. Slovensko, Česká republika, Rakúsko); systémy s *takým počtom preferenčných hlasov, ktorý sa rovná počtu obsadzovaných mandátov vo volebnom obvode* (napr. Luxembursko, Švajčiarsko).

d) Povaha preferenčných hlasov

Vo väčšine krajín je preferenčné hlasovanie realizované ako *nominálne*, čo znamená voliči nemajú možnosť usporiadať svoje preferencie do nimi požadovaného poradia a každá preferencia má rovnakú váhu. Opačným typom preferenčného hlasovania je tzv. *ordinálne* preferenčné hlasovanie, kedy majú voliči možnosť usporiadať svoje preferencie podľa nimi požadovaného poradia.

e) Aplikácia volebnej kvóty

systém preferenčného hlasovania s väčšinovou kvótou: podľa počtu preferenčných hlasov, ktoré získali; zvolení sú kandidáti s najvyšším počtom preferenčných hlasov (napr. vo Fínsku, Dánsku, Grécku, Poľsku, Slovinsku a v Luxembursku).

systém preferenčného hlasovania s určitým koeficientom: aby kandidát získal prednostný mandát, musí získať taký počet preferenčných hlasov rovnajúci sa určitému podielu z hlasov pridelených jeho politickej strane alebo z celkového počtu voličov.

⁶ Tamtiež, s. 212.

2. Súčasnú nastavenie preferenčného hlasovania v Slovenskej republike

Jednou z výhod súčasného volebného systému je možnosť pre voličov ovplyvniť zloženie parlamentu z pohľadu politických strán, ale aj z hľadiska konkrétnych osôb v parlamente cez preferenčné hlasovanie. Volič môže odovzdať 4 preferenčné hlasy („krúžky“) kandidátom na kandidátnej listine strany, ktorú si vybrali. Preferenčné hlasovanie je dobrovoľné. V posledných parlamentných voľbách v roku 2020 využilo nástroj preferenčného hlasovania približne 3/4 voličov.⁷ Po pridelení mandátov politickým stranám dochádza k ich rozdeleniu pre jednotlivých kandidátov. Najskôr tým, ktorí získali aspoň 3 % preferenčných hlasov z počtu hlasov pre politickú stranu. Do parlamentu sa môže prekrúžkovať iba toľko poslancov, koľko strana získala mandátov. Zvyšok mandátov je pridelený kandidátom na základe ich poradia na kandidátnej listine. V prípade rovnosti preferenčných hlasov rozhoduje poradie na hlasovacom lístku.⁸ Táto podoba hlasovania platí od volieb v roku 2006, kedy sa dovtedajšia hranica na pridelenie prednostných mandátov znížila z 10 % na súčasnú hranicu 3 % z počtu platných hlasov pre jednotlivé politické strany.

Medzi kandidátmi, ktorí dosiahli požadované kvórum a následne i mandát je pritom nutné rozlišovať dve skupiny. Prvou sú tí, ktorých pôvodná pozícia by im aj bez zisku prednostných hlasov garantovala zvolenie za poslanca, a teda nachádzajú sa na prvých miestach kandidátok. Druhú skupinu kandidátov tvoria tí, ktorí obdobne dokázali prekonať požadovanú bariéru stanovenú zákonom, pričom bez toho by sa poslancami nestali, keďže ich pôvodná pozícia na listine by im to nezabezpečila. Na Slovensku získavajú kandidáti na prvých miestach kandidátky veľkú časť preferenčných hlasov, napriek tomu, že zvolenie majú takmer isté aj bez nich. Najvýraznejšie sa táto skutočnosť prejavuje u lídrov kandidátok a klesá s ďalšími miestami. Určitú výhodu však majú aj kandidáti na poslednom mieste kandidátky, ktorí získavajú tiež väčší podiel preferenčných hlasov.⁹

Súčasnú nastavenie preferenčného hlasovania však z neho robí málo efektívny nástroj, pretože doteraz najviac 10 % poslancov parlamentu bolo prekrúžkovaných z nižších pozícií. Kým v roku 2002 sa dokázal prekrúžkovať z nižších pozícií iba jeden kandidát, v roku 2006 to bolo sedem a v roku 2012 a 2020 počet prekrúžkovaných kandidátov stúpol na 15. Avšak, tento počet výrazne ovplyvňuje stratégia strany OĽANO (v roku 2010 ako skupina na kandidátke SaS) ako aj ďalších strán (najmä v roku 2020), ktoré nominovali poslancov NR SR, alebo ďalšie

⁷ Štatistický úrad Slovenskej republiky. *Počet prednostných hlasov pre jednotlivých kandidátov podľa politických subjektov a územného členenia*. 2020. Dostupné online: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data04.html>

⁸ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/>.

⁹ SPÁČ, P. *Tichý hlas voličov: Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013 a SPÁČ, P. *The Role of Ballot Ranking: Preferential Voting in a Nationwide Constituency in Slovakia*. *East European Politics and Societies and Cultures*. DOI: 10.1177/0888325416631802.

celoslovensky známe osobnosti na koniec kandidátky. Bez nich by bol počet prekrúžkovaných kandidátov výrazne nižší. Dá sa teda povedať, že zníženie hranice pre pridelenie prednostného mandátu z 10 % na 3 % prinieslo miernu evolúciu, ale rozhodne nie revolúciu v počte poslancov zvolených z nižších pozícií na kandidátnych listinách.

Tabuľka 1: Prekrúžkovaní kandidáti z nižších pozícií kandidátok¹⁰

Strana	2006	2010	2012	2016	2020
OLANO	-	-	5	8	7
SMER-SD	0	0	0	0	0
Sme Rodina	-	-	-	0	1
K-ESNS	-	-	-	1	4
SaS	-	4	3	0	2
Za ľudí	-	-	-	-	1
SDKÚ-DS	0	1	3	-	-
KDH	4	1	2	-	-
Most-Híd	-	4	2	1	-
SNS	0	1	-	2	-
Siet'	-	-	-	1	-
SMK	2	-	-	-	-
ES-HZDS	1	-	-	-	-
Prekrúžkovaní kandidáti	7	11	15	13	15

Preferenčné hlasovanie vo voľbách v roku 2020 získalo výraznejšiu mediálnu pozornosť. Tá bola nielen dôsledkom kandidátov, ktorým sa podarilo prekrúžkovať do parlamentu, ale tiež rozdielmi medzi novozvolenými poslancami, ktorí získali nízky počet preferenčných hlasov a kandidátmi, ktorí získali vysoký počet preferenčných hlasov, no napriek tomu neboli zvolení, keďže nedosiahli 3 % kvórum. Výnimkou v tomto ohľade je strana SaS, keďže získala menej mandátov ako bol počet kandidátov, ktorí prekročili 3 % hranicu. Nasledujúca tabuľka ilustruje rozdiel v preferenčných hlasoch medzi nezvolenými a zvolenými kandidátmi.

Tabuľka 2: Neprekrúžkovaní kandidáti, zvolení poslanci a ich preferenčné hlasy (PH)¹¹

Strana	Kandidát s najvyšším počtom PH, ktorý nezískal mandát	Poslanec s najnižším počtom PH, ktorý získal mandát
OLANO	15 324 (2,12 %)	1 566 (0,21 %)
SMER-SD	5 493 (1,04 %)	378 (0,07 %)
Sme Rodina	4 999 (2,10 %)	2 027 (0,85 %)
ESNS	5 158 (2,24 %)	1 842 (0,80 %)
SaS	5 740 (3,20 %)	7 162 (3,99 %)
Za ľudí	3 657 (2,19 %)	2 666 (1,60 %)

¹⁰ Na základe Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby a referendá. Dostupné online: <https://volby.statistics.sk/index.html>.

¹¹ Štatistický úrad Slovenskej republiky. Počet prednostných hlasov pre jednotlivých kandidátov podľa politických subjektov a územného členenia. 2020. Dostupné online: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data04.html>.

2.1 Možnosti úpravy preferenčného hlasovania¹²

Hlavnými dôvodmi na úpravu preferenčného hlasovania sú zvýšenie spokojnosti občanov a voličov, zvýšenie legitimity volebných výsledkov, posilnenie vzťahu medzi kandidátmi a voličmi a zlepšenie celkovej efektivity politického systému. Niektoré výskumy potvrdzujú, že preferenčné hlasovanie (najmä v systémoch s jeho väčšou váhou) zvyšuje spokojnosť voličov s demokraciou a možnosť ovplyvniť zloženie parlamentov výberom konkrétnych mien prispieva pozitívne k vnímaniu férovosti volieb.¹³

Možnosť slovenských voličov ovplyvniť konkrétne mená v parlamente je stále nízka, vzhľadom na veľké rozdiely medzi zvolenými kandidátmi a neprekrúžkovanými kandidátmi mnoho voličov, stranických funkcionárov či kandidátov, môže vnímať takto nastavený systém ako nie celkom spravodlivý. Do úvahy pripadá šesť oblastí, podľa ktorých možno upraviť systém preferenčného hlasovania. Problémom však je, že nie všetky zmeny sa dajú uplatniť bez výraznejších zásahov do volebného systému, alebo by boli komplikované kvôli technickým prekážkam.

Tabuľka 3: Faktory ovplyvňujúce preferenčné hlasovanie

Oblasť	Súčasný stav na Slovensku
Povaha preferenčných hlasov	nominálna
Povaha preferenčného hlasovania	dobrovoľné
Povaha kandidátnej listiny	viazaná kandidátna listina
Počet preferenčných hlasov	štyri
Počet volebných obvodov	jeden volebný obvod
Hranica potrebná na získanie prednostného mandátu	3 % hlasov pre politickú stranu

Povaha preferenčných hlasov

Možnosť zorad'ovania kandidátov, udeľovanie preferenčných hlasov s rozličnou „silou“ či dokonca „negatívne“ hlasovanie sú jednou z možností ako dať voličom priestor do väčšej miery ovplyvniť personálne zloženie NR SR. V slovenských podmienkach by si to vyžadovalo komplexnú zmenu volebného systému a vytváralo by pomerne zložitý systém hlasovania. Takáto zmena by si vyžiadala aj úpravu organizácie volieb, keďže papierová forma hlasovania a ručné počítanie preferenčných hlasov by boli výraznejšie náchylné na chyby.

¹² Hoci sa v materiály spomínajú len voľby do NR SR, prípadné zmeny by sa mohli uplatniť aj vo voľbách do Európskeho parlamentu.

¹³ FARRELL, D.M., MCALLISTER, I. Voter satisfaction and electoral systems: Does preferential voting in candidate-centred systems make a difference? *European Journal of Political Research* 45: 723–749, 2006.

Povaha preferenčného hlasovania

Aj keď niektoré štáty poznajú povinné preferenčné hlasovanie, na Slovensku využíva preferenčné hlasovanie podľa niektorých analýz¹⁴ 75-80 % voličov. Zavedenie povinného preferenčného hlasovania preto neprináša výraznú zmenu. Hoci by sa tým zvýšila sila preferenčného hlasovania, takáto úprava by zrejme viedla aj k zvýšeniu neplatných hlasov voličmi, ktorí by úmyselne či neúmyselne neodovzdali preferenčné hlasy. Navyše, v európskych krajinách s povinným preferenčným hlasovaním môže udeliť volič zvyčajne iba jeden preferenčný hlas.

Povaha kandidátnej listiny

Voliči by si mohli voľne vyberať kandidátov naprieč politickými stranami, napríklad ako v Írsku. Zmena v tejto oblasti by si vyžadovala komplexnú úpravu volebného systému a zvyšovala by dôležitosť jednotlivých kandidátov na úkor politických strán. Pravdepodobne by tiež znamenala zásadnú zmenu v straníckom aj politickom systéme Slovenska.

Počet preferenčných hlasov

Hoci ide o najjednoduchší spôsob zvýšenia vplyvu preferenčného hlasovania a (ne)pomer medzi počtom „krúžkov“ a počtom kandidátov na kandidátnej listine politických strán je na Slovensku značný, problémom je manuálny spôsob počítania volebných lístkov a preferenčných hlasov. Pri rovnakej účasti ako v roku 2020, by navýšenie zo štyroch na päť „krúžkov“ potenciálne znamenalo o 2 800 000 preferenčných hlasov viac. Berúc do úvahy, že okrskové komisie musia po 16 hodinách vo volebnej miestnosti počítať stovky hlasov pre strany a tisíce hlasov pre konkrétnych kandidátov, dalo by sa očakávať aj zvýšenie chybovosti pri počítaní hlasov. Navyše, mnohí slovenskí voliči naplno nevyužívajú priestor daný volebným zákonom. Počet odovzdávaných preferencií sa v slovenských parlamentných voľbách dlhodobo pohybuje okolo čísla tri.¹⁵

Počet volebných obvodov

Celoštátny volebný obvod je výrazným faktorom, ktorý ovplyvňuje a spolu s 3 % hranicou pre pridelovanie prednostných mandátov znižuje silu preferenčného hlasovania na Slovensku. Politológ Spáč vo svojej kritike ide ešte ďalej a konštatuje že „jeden volebný obvod je nezlučiteľný s významnejším posilnením vplyvu voličov na personálne obsadenie NR SR.“ Hlavnými dôvodmi sú, že dáva výraznú silu kandidátom na prvých miestach kandidátky, riedi hlasy pre nižšie postavených kandidátov a znižuje silu kandidátov známych (len) vo svojom regióne. Zavedenie viacerých volebných obvodov (8-12) by v tomto zmysle znamenalo

¹⁴ SPÁČ, P. *Tichý hlas voličov: Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.

¹⁵ Tamtiež.

„revolúciu“ a mohlo by výrazne premiešať personálne zloženie parlamentu.¹⁶ Pri menších volebných obvodoch existuje aj menšia kandidátna listina a teda udelený preferenčný hlas má vyššiu váhu.

Na druhej strane nie všetci politológovia súhlasia so Spáčom a výraznejšie zásahy do volebného systému treba podľa nich detailne zvážiť.¹⁷ V súvislosti s preferenčným hlasovaním však treba upozorniť aj na možné nevýhody viacerých volebných obvodov:

- Je sporné, či v relatívne malom a homogénnom štáte ako je Slovensko sa má dať preferencia kandidátom, ktorí neoslovujú voličov mimo svojho regiónu na úkor kandidátov s voličmi z celého Slovenska;
- Vzhľadom na umelé hranice vyšších územných celkov a rozdelení prirodzených a historických regiónov by dochádzalo k znevýhodneniu kandidátov, ktorých aktivity presahujú hranice VÚC a volebných obvodov. To by zasiahlo najmä kandidátov známych v rámci svojej profesie či rozličných komunit;
- Skúsenosti s voľbami z VÚC či miest a obcí ukazujú rozporuplné výsledky týkajúce sa kvality zvolených kandidátov, napriek tomu, že voliči môžu kandidátov poznať na základe osobnej skúsenosti, či regionálnym aktivitám.¹⁸
- V krajinách, v ktorých funguje viac volebných obvodov majú zvyčajne kandidáti a politické strany voľný výber kde budú kandidovať, keďže sa ich kandidatúra sa neviaže na miesto trvalého pobytu. Takto je nastavený volebný systém v Českej republike a bol aj na Slovensku vo voľbách v roku 1994. Argument o zvýšení počtu „regionálnych“ poslancov takýmto spôsobom je teda otáznny.
- Slovenský 150 mandátový obvod zaisťuje vysokú mieru spravodlivosti prerozdelenia mandátov voči všetkým stranám, ktorým sa podarí prekročiť klauzulu piatich percent. Prechod na viacero obvodov by tak logicky mohol vyvolať obavy najmä u menších strán, ktoré by získali menej politických mandátov, ako je tomu v súčasnosti.¹⁹ Takáto situácia opakovane nastáva v Českej republike, kde niektoré menšie politické strany majú nepomerne menšie zastúpenie v parlamente, ako je ich volebný výsledok.²⁰

¹⁶ Tamtiež

¹⁷ MIKUŠOVIČ, D. Volebný expert Kerekes: Radšej mať horší volebný systém, ktorý je stabilný, ako ho stále meniť. *Denník N*. 24. novembra 2017. Dostupné online: <https://dennikn.sk/950769/volebny-expert-daniel-kerekes-radsej-mat-horsi-volebny-system-ktory-je-stabilny-ako-ho-stale-meni/>

¹⁸ Keď sa video zo zastupiteľstva vo Fekišovciach stalo hitom internetu, poukázalo na skutočnosť, že mnohí obyvatelia si zástupcov nevolia na základe zhodnotenia ich práce vo verejnej funkcii, ale často na základe iných faktorov. Okrem toho, zo správ Združenia občanov miest a obcí Slovenska (ZOMOS) je zrejmé, že nejde o ojedinelý prípad, ale o pomerne pravidelný jav. Viac informácií: ŠPÁNIK, V. *Fekišovci máme na Slovensku veľa, ale aj na dedine sa dá inak*. Dostupné na internete: <https://transparency.sk/sk/akademia/temy/samosprava/fekisovci-mame-na-slovensku-vela-ale-aj-na-dedine-sa-da-inak/>.

¹⁹ SPÁČ, P. *Tichý hlas voličov: Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.

²⁰ Napríklad strana Starostovia a Nezávislí (STAN) získala 5,18 % hlasov a má 6 mandátov, strana TOP09 získala 5,31 % a 7 mandátov. To v 200-člennej Poslaneckej snemovni zodpovedá 3 % mandátov pre STAN a 3,5 % mandátov pre TOP09. Menšie strany nezískali v menších obvodoch žiadne mandáty, aj keď prekročili 5 % hranicu v danom kraji. Zdroj: Český statistický úrad. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České

Hranica potrebná na získanie prednostného mandátu

Vzhľadom na vyššie spomenuté, najschodnejšou cestou na posilnenie vplyvu preferenčného hlasovania tak ostáva výrazné zníženie alebo zrušenie hranice potrebnej na získanie prednostného mandátu. Ide o určitú bariéru, ktorú musí kandidát prekonať, aby sa jeho preferenčné hlasy brali do úvahy. Jej súčasné nastavenie, 3 % z hlasov odovzdaných pre politickú stranu, je stále pomerne vysoké a nedáva voličom možnosť zásadnejšie ovplyvniť personálne zloženie parlamentu. Navyše, znevýhodňuje kandidátov úspešnejších politických strán, keďže tí potrebujú získať oveľa viac preferenčných hlasov na prekrúžkovanie sa.

Alternatívou by mohlo byť zavedenie rovnakého kvóra pre všetky politické strany na základe počtu platných odovzdaných hlasov vo voľbách. Táto možnosť zvýhodňuje kandidátov na kandidátnych listinách úspešnejších politických strán, naopak o niečo náročnejší robí vstup do NR SR pre kandidátov menších strán. Ďalšou možnosťou je úplné zrušenie hranice pre prednostné pridelenie mandátov, mandát by tak získali kandidáti jednotlivých politických strán s najvyšším počtom preferenčných hlasov. Takýto systém funguje napríklad vo Fínsku. V analýze budeme pracovať so štyrmi alternatívami zníženia/zrušenia tejto hranice. Ich efekty budeme skúmať na výsledkoch parlamentných volieb v rokoch 2010-2020:

- a) Zníženie kvóra na 1 % z hlasov odovzdaných pre politickú stranu;**
- b) Úplné zrušenie potrebnej hranice;**
- c) Zníženie kvóra na 0,2 % z platných hlasov odovzdaných vo voľbách;**
- d) Zníženie kvóra na 0,1 % z platných hlasov odovzdaných vo voľbách.**

Tabuľka 4: Výhody a nevýhody zníženia hranice pre prednostné pridelenie mandátov

Výhody	Nevýhody
Zvýšenie spokojnosti voličov s demokraciou a legitimity politického systému	Zvýšené nároky na politické strany na nomináciu 150 kandidátov
Možná vyššia účasť voličov za predpokladu možnosti ovplyvnenia zloženia parlamentu konkrétnymi osobami	Možný odpor zo strany politických strán, keďže sa zníži vplyv vedenia strán na zloženie poslaneckých klubov
Vyššia aktivita zo strany kandidátov na nižších pozíciách, možnosť získania dodatočných hlasov pre politické strany	Možná vyššia nestabilita politických klubov
Zníženie/zrušenie hranice neprináša výraznejšie riziko pre stranícke špičky byť zvolení, keďže voliči preferujú prvé mená na kandidátnych listinách	Ďalšie oslabenie vzťahu voličov a politických strán, miesto toho vytváranie väzieb medzi konkrétnymi kandidátmi a voličmi
Vyššie zastúpenie regiónov na úkor kandidátov z Bratislavského kraja a pomernejšie zastúpenie poslancov medzi krajinami	Hrozba nominácie „celebrít“ schopných pritiahnuť viac voličov namiesto regionálnych kandidátov

republiky konané ve dneh 20.10. – 21.10.2017 (promítuto usnesení NSS). Dostupné online:

<https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ>.

Ešte výraznejšie sa efekt viacerých volebných obvodov prejavil v Českej republike vo voľbách v roku 2006, kedy neskoršia vládna koalícia získala cca 49 % hlasov voličov ale len 100 mandátov, rovnako ako neskoršia opozícia, ktorá získala len 45 % hlasov. Ak by sa hlasy zo zahraničia nepočítali v jednom z menších obvodov, tak by „víťazná“ koalícia získala dokonca iba 99 mandátov.

Čo by zníženie/zrušenie kvóra pre pridelenie prednostného mandátu znamenalo pre politické strany

Zníženie či zrušenie hranice potrebnej na získanie prednostného mandátu prináša určité výhody aj nevýhody pre politické strany. V prvom rade však treba povedať, že ani úplne odstránenie tejto bariéry (ak by sa nemenili ostatné aspekty) by neznamenalo revolúciu v politickom systéme, podobne ako sa to nestalo keď sa znížila hranica z 10 na 3 %. Objektívne platí, že po úprave systému pred voľbami 2006 došlo k poklesu podielu hlasov odovzdávaných pre nominantov na prvých miestach kandidátok. Toto zníženie však nebolo natoľko priepastné, no najmä nevedlo k zásadnejšiemu nárastu pre niektorú z ostatných skupín kandidátov. V praxi tak síce nominanti z popredných pozícií mierne stratili, avšak tento posun sa rozptýlil medzi ostatných nominovaných.²¹ Kandidáti na prvých miestach kandidátnych listín by stále mali výhodu, podobne ako celoslovensky známi kandidáti. Na druhej strane by však prebiehal výraznejší súboj na ďalších miestach a reálne by sa otvorili dvere aj regionálnym kandidátom.

Medzi najväčšie nevýhody pre politické strany by patrila nevyhnutnosť detailnejšieho výberu všetkých kandidátov, keďže šancu prekrúžkovať sa by malo oveľa viac kandidátov. Z toho vyplýva aj možná väčšia nestabilita poslaneckých klubov. Na druhej strane to môže priniesť aj určité výhody pre politické strany. Volebná kampaň v roku 2020 ukázala, že mnoho kandidátov dokonca aj z parlamentných strán ostalo pasívnych a do kampane sa prakticky nezapojilo. Väčšia šanca byť prekrúžkovaných bude zároveň znamenať aj väčšiu aktivitu a v konečnom dôsledku výraznejšie zisky pre (niektoré) politické strany. Okrem väčšieho množstva prekrúžkovaných kandidátov by sa mohol navýšiť aj počet poslancov s bydliskom mimo Bratislavského kraja.

²¹ SPÁČ, P. *Tichý hlas voličov: Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.

3. Preferenčné hlasovanie vo vybraných štátoch Európskej únie²²

Podľa politológa Gianluca Passarelliho pomerný volebný systém (PVS) s možnosťou preferenčného hlasovania pri parlamentných voľbách vo svetovom merítku uplatňuje 22 krajín. Približne jedna štvrtina demokratických krajín sveta používa niektorý druh preferenčného volebného systému. Väčšina z týchto 22 krajín sa nachádza v Európe.²³ Spomedzi členských štátov EÚ (ČŠ EÚ) uplatňuje systém preferenčného hlasovania 18 z 21 krajín využívajúcich pri parlamentných voľbách pomerný volebný systém (viď tabuľka nižšie). Medzi tri výnimky patrí Portugalská republika²⁴, Rumunská²⁵ a Talianska republika.²⁶ Ostatné ČŠ EÚ uplatňujú zmiešaný (Bulharsko, Litva, Maďarsko, Nemecko a Španielsko) alebo väčšinový pomerný systém (Francúzsko).²⁷ Možno teda povedať, že Európa je kontinent, v rámci ktorého väčšina krajín používa pomerný volebný systém, ktorý umožňuje voličom označiť preferenciu pre jedného alebo viacerých kandidátov. Nižšie uvedená tabuľka preto prináša prehľad krajín uplatňujúcich preferenčné hlasovanie spolu s jeho základnými charakteristikami.²⁸

²² Kapitola reflektuje situáciu ku koncu roku 2020.

²³ PASSARELLI, G. *Preferential Voting Systems. Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Palgrave Macmillan -Springer Nature Switzerland AG 2020. (eBook).

²⁴ ELECTIONGUIDE. *Election for Portuguese Assembly of the Republic*. Dostupné online: <http://www.electionguide.org/elections/id/3178/>.

²⁵ CDEP. *How Parliament of Romania works. Electoral system*. Online. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=108>.

²⁶ ŠVECOVÁ, N. *Preferenčné hlasovanie vo vybraných členských štátoch Európskej únie*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2014.

²⁷ IPU. *PARLINE database on national parliaments*. Dostupné online: <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

²⁸ Pre viac informácii ku krajinám uvedeným v tabuľke pozri bližšie odkaz č. 22 (PASSARELLI, G.); č. 25 (ŠVECOVÁ, N.); č.26 (IPU) a OSCE. *Greece parliamentary elections, october 2019, ODIHR needs assessment mission report*. Online: <https://www.osce.org/odihr/elections/greece/420839?download=true>; PLENTA, P.; CSILLAG, K. *Parlamentné voľby vo vybraných štátoch v roku 2019*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2020.; DELOY, C. *Great uncertainty in Slovenia just one month prior to the general elections. General elections in Slovenia / 3rd june 2018*. Dostupné online: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/oe/oe-1767-en.pdf>. CVK. *The Saeima Election Law*. Dostupné online: https://www.legislationline.org/download/id/7702/file/Latvia_Saeima_Election_Law_1995_am2014_en.pdf; RIKSDAG. *Elections to the Riksdag*. Dostupné online: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/elections-to-the-riksdag/>. TWEED KAMER. *Standing for election*. Dostupné online: <https://www.houseofrepresentatives.nl/standing-election>.

Tabulka 5: Základné charakteristiky preferenčního hlasování v ČS EÚ

Krajina ²⁹	Počet volebných obvodov	Počet preferenčných hlasov	Povinnosť odovzdania preferenčného hlasu	Kvórum pri preferenčných hlasoch
Belgické kráľovstvo	11	1 až do počtu kandidátov kandidujúcich za príslušnú politickú stranu vo volebnom obvode	Nie	kvóta ³⁰
Cyperská republika	6	1 na každé 4 kreslá v obvode	Nie	kvóta
Česká republika	14	4	Nie	5
Dánske kráľovstvo	10	1	Nie	kvóta
Estónska republika	12	1	Nie	5 %
Fínska republika	14+ 1	1	Áno	bez kvóra
Grécka republika	56 +1	5	Nie	3 %
Holandské kráľovstvo	19	1	Áno	0.67 %
Chorvátska republika	10+ 2	1	Nie	10 %
Írska republika	40	1 až počet kandidátov	Áno	tzv. systém samostatného prenosného hlasu
Lotyšská republika	5	1	Nie	bez kvóra
Luxemburské veľkoveľkoveľvodstvo	4	až do počtu mandátov obsadzovaných vo volebnom obvode	Nie	bez kvóra
Maltská republika	13	až do počtu mandátov obsadzovaných vo volebnom obvode	Áno	kvóta
Poľská republika	41	1	Áno	-
Rakúska republika	9	3	Nie	16,67 %
Slovenská republika	1	4	Nie	3 %
Slovinská republika	8+ 2	1	Nie	kvóta
Švédske kráľovstvo	29+1	1	Nie	5 %

²⁹ V prípade ak má ČS EÚ dvojkomorový parlament, tak je v tabuľke uvedená charakteristika preferenčného hlasovania pri voľbách do dolnej komory daného parlamentu, ktorá spravidla disponuje širšími ústavnými právomocami ako horná komora (Lijphart 1984; Tsebelis a Money 1997; Nikodým 2011).

³⁰ V prípade kvóty, počet preferenčných hlasov potrebných na získanie mandátu typicky závisí nie len od hlasov pre stranu, ale aj od počtu mandátov, ktoré strana získava v jednotlivých obvodoch. V závislosti od toho sa určuje aj počet preferenčných hlasov potrebných na získanie poslaneckého mandátu.

Vzhľadom na predmet predloženej štúdie, ktorým je úprava preferenčného hlasovania tak, aby dochádzalo k zvýšeniu jeho váhy budú v nasledujúcej časti priblížené tie krajiny, ktoré majú nižšie, resp. žiadne kvórum viažuce sa na pridelenie mandátov pre jednotlivých kandidátov na základe ich zisku preferenčných hlasov ako Slovenská republika.

Fínska republika

Voľby do fínskeho parlamentu sa uskutočňujú na základe PVS s flexibilnou viazanou kandidátnou listinou každé štyri roky. To znamená, že volič dáva hlas priamo svojmu kandidátovi/tke namiesto primárnej voľby politickej strany. Pokiaľ ide o typ preferenčného hlasovania, označuje sa za nominálny (t. j. voliči nemajú možnosť usporiadať svoje preferencie do nimi požadovaného poradia; každá preferencia má rovnakú váhu).³¹ Územie štátu je rozdelené spolu na 15 volebných obvodov, v ktorých sa volí celkom 200 poslancov. Rozdelenie počtu mandátov do jednotlivých obvodov prebieha na základe počtu obyvateľstva daného volebného obvodu 6 mesiacov pred dátumom volieb. Volebné obvody teda nie sú tvorené rovnomerne a v obvodoch s vyšším počtom obyvateľstva ako sú obvody napr. Helsinki a Uusimaa je volených 21 a 34 poslancov. Naopak, v obvodoch, kde je nižší počet obyvateľstva, ako napríklad v Etelä-Savo alebo Pohjois-Karjala, je volených len 6 poslancov.

Väčšie volebné obvody skôr podporujú proporcionalitu výsledkov volieb a naopak. Veľké volebné obvody vo Fínsku majú volebnú klauzulu na úrovni 3 až 4 %, čo zodpovedá klasickému nastaveniu volebnej klauzule, ktorá však v tomto štáte zákonom stanovená nie je. Malé volebné obvody však majú prirodzený prah zvoliteľnosti na hranici až 10 %, čo znižuje šancu malých politických strán s roztrieštenou voličskou základňou na preniknutie do parlamentu.³² Jeden mandát sa obsadzuje vo volebnom obvode Ålandy, pričom v tomto volebnom obvode je používaný relatívny väčšinový volebný systém.³³

Samotný volebný akt je v praxi realizovaný spôsobom, že volič na hlasovacom lístku uvedie jedného konkrétneho kandidáta, ktorému týmto udelí svoj preferenčný hlas, Vzhľadom na to, že kandidát reprezentuje aj určitú politickú formáciu, zároveň tak volič dáva hlas aj jej. V tomto ohľade je primerané označenie viazaná kandidátna listina.

Vďaka jednému povinnému preferenčnému hlasu sa dá volebný systém označiť ako personalizovaný a voliči majú tak bližšie k svojim voleným zástupcom.³⁴ Preferenčné hlasy preto úplne určujú poradie zvolených kandidátov.³⁵ Po sčítaní platných odovzdaných hlasov

³¹ ŠVECOVÁ, N. *Preferenčné hlasovanie vo vybraných členských štátoch Európskej únie*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2014.

³² KOPEČEK, L. *Konflikt versus konsensus: proměny finského stranického a politického systému*. In: *Politologická revue*, roč. X (2004), č. 2, ss. 38 – 58, s. 40.

³³ ŠVECOVÁ, N. *Preferenčné hlasovanie vo vybraných členských štátoch Európskej únie*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2014.

³⁴ KOPEČEK, L. *Konflikt versus konsensus: proměny finského stranického a politického systému*. In: *Politologická revue*, roč. X (2004), č. 2, ss. 38 – 58, s. 40.

³⁵ VON SCHULTZ, Å. A-L. 2018. *Electoral Systems in Context: Finland*. In *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, ed. E.S. Herron, R.J. Pekkanen, and M.S. Shugart, 601–626. New York: Oxford University Press.

pre politické strany vo volebnom obvode sú kandidáti jednotlivých politických strán zoradení podľa počtu získaných preferenčných hlasov od najvyššieho po najnižší. Následne je kandidátom priradené tzv. referenčné číslo, ktoré vyjadruje pomer nimi získaných preferenčných hlasov voči zisku celej ich politickej strany v danom volebnom obvode. Prvý kandidát získava pomer 1/1, druhý získava 1/2, tretí 1/3 atď. Kandidáti sú zoradení podľa tohto referenčného čísla a spomedzi nich je zvolený taký počet, aký prislúcha danej politickej strane vo volebnom obvode na základe d'Hondtového volebného deliteľa.³⁶

Holandské kráľovstvo

Pomerný volebný systém s jedným preferenčným hlasovaním bol v Holandsku zavedený už v roku 1917. Snemovňa reprezentantov sa skladá zo 150 členov zvolených na štvorročné funkčné obdobie. Strany predkladajú zoznamy kandidátov v 19 volebných obvodoch. Voliči vyjadrujú svoju preferenciu označením jedného kandidáta/ky na kandidátnej listine jednej politickej strany, pričom je preferenčné hlasovanie povinné. Počet kresiel Snemovne reprezentantov sa delí na celoštátnej úrovni medzi zoznamy strán, ktoré získali národnú volebnú kvótu. Tá sa vypočíta vydelením celkového počtu platných hlasov číslom 150 (počet kresiel v Snemovni reprezentantov).³⁷

Implicitná prahová hodnota pre pridelenie mandátu kandidátov/ke sa rovná približne 0,67 % (nie je stanovená žiadna špecifická zákonná hranica).³⁸ Poslancami sa kandidáti stávajú na základe svojho pôvodného poradia na listine, avšak v prípade, že niektorý z nich získa toľko preferenčných hlasov, koľko zodpovedá aspoň jednej štvrtine volebnej kvóty, stáva sa poslancom prednostne, teda fakticky sa posúva do čela svojej listiny.³⁹ Kandidátna listina sa preto označuje za viazanú a typ preferenčného hlasovania sa za nominálny (t. j. voliči nemajú možnosť usporiadať svoje preferencie do nimi požadovaného poradia; každá preferencia má rovnakú váhu).

Lotyšská republika

Vo voľbách do národného parlamentu je Lotyšsko rozdelené na päť volebných obvodov. Preferenčné hlasovanie tu funguje tak, že volič sa môže rozhodnúť umiestniť znamienko „+“

³⁶ŠVECOVÁ, N. *Preferenčné hlasovanie vo vybraných členských štátoch Európskej únie*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2014.

³⁷PASSARELLI, G. *Preferential Voting Systems. Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Palgrave Macmillan -Springer Nature Switzerland AG 2020. ISBN 978-3-030-25285-4; ISBN 978-3-030-25286-1 (eBook).

³⁸Tamtiež

³⁹SPÁČ, P. 2013. *Tichý hlas voličov. Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Dostupné online:
https://www.researchgate.net/publication/290946425_Tichy_hlas_volicov_Preferencne_hlasovanie_v_slovensky_ch_parlamentnych_volbach.

k menu kandidáta, prečiarknuť meno alebo priezvisko kandidáta alebo nechať hlasovací lístok neoznačený. Znak „+“ pri mene kandidáta/ky označuje osobitnú podporu, ktorú kandidátovi volič vyjadruje. Ak volič nepodporuje kandidáta uvedeného na hlasovacom lístku, môže jeho meno prečiarknuť. Volič môže tiež do hlasovacej obálky vložiť nezmenený (neoznačený) hlasovací lístok. Kandidáti, ktorí dosiahli najvyšší súčet preferenčných hlasov sú vyhlásení za zvolených, mandáty sa pridelujú týmto spôsobom až do počtu miest získaných pre daný zoznam kandidátov.⁴⁰

Vďaka tomuto systému je v Lotyšsku možné vypočítať nielen celkový preferenčný podiel pre každú stranu alebo volebný obvod, ale aj rozsah vplyvu voličov na výber kandidátov. V lotyšských parlamentných voľbách môžu voliči odovzdať jeden preferenčný hlas a môžu označiť buď svojho preferovaného kandidáta, alebo toho, koho nechcú aby bol zvolený.⁴¹

Luxemburské veľkovoľvodstvo

Luxembursko patrí medzi jeden z mála európskych štátov, v ktorom je volebná účasť povinná. V prípade neúčasti, musí volič predložiť dôvody, prečo sa volieb nezúčastnil. Ak nepodá príslušné odôvodnenie, je trestaný pokutou (jej výška nie je presne stanovená). Spôsob realizácie parlamentných volieb v Luxembursku má niekoľko charakteristických čŕt. Územie je rozdelené do štyroch volebných obvodov, pričom počty volených poslancov sa v jednotlivých obvodoch líšia. Volič v každom z týchto štyroch volebných obvodov disponuje takým počtom preferenčných hlasov, koľko sa v jeho obvode rozdeľuje mandátov. Môže voliť buď kandidátnu listinu ako celok, alebo môže dať svoje hlasy kandidátom z rôznych listín, pričom má tiež možnosť dať jednému kandidátovi dva hlasy (kumulácia hlasov). Takáto forma kandidátnej listiny je označovaná ako voľná. Spôsob hlasovania, v ktorom má volič právo udeliť preferencie jednotlivým kandidátom naprieč politickými stranami, sa nazýva panašovanie. Výška volebnej klauzule nie je zákonom stanovená a preferenčné hlasovanie nie je povinné, jedná sa o nominálny typ preferenčného hlasovania (t. j. voliči nemajú možnosť usporiadať svoje preferencie do nimi požadovaného poradia).⁴²

Pridelovanie mandátov sa uskutočňuje za použitia tzv. Hagenbach-Bischoffovej volebnej kvóty, ktorú vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky uplatňuje aj Slovensko. Zvolení sú tí kandidáti, ktorí získali najvyšší počet preferenčných hlasov spomedzi kandidátov danej politickej strany.⁴³

⁴⁰ CVK. *The Saeima Election Law*. Online:

https://www.legislationline.org/download/id/7702/file/Latvia_Saeima_Election_Law_1995_am2014_en.pdf.

⁴¹ PASSARELLI, G. *Preferential Voting Systems. Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Palgrave Macmillan -Springer Nature Switzerland AG 2020. (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-030-25286-1>, str. 81-110.

⁴² ŠVECOVÁ, N. *Preferenčné hlasovanie vo vybraných členských štátoch Európskej únie*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2014.

⁴³ ÁLVAREZ-RIVERA, M. *Elections to the Luxembourg Chamber of Deputies*. Dostupné online: <http://www.electionresources.org/lu/>.

Polská republika

Polský volební systém, který umožňuje voličovi odovzdat jeden preferenční hlas, byl zaveden v roce 1991, ihned po demokratizaci. Od reformy volebního systému z roku 2001 se využívá systém otevřených seznamů. Území státu je rozděleno na 41 vícemandátových volebních obvodů, v kterých se prerozděluje spolu 460 křesel. Volebné obvody jsou ve velikosti od 7 do 20 mandátů. Polský volební systém neumožňuje odovzdat kandidátní listinu bez udělení preferenčního hlasování. Volič tak musí vždy označit svého preferovaného kandidáta/ku. Součty preferenčních hlasů pro kandidáty zastupující určitou politickou stranu následně určují počet křesel, které se mají přidělit zúčastněným stranám, jako aj rozdělení křesel mezi stranami. Všechny mandáty se tak přidělují výlučně na základě preferenčních hlasů, bez akýchkoliv ustanovení vyžadujících splnění určitého kvóty, nebo kvóty pro kandidáty na změnu poradia kandidátů v seznamu.⁴⁴

Typ preferenčních hlasů se označuje za nominální (t. j. voliči nemají možnost uspořádat svoje preference do nimi požadovaného poradia). Ve vztahu k prerozdělování mandátů se uplatňuje celostátní uzavírací volební klauzule 5 % z platných odovzdaných hlasů (pro koalici 8 %). Alokační mandátů se dále uskutečňuje ve volebním obvodu za použití modifikovaného Saint-Laguého volebního delitele t. j. počet platných hlasů každé politické strany je postupně dělený radom nepárných čísel začínajících však číslem 1,4 (3,5...). Ze všech takto získaných podílů je vybráno toliko, kolik mandátů se prerozděluje. Tento výpočet určí, kolik mandátů přísluší dané politické straně ve volebním obvodu. Zvolení jsou ti kandidáti dané politické strany, kteří získali nejvyšší počet preferenčních hlasů ve volebním obvodu.⁴⁵

⁴⁴ PASSARELLI, G. *Preferential Voting Systems. Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Palgrave Macmillan -Springer Nature Switzerland AG 2020. ISBN 978-3-030-25285-4; ISBN 978-3-030-25286-1 (eBook).

⁴⁵ ŠVECOVÁ, N. *Preferenční hlasování ve vybraných členských státech Evropské unie*. Parlamentní institut K NR SR. 2014.

4. Zníženie kvóra preferenčných hlasov pre pridelenie prednostných mandátov

V tejto časti analyzujeme štyri alternatívy zmeny potrebného kvóra pre pridelenie prednostných mandátov na Slovensku. Všetky alternatívy znamenajú zníženie hranice oproti súčasnosti a pravdepodobné zvýšenie počtu „prekrúžkovaných“ kandidátov z nižších pozícií v parlamente. Prvá z nich je naviazaná na percento hlasov pre politické strany, t.j. zachováva súčasný systém, ale trojpercentnú hranicu znižuje na **1 % z celkového počtu hlasov odovzdaných strane**. Druhým prípadom je **zrušenie kvóra** preferenčných hlasov, ktoré kandidáti musia dosiahnuť. V tomto prípade by bol počet tých, ktorí sa prekrúžkujú z nižšieho miesta na listine limitovaný iba počtom mandátov, ktoré strana získala. Voliči by tak určili kandidátov, ktorí získajú mandát. Zvyšné dve alternatívy nie sú naviazané na počet hlasov strany, ale na celkový počet platných odovzdaných hlasov. **Ide o kvóra 0,2 % a 0,1 % platných hlasov odovzdaných vo voľbách.**

Do analýzy boli zahrnuté parlamentné voľby v rokoch 2010-2020. V jednotlivých voľbách porovnáme prostredníctvom kandidátnych listín a výsledkov preferenčného hlasovania v jednotlivých stranách počet tých, ktorí dosiahli potrebné kvórum preferenčných krúžkov a najmä tých, ktorí sa z nezvoliteľného miesta prekrúžkovali na miesto zaručujúce mandát v NR SR. Pre porovnanie uvedieme vo výsledkoch aj momentálne platný 3 percentný variant. V ďalšej časti sa budeme zaoberať trvalým bydliskom kandidátov, ktorí by sa reálne prekrúžkovali do NR SR, predovšetkým z pohľadu samosprávnych krajov.

Táto analýza je však obmedzená na počítanie „mechanických efektov“ zmeny. To znamená, že v prípade legislatívnej zmeny preferenčného hlasovania by politické strany a kandidáti zmenili svoje politické stratégie. Politické strany by napríklad venovali väčšiu pozornosť zoraďovaniu kandidátov na kandidátnej listine s preferenciou pre kandidátov schopných osloviť viac voličov. Jednotliví kandidáti by tiež venovali viac času a finančných prostriedkov do kampane a viac by sa zameriávali na mediálne výstupy počas volebného obdobia. Je možné, že časť voličov by tiež upravila svoje správanie pri krúžkovaní kandidátov. Analýza nezohľadňuje tieto zmeny stratégií. Dá sa preto očakávať, že skutočný nárast prekrúžkovaných kandidátov by bol o niečo nižší ako prezentuje analýza.

4.1 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2010

Tabuľka 6. Výsledky volieb do NR SR 2010⁴⁶

Strany	Počet platných hlasov	Podiel hlasov	Mandáty	3 % kvórum z počtu hlasov pre stranu	
				Splnili kvótu	Prekrúžkovaní z nižších pozícií
SMER-SD	880 111	34,79	62	9	0
SDKÚ-DS	390 042	15,42	28	10	1
SaS	307 287	12,14	22	10	4
KDH	215 755	8,52	15	10	1
Most-Híd	205 538	8,12	14	16	4
SNS	128 490	5,07	9	8	1
Súčet			150	63	11

Tabuľka 7. Počet kandidátov, ktorí dosiahli kvórum strany a počet prekrúžkovaných kandidátov v roku 2010

Strany	1 % z hlasov pre stranu		Zrušenie kvóra		0,2 % zo zúčastnených voličov		0,1 % zo zúčastnených voličov	
	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní
SMER-SD	13	0	150	13	34	0	44	5
SDKÚ-DS	21	3	150	6	16	1	27	6
SaS	18	4	150	6	14	4	30	6
KDH	34	6	150	6	16	6	32	6
Most-Híd	38	4	150	4	18	4	29	4
SNS	21	2	150	2	6	0	21	2
Súčet	145	19	900	37	104	15	183	29

Vo všetkých variantoch došlo k nárastu kandidátov, ktorým sa podarilo kvórum dosiahnuť a ich preferenčné hlasy sa im započítavali pri prideľovaní mandátov. Výnimkou je SNS, ktorej v prípade kvóra 0,2 % zúčastnených voličov poklesol počet kandidátov dosahujúcich kvórum, pretože 0,2 % z celkového počtu voličov na voľbách predstavovalo v konečnej hodnote väčšie číslo než 3 % z hlasov strany.⁴⁷ Pri ostatných alternatívach bola absolútna hodnota kvóra nižšia než pôvodné 3% hlasov strany, teda ju dosiahlo viac kandidátov. Kľúčovým údajom je však počet kandidátov, ktorí by sa z nezvoliteľného miesta na listine dostali do parlamentu.

⁴⁶ Zdrojom informácií pre tabuľky v tejto časti boli oficiálne výsledky volieb spracované autormi.

⁴⁷ 0,2 % zúčastnených: 5 134. 3% SNS: 3 855.

1-percentný variant navýšil počet prekrúžkovaných pri 3 zo 6 strán, výraznejšie však iba pri KDH.⁴⁸ Už spomínané kvórum 0,2 % zúčastnených voličov malo negatívny efekt na najmenší subjekt, SNS, aj z pohľadu počtu prekrúžkovaných. Celkovo sa tak javí ako neefektívny, pretože pri ďalších 4 subjektoch stagnoval a počty prekrúžkovaných sa nezmenili. Výraznejší nárast počtu prekrúžkovaných možno identifikovať až pri veľmi nízkom kvóre 0,1 % zúčastnených voličov, čo predstavovalo hodnotu 2 567 hlasov. Zároveň možno pozorovať rozdiel medzi kvórom 0,1 % všetkých voličov a zrušením kvóra v prípade najúspešnejších strán. Kým prvý variant zväčšil počty prekrúžkovaných pre všetky strany približne na rovnakú úroveň, odstránenie kvóra už istým spôsobom zvýhodňuje väčšie strany, keďže zahŕňa celé spektrum ich veľkého počtu mandátov. Nízke rozdiely v dolnej časti kandidátky tak umožňujú pri zrušenom kvóre a veľkom počte mandátov posun aj nižšie postavených kandidátov, napr. z ôsmej či deviatej desiatky.

⁴⁸ Hranica troch percent strany končí na 10. mieste kandidátky. V rozmedzí od 11 do 15 miesta sa umiestnilo všetkých 5 prekrúžkovaných, pričom KDH disponuje 15 mandátmi. Všetky ostatné kvóra sú na miestach 15 a nižšie.

4.2 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2012

Tabuľka 8. Výsledky volieb do NR SR 2012

Strany	Počet platných hlasov	Podiel hlasov	Mandáty	3 % kvórum z počtu hlasov pre stranu	
				Splnili kvótu	Prekrúžkovani z nižších pozícií
SMER-SD	1 134 280	44,41	83	10	0
KDH	225 361	8,82	16	10	2
OLANO	218 537	8,55	16	13	5
Most-Híd	176 088	6,89	13	17	2
SDKÚ-DS	155 744	6,09	11	15	3
SaS	150 266	5,88	11	11	3
Súčet			150	76	15

Tabuľka 9. Počet kandidátov, ktorí dosiahli kvórum strany a počet prekrúžkovaných kandidátov v roku 2012

Strany	1 % hlasov pre stranu		Zrušenie kvóra		0,2 % zo zúčastnených voličov		0,1 % zo zúčastnených voličov	
	Splnili kvótu	Prekrúžkovani	Splnili kvótu	Prekrúžkovani	Splnili kvótu	Prekrúžkovani	Splnili kvótu	Prekrúžkovani
SMER-SD	19	0	150	14	34	1	70	11
KDH	36	7	150	7	14	5	34	7
OLANO	26	5	150	5	16	5	24	5
Most-Híd	35	2	150	2	17	2	25	2
SDKÚ-DS	27	3	150	3	14	3	20	3
SaS	21	3	150	3	10	2	16	3
Súčet	164	20	900	34	105	18	189	31

Aj v roku 2012 možno pozorovať negatívny efekt variantu 0,2 percenta zúčastnených na najmenšie subjekty jednak z počtu kandidátov schopných dosiahnuť kvórum a pri najmenšej strane, SaS, aj pokles prekrúžkovaných o 1. Voľby 2012 sú však špecifické dominanciou strany SMER-SD, ktorý ako jediná strana disponoval dostatočne širokým pásmom mandátov, v ktorom sa môžu hranice jednotlivých kvór posúvať a zvyšovať tak šance na prekrúžkovanie sa. Zároveň veľký počet hlasov, ktoré strana získala (vyše milión) vytvára pri kvórach naviazaných na stranu nesplniteľné požiadavky pre nižšie postavených kandidátov.⁴⁹

Pri stranách SDKÚ-DS a Most-Híd sa všetky kvóra nachádzali mimo pásma mandátov (11 a 13). Obe strany získali málo kresiel a tým pádom sa na zvoliteľných pozíciách nachádzajú zväčša lídri s veľkým počtom krúžkov, ktorí tak posúvajú hranicu kvóra na nižšie miesta a znemožňujú výraznejšie sa prekrúžkovať iným kandidátom. Dôsledkom je stagnácia počtu prekrúžkovaných vo všetkých modeloch.

⁴⁹ Kvórum 3 % strany pre SMER-SD: 34 028, 1 % strany: 11 343

4.3 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2016

Tabuľka 10. Výsledky volieb do NR SR 2016

Strany	Počet platných hlasov	Podiel hlasov	Mandáty	3 % kvórum z počtu hlasov pre stranu	
				Splnili kvótu	Prekrúžkování z nižších pozícií
SMER-SD	737 481	28,28	49	9	0
SaS	315 558	12,10	21	11	0
OLANO-NOVA	287 611	11,02	19	16	8
SNS	225 386	8,64	15	8	2
K-ĽSNS	209 779	8,04	14	7	1
Sme rodina-BK	172 860	6,62	11	7	0
Most-Híd	169 593	6,50	11	13	1
SIET	146 205	5,88	10	9	1
Súčet			150	80	13

Tabuľka 11. Počet kandidátov, ktorí dosiahli kvórum strany a počet prekrúžkovaných kandidátov v roku 2016

Strany	1 % z hlasov pre stranu		Zrušenie kvóra		0,2 % zo zúčastnených voličov		0,1 % zo zúčastnených voličov	
	Splnili kvótu	Prekrúžkování	Splnili kvótu	Prekrúžkování	Splnili kvótu	Prekrúžkování	Splnili kvótu	Prekrúžkování
SMER-SD	15	0	150	10	20	1	32	1
SaS	19	2	150	4	15	1	25	4
OLANO-NOVA	34	10	150	10	22	10	37	10
SNS	32	4	150	4	12	3	25	4
K-ĽSNS	22	6	150	6	9	3	19	6
Sme rodina-BK	27	2	150	2	7	0	14	2
Most-Híd	34	1	150	1	13	1	23	1
SIET	30	2	150	2	9	1	15	2
Súčet	213	27	1200	39	107	20	190	30

Vo voľbách 2016 vo všetkých prípadoch došlo k navýšeniu počtu prekrúžkovaných v 6 z 8 stranických subjektov. Výnimkou je variant 0,2 % všetkých voličov, ktorý sa z hľadiska schopnosti zvýšiť počet prekrúžkovaných vo všetkých stranách ukázal ako najslabší. Variant 0,1 % zúčastnených v porovnaní so žiadnym kvórum opäť limituje iba najväčšiu stranu SMER-SD.

Efektívnejšie ako v predchádzajúcich prípadoch sa javí aj kvórum 1 % strany. Ani v tomto prípade však nebolo schopné obsiahnuť najväčšiu stranu. Strany s 15 a menej mandátmi tak možno považovať za malé. V týchto prípadoch tak kvórum 1 % obsiahlo všetky dostupné mandáty a mierne zvýšilo počet prekrúžkovaných. Výnimkou je K-ĽSNS, kde došlo k väčšiemu navýšeniu. Až kvóra približujúce sa k 0 (0,1 % zúčastnených a zrušené kvórum) sú schopné zachytiť všetky mandáty, ktoré strana získala. Most-Híd poukazuje na limity malých strán (tak ako v roku 2010) a všetky jeho kvóra sú pod pásom získaných mandátov.

4.4 Preferenčné hlasovanie vo voľbách 2020

Tabuľka 12. Výsledky volieb do NR SR 2020

Strany	Počet platných hlasov	Podiel hlasov	Mandáty	3 % kvórum z počtu hlasov pre stranu	
				Splnili kvótu	Prekrúžkovaní z nižších pozícií
OLaNO	721 166	25,02	53	13	7
SMER-SD	527 172	18,29	38	10	0
Sme rodina	237 531	8,24	17	7	1
K-ESNS	229 660	7,97	17	14	4
SaS	179 246	6,22	13	14	2
Za ľudí	166 325	5,77	12	9	1
Súčet			150	67	15

Tabuľka 13. Počet kandidátov, ktorí dosiahli kvórum strany a počet prekrúžkovaných kandidátov v roku 2020

Strany	1 % z hlasov pre stranu		Zrušenie kvóra		0,2 % zo zúčastnených voličov		0,1 % zo zúčastnených voličov	
	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní	Splnili kvótu	Prekrúžkovaní
OLaNO	27	9	150	19	32	10	60	19
SMER-SD	16	1	150	8	14	0	23	3
Sme rodina	23	4	150	4	8	1	17	4
K-ESNS	29	4	150	4	14	4	23	4
SaS	21	2	150	2	13	2	18	2
Za ľudí	19	3	150	3	9	1	14	3
Súčet	135	23	900	40	90	18	155	35

Z komparatívneho hľadiska vychádza najhoršie opäť model kvóra 0,2 % zúčastnených voličov, keďže posilní len najväčšiu stranu a to iba o dvoch prekrúžkovaných. Zvyšné modely pôsobili efektívnejšie pri 4 zo 6 stranách, pričom počty prekrúžkovaných sa pri znižovaní kvóra zvyšovali iba dvom najväčším stranám. Jednopercentné kvórum strany síce zvýši počet prekrúžkovaných vo väčšine strán avšak celkový efekt možno považovať za slabý, pretože iba v prípade Sme Rodina sa zvýšil počet prekrúžkovaných o viac ako dva. Tentokrát mal mierne pozitívny efekt aj na najväčšie strany – SMER a OLaNO. V prípade OLaNO sa však pri kvórach 3 %, 1 % strany a 0,2 % zúčastnených prekrúžkovali do NR SR vždy iba vedúce osobnosti hnutia (vedenie a poslanci) umiestnené na posledných miestach listiny. Na počet prekrúžkovaných tak mala do veľkej miery vplyv predovšetkým „preferenčná“ politika hnutia.

Pri K-ESNS sa všetci štyria prekrúžkovaní dostali vysoko na listine, do prvých 10 miest, a všetky kvóra sú na pozíciách 14 a nižšie. Pri SaS možno pozorovať efekt malej strany, resp. malého počtu mandátov (13). Každé jedno kvórum obsiahlo všetky dostupné mandáty strany, teda neexistoval priestor na zmenu. Strana Za ľudí má síce hodnotu kvór naviazaných na stranu podobnú ako SaS, ale menej populárnejších kandidátov s vyšším počtom krúžkov, čo dáva priestor aj iným kandidátom z nižších pozícií. Výsledkom je, že v počte prekrúžkovaných stranu SaS predbehne.

4.5 Reprezentácia regiónov prostredníctvom zmeny preferenčného hlasovania

Druhou otázkou, ktorou sa text zaoberá je schopnosť zníženého kvóra posilniť reprezentáciu regiónov v NR SR. Skúmali sme bydlisko prekrúžkovaných kandidátov v jednotlivých variantoch kvór na úrovni krajov. Cieľom tejto časti textu je zistiť či sa zmenou kvóra preferenčného hlasovania zvyšuje podiel kandidátov z iného ako Bratislavského kraja, resp. či sa podiel Bratislavského kraja na celkovom počte skutočne prekrúžkovaných znižuje.

Ako možno vidieť v tabuľke nižšie, s klesajúcim kvórom potrebným na započítavanie preferenčných hlasov, resp. stúpajúcim počtom prekrúžkovaných kandidátov dochádza aj k zníženiu podielu prekrúžkovaných „bratislavských“ kandidátov. Najvyšší rozdiel oproti súčasnému stavu vykazuje variant zrušeného kvóra, kedy by podiel prekrúžkovaných „Bratislavčanov“ poklesol zo 41 na cca 25 percent. V tomto prípade podiel kandidátov z Prešovského kraja dosahuje takmer 21 % a blíži sa podielu bratislavských kandidátov. Vo všetkých prípadoch boli najviac pod-reprezentovanými regiónmi Nitriansky a Trenčiansky kraj. Do úvahy však treba zobrať aj to, že prekrúžkovaní kandidáti tvoria len menšiu časť zvolených poslancov a celkové zloženie tak ovplyvňuje rozhodnutia politických strán podľa toho, ako zoradia kandidátov na kandidátnej listine.

Tabuľka 14. Prekrúžkovaní kandidáti podľa bydliska spolu za roky 2010 – 2020

Samosprávny kraj	3 % hlasov strany (aktuálny stav)	1 % z hlasov pre strany	0 % (žiadne kvórum)	0,2 % zo zúčastnených voličov	0,1 % zo zúčastnených voličov
Banskobystrický	4	7	16	5	9
Bratislavský	22	32	38	25	37
Košický	2	7	17	5	14
Nitriansky	0	3	6	1	4
Trenčiansky	1	2	8	1	4
Trnavský	10	10	11	10	11
Prešovský	9	16	31	15	25
Žilinský	6	12	23	9	21
SR spolu	54	89	150	71	125

Tabuľka 15. Bratislavskí verzus mimo bratislavskí prekrúžkovaní kandidáti 2010 – 2020

	Bratislavskí	Nebratislavskí
3 % kvórum (súčasnosť)	41 %	59 %
1 % kvórum	36 %	64 %
0,2 % všetkých hlasov	35 %	65 %
0,1 % všetkých hlasov	30 %	70 %
Bez kvóra	25 %	75 %

5. Záver

Hlavnou témou predloženej analýzy je preferenčné hlasovanie, jeho fungovanie, a možné úpravy. Prvá časť analýzy priblížila povahu a možnosti preferenčného hlasovania. Druhá časť predstavila súčasné nastavenie preferenčného hlasovania na Slovensku a zároveň pojednávala o možnosti úpravy preferenčného hlasovania. Na ňu nadväzovala časť predstavujúca základné charakteristiky preferenčného hlasovania vo vybraných členských štátoch Európskej únie uplatňujúcich pomerný volebný systém. Vzhľadom na predmet predloženej štúdie, ktorým bola úprava preferenčného hlasovania tak, aby dochádzalo k zvýšeniu jeho váhy boli v tejto časti ďalej špecifickejšie priblížené krajiny, ktoré majú nižšie resp. žiadne kvórum viažuce sa na pridelenie mandátov pre jednotlivých kandidátov na základe ich zisku preferenčných hlasov ako Slovenská republika, a to Fínska republika, Holandské kráľovstvo, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovoľvodstvo a Poľská republika. Následne boli v práci analyzované štyri alternatívy zmeny potrebného kvóra pre pridelenie prednostných mandátov. Všetky alternatívy by znamenali zníženie hranice oproti súčasnosti s cieľom zvýšiť počet „prekrúžkovaných“ kandidátov z nižších pozícií na kandidátnych listinách.

Konkrétne išlo o porovnanie nasledujúcich možných alternatív volebného kvóra pre získanie prednostného mandátu cez preferenčné hlasy:

- 1 % z hlasov odovzdaných pre politickú stranu
- 0 % (zrušenie potrebného kvóra)
- 0,2 % zo všetkých odovzdaných platných hlasov
- 0,1 % zo všetkých odovzdaných platných hlasov

Navrhnuté zmeny sme aplikovali na štyri ostatné parlamentné voľby v rokoch 2010 – 2020 a porovnali ich so súčasne platným kvórom pre pridelenie prednostných mandátov: 3 % hlasov pre politické strany. Vo všetkých skúmaných modeloch došlo k nárastu počtu kandidátov, ktorí by potrebné kvórum dosiahli v porovnaní so súčasným stavom. Efektivita preferenčného hlasovania však závisí od počtu kandidátov, ktorí sa z nezvoliteľného miesta na kandidátke prekrúžkujú až na pozíciu zaručujúcu mandát v Národnej rade SR. Z tohto hľadiska sa ako neefektívne, resp. efektívne iba do malej miery javili modely s kvórmi 1 % hlasov strany a 0, 2 % zúčastnených voličov.

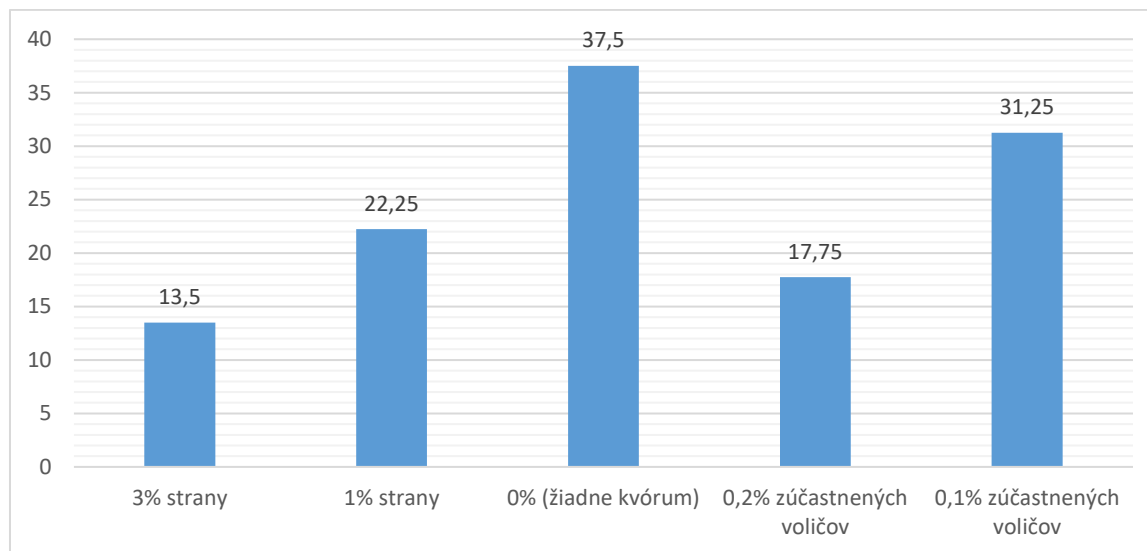
Tabuľka 16. Počet prekrúžkovaných kandidátov z nižších pozícií do parlamentu

Rok	3 % kvórum	0.2 % hlasov	1 % kvórum	0.1 % hlasov	Bez kvóra
2010	11	15	19	29	37
2012	15	18	20	31	34
2016	13	20	27	30	39
2020	15	18	23	35	40
Spolu	52	71	89	125	150

Následujúci graf ukazuje porovnanie priemerného počtu prekrúžkovaných v jednotlivých variantoch. Spriemerované hodnoty za všetky voľby umožňujú lepšie

porovnanie jednotlivých kvór, pretože reflektujú aj zmeny v počtoch strán, ktoré sa dostali do NR SR po jednotlivých voľbách.

Graf 1. Priemerný počet kandidátov, ktorí by sa prekrúžkovali do NR SR 2010 – 2020



1-percentný variant naviazaný na hlasy strany iba v jednom prípade priniesol aspoň dvojnásobný nárast prekrúžkovaných. Jeho efekt v rokoch 2010 a 2012 možno považovať za slabý. V roku 2016 síce zdvojnásobil počet prekrúžkovaných, ale opäť bez efektu na najúspešnejší politický subjekt. V posledných voľbách zvýšil počet prekrúžkovaných až v 4 zo 6 strán, avšak jeho efektivita z hľadiska počtu prekrúžkovaných kandidátov bola nižšia. Jednopercentné kvórum tak nemá stabilné výsledky a nezachytáva všetky strany. Kvórum 0,2 % zúčastnených v porovnaní s ním vykazuje síce presnejšiu úmernosť ale oproti súčasne platnému stavu sa počet prekrúžkovaných výraznejšie nezvýši.

Kvórum 0,2 % zúčastnených navyše vykazovalo privysoké hodnoty pre malé stranické subjekty, čo ich v porovnaní so súčasným kvórum v niekoľkých prípadoch dokonca poškodilo. Zníženie kvóra naviazaného na stranu z troch na 1 % bolo výraznejšie efektívne iba v jednom prípade (2016), kedy sa zdvojnásobil počet prekrúžkovaných. Ani teraz však nebolo kvórum schopné zvýšiť počet prekrúžkovaných vo veľkých stranách. Jeho efekt v rokoch 2010 a 2012 možno považovať za slabý. V posledných voľbách sa zvýšil počet prekrúžkovaných vo väčšine strán, avšak efektivita z pohľadu celkového počtu prekrúžkovaných kandidátov bola nízka. Jednopercentné kvórum možno hodnotiť ako nestabilné z hľadiska zvyšovania počtu prekrúžkovaných a schopnosti zachytiť všetky strany.

Efektívnejší aspoň dvojnásobný počet prekrúžkovaných sú schopné docieľiť kvóra 0,1 % zúčastnených, respektíve nulové kvórum. Prostredníctvom nich by voliči do parlamentu prekrúžkovali v priemere 20-25 % poslancov NR SR z nižších miest na kandidátnych listinách.

Najväčší nárast počtu prekrúžkovaných by logicky prinieslo zrušenie kvóra. V priemere za jednotlivé voľby by sa tak do Národnej rady prednostnými hlasmi voličov dostala jedna štvrtina parlamentu, pričom v súčasnosti je to priemerne iba 9 %. Navyše, zrušené kvórum sa ukázalo ako jediné, ktoré je schopné do maximálnej miery obsiahnuť veľké strany (vítaza volieb) a priniesť v nich výrazný počet prekrúžkovaných. Zrušenie kvóra by mohlo znamenať výraznejšiu zmenu charakteru volebnej listiny, keďže voliči by svojimi krúžkami zoradzovali kandidátov a výraznejšie by ovplyvňovali personálnu skladbu získaných mandátov.

Napriek najväčšej efektívnosti tohto nástroja je nutné upozorniť na jeho možné negatíva. Keďže žiaden z kandidátov by si nemohol byť úplne istý svojou pozíciou mohlo by dochádzať k vnútrostraníckym súbojom o preferenčné krúžky na úkor strany ako takej. Na druhej strane, vo voľbách do Európskeho parlamentu sme boli svedkami väčšieho súboja o krúžky a niektorým stranám to pomohlo k lepšiemu výsledku. Navyše sa objavila aj spolupráca kandidátov, ktorí si navzájom „prihrávali“ preferenčné hlasy svojich podporovateľov a tým pravdepodobne aj zlepšili výsledky niektorých strán.

Ako však bolo spomenuté vyššie, v realite by kandidáti na prvých miestach kandidátok mali stále pomerne výraznú výhodu a je prakticky vylúčené, aby boli prekrúžkovaní väčším počtom kandidátov z nižších pozícií. Pri výrazne zníženom alebo žiadnom kvóre by sa však neopakovala situácia, kedy kandidát s niekoľkými stovkami hlasov získal mandát na úkor kandidátov s výrazne väčším počtom preferenčných krúžkov.

Druhým zaujímavým javom by bolo zvýšenie počtu „nebratislavských“ kandidátov v rámci znižovania kvóra preferenčného hlasovania. Potvrdilo sa, že so zvýšeným počtom prekrúžkovaných kandidátov narastá aj podiel zvolených kandidátov z ostatných krajov v NR SR. Väčšiu regionálnu reprezentáciu však limituje niekoľko faktorov. V prvom rade je to výška kvóra a celkový počet kandidátov. Je potrebné mať na pamäti, že najväčšiu regionálnej pestrosť, resp. najmenší podiel „bratislavských“ kandidátov dosiahol model zrušeného kvóra. Avšak aj prostredníctvom neho voliči personálne rozhodli o zložení približne iba jednej štvrtiny Národnej rady, pričom v ostatných prípadoch to bolo ešte menej. Zvyšok NR SR tak naďalej formuje samotná nominácia na „zvoliteľnú“ pozíciu na kandidátnej listine.

Použité zdroje

ÁLVAREZ-RIVERA, M. *Elections to the Luxembourg Chamber of Deputies*. Dostupné online: <http://www.electionresources.org/lu/>.

BEBLAVÝ, M., a VESELKOVA, M. *Preferential voting and the party-electorate relationship in Slovakia*. *Party Politics* 20: 521, 2014. DOI: 10.1177/1354068811436055.

CVK. *The Saeima Election Law*. Dostupné online: https://www.legislationline.org/download/id/7702/file/Latvia_Saeima_Election_Law_1995_a_m2014_en.pdf.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 (promítnuto usnesení NSS)*. Dostupné online: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ>.

DELOY, C. *Great uncertainty in Slovenia just one month prior to the general elections. General elections in Slovenia / 3rd June 2018*. Dostupné online: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/oeo/oeo-1767-en.pdf>.

FARRELL, D.M., MCALLISTER, I. *Voter satisfaction and electoral systems: Does preferential voting in candidate-centred systems make a difference?* *European Journal of Political Research* 45: 723–749, 2006.

CHYTILEK, R., ŠEDO, J., LEBEDA, T., ČALOUD, D. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009.

KOPEČEK, L. *Konflikt versus konsensus: proměny finského stranického a politického systému*. In: *Politologická revue*, roč. X (2004), č. 2, s. 38 – 58.

LIJPHART, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Heaven, 1984.

MIKUŠOVIČ, D. *Volebný expert Kerekes: Radšej mať horší volebný systém, ktorý je stabilný, ako ho stále meniť*. *Denník N*. 24. novembra 2017. Dostupné online: <https://dennikn.sk/950769/volebny-expert-daniel-kerekes-radsej-mat-horsi-volebny-system-ktory-je-stabilny-ako-ho-stale-menit/>.

NIKODÝM, D. 2011. *Druhá komora parlamentu*. In: *Právny obzor*. – Roč. 6/2011, s. 531–544. – ISSN 0032-6984.

OSCE. *Greece parliamentary elections, October 2019, ODIHR needs assessment mission report*. Dostupné online: <https://www.osce.org/odihr/elections/greece/420839?download=true>.

PASSARELLI, G. *Preferential Voting Systems. Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Palgrave Macmillan -Springer Nature Switzerland AG 2020. (eBook).

PLENTA, P.; CSILLAG, K. *Parlamentné voľby vo vybraných štátoch v roku 2019*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2020.

RIKSDAG. *Elections to the Riksdag*. Dostupné online: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/elections-to-the-riksdag/>.

SPÁČ, P. *The Role of Ballot Ranking: Preferential Voting in a Nationwide Constituency in Slovakia*. East European Politics and Societies and Cultures. 2016, DOI: 10.1177/0888325416631802.

SPÁČ, P. *Tichý hlas voličov: Preferenčné hlasovanie v slovenských parlamentných voľbách*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.

ŠPÁNIK, V. *Fekisoviec máme na Slovensku veľa, ale aj na dedine sa dá inak*. Dostupné online: <https://transparency.sk/sk/akademia/temy/samosprava/fekisoviec-mame-na-slovensku-vela-ale-aj-na-dedine-sa-da-inak/>

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Počet prednostných hlasov pre jednotlivých kandidátov podľa politických subjektov a územného členenia*. 2020. Dostupné online: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data04.html>.

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Voľby a referendá*. Dostupné online: <https://volby.statistics.sk/index.html>.

ŠVECOVÁ, N. *Preferenčné hlasovanie vo vybraných členských štátoch Európskej únie*. Parlamentný inštitút K NR SR. 2014.

TSEBELIS, G.; MONEY, J.: *Bicameralism*. Cambridge University press, 1997.

TWEEDE KAMER. *Standing for election*. Dostupné online: <https://www.houseofrepresentatives.nl/standing-election>.

VON SCHULTZ, Å. A-L. 2018. *Electoral Systems in Context: Finland*. In *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, ed. E.S. Herron, R.J. Pekkanen, and M.S. Shugart, 601–626. New York: Oxford University Press.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/>.