

# Revue Politika 6-7/2006 / Volby 2006 z hlubšího pohledu

## Volby 2006 z hlubšího pohledu

MIROSLAV NOVÁK

Letošní volby do Poslanecké sněmovny potvrdily trendy, o nichž někteří čeští politologové diskutují mnoho let. Podívejme se na českou povolební realitu z pohledu dlouhodobého formování politického a stranického systému.

Začátkem devadesátých let minulého století bylo v českých zemích jen málo politologů. O to víc stojí za zaznamenání, jak byly už tehdy v české publicistice rozšířeny termíny "konsociační demokracie" a "konsenzuální demokracie". Psali o nich zejména Pavel Barša, Andrea Baršová, Vladimíra Dvořáková, Blanka Říchová a Jiří Kunc. Všichni jejich aplikaci na naše poměry vesměs doporučovali. Jedinými českými autory, o nichž je mi známo, že byli už tehdy skeptičtější, byli, jak si vzpomínám, manželé Broklovi, kteří sepsali jeden kritický příspěvek. Nejednou jsem si na něj vzpomněl a mohl na něj později navázat.

### MODEL PRO ČESKOU REPUBLIKU

Aplikace konsociačního typu demokracie na naše poměry nebyla a není vhodná, zejména pak po rozdělení československé federace, kdy se Česká republika stala unitárním státem, kde nebyly významné etnické nebo jazykové menšiny jako maďarská na Slovensku. Ani doporučování konsenzuálního modelu demokracie pro českou politickou scénu nebylo a není podle mého názoru neproblematické.

V současné České republice, která je (na rozdíl od ČSFR nebo tzv. první republiky) kulturně relativně homogenní, je vhodnější se na pomyslném kontinuu mezi "konsenzuálním" a "majoritním" modelem demokracie posunout směrem k "většinovému" modelu. K takovému posunu by mohlo dojít nejlépe a relativně nejsnáze úpravou volebního zákona do Poslanecké sněmovny. Jak jsem se jasně vyjádřil už v březnu 1996, kdy jsme ještě měli stabilní většinovou vládu, taková úprava by se měla opírat zejména o podstatné zmenšení volebních obvodů.

Argumentů proti uvedeným změnám jsem slyšel a četl hodně, ale žádný z nich mě nepřesvědčil. Proti zavedení volebního systému s většinovými účinky se mj. namítá, že je nedemokratický, že neodpovídá našim tradicím, že vyžaduje jinou politickou kulturu, než mají bývalé komunistické země, že je zbytečné ho zavádět, protože problémy českého politického systému nejsou v jeho volebním systému, a konečně že nevede nutně k snažšímu vytváření stabilních vlád.

K prvnímu argumentu je třeba poznamenat, že jak volební systémy s proporcními účinky, tak volební systémy s většinovými účinky jsou v souladu s demokracií a že přísná proporcionalita je v demokracii obvykle spíše nežádoucí, protože nejen ztěžuje vládnutí, ale také verdikt občanů při volbách. Ve spojení "demokratická vláda" jsou důležitá obě slova: demokratická vláda musí vládnout a musí mít k tomu možnost. Je ovšem pravda, že volební systémy s výrazně většinovým účinkem nelze odpovědně zavádět za jakýchkoli okolností, zejména ne tehdy, když by tím byly poškozeny etnické, jazykové nebo náboženské menšiny. To se však netýká ČR.

Pokud jde o argument týkající se tradice, jeho stoupenci neberou v úvahu, že současná Česká republika má zcela jiné sociální a kulturní složení než tzv. první republika nebo polistopadová československá federace a že to, co je důležité nebo dokonce rozhodující pro zemi vysoce etnicky, jazykově nebo nábožensky rozdělenou, může být méně důležité pro zemi poměrně homogenní (a naopak). Např. pro zemi, která je etnicky, jazykově a nábožensky poměrně homogenní, ztrácí funkce lepšího zastupování etnických (a jiných) menšin hodně ze svého významu. V zemích, jako je Belgie, je vzhledem k jejich jazykovému, etnickému a náboženskému složení racionální poněkud upřednostňovat reprezentativitu parlamentu na úkor vládní akceschopnosti. V zemích, jako je Polsko nebo Česká republika, je naopak racionální upřednostňovat vládní akceschopnost, tzn. vybrat spíše takový volební systém do první komory parlamentu, který je do jisté míry "většinotvorný". Často uváděný argument "tradice" ve prospěch vysoce proporčního volebního systému je tedy v České republice irelevantní.

Třetí argument je správný jen do té míry, pokud konstatuje negativní dopady minulého režimu na naši současnost. Nevyplývá z něj však, že by v zemích jako Polsko nebo ČR nemohl být zaveden volební systém s většinovými účinky. Každému pozorovateli je přece už dávno jasné, že v české polistopadové politice nejsou tak vážné autoritářské tendence, s jakými jsme se mohli setkat kupř. v některých zemích bývalého SSSR nebo na Slovensku za Mečiarovy vlády. V ČR už je řadu let "konsolidovaná" (i když málo kvalitní) demokracie. Kromě toho je třeba upozornit, že taková úprava volebního zákona, kterou už dávno prosazují, by v České republice nevedla k systému dvou stran, jak straší jeho odpůrci, ale k tomu, že by se zvýšila pravděpodobnost utváření funkčnějších vlád, a to nejlépe dvoučlenných, programově poměrně stejnorodých koaličních vlád nebo alespoň relativně funkčních menšinových vlád. Hovořit o nějakém nebezpečí nové "totality" (např. "modré") je absurdní.

Ke čtvrtému argumentu lze říci, že volební systém samozřejmě není hlavním zdrojem problémů ani v ČR, ani v jiných zemích. Volební systémy obvykle jen zosťují (nebo zmírňují) problémy, které mají příčinu jinde. Jde však o to, aby Česká republika měla takový volební zákon, který by pomáhal její problémy zmírňovat, a to nejen v průběhu každých jednotlivých voleb zvláště, ale především z dlouhodobějšího hlediska, tj. aby politické strany přiměl k takovému chování, které by usnadnilo utváření většinových stejnorodých koalic nebo alespoň poměrně funkčních menšinových kabinetů. Český politický systém totiž má vážné politické problémy. Např. nízký koaliční potenciál českých politických stran (a antisystémové KSČM zvláště) má za důsledek velmi ztížené fungování českého politického systému. V České republice by byl vhodný takový volební systém, který by velkým stranám dal silné "prémie" a malé vybízel k utváření předvolebních koalic. Perspektivně by pak mohl vést k tomu, že by si i velké strany nakonec uvědomily, že je pro ně výhodné utvářet předvolební koalice s menšími stranami.

### **SKUTEČNĚ POVOLEBNÍ PAT?**

Pátý argument se v nejrozmanitějších podobách objevil po "patovém" výsledku voleb do Poslanecké sněmovny v České republice v červnu 2006. Někteří publicisté se přitom opírají o simulované výpočty Tomáše Lebedy, jak je uveřejnily např. Lidové noviny (5. června 2006) nebo Mladá fronta Dnes (8. června 2006), a vyvozují z nich nesprávné závěry. Lebeda sám píše: "Současný systém mírně posiluje zisky velkých stran na úkor malých. Snaha o jeho změnu směrem k ještě většímu posílení této většinovosti však zdaleka nemusí zajistit stabilní vlády. Velké strany by sice na změně vydělaly, ale jejich malí koaliční partneři ztratí. Výsledek by byl deformován, ale poměr mezi levicí a pravicí se změnit nemusí a patový

výsledek opět není vyloučen. Naopak, pokud bychom dnes měli čistý proporční systém, mohla by se pravostředová vláda těšit podpoře 104 poslanců." Z toho někteří publicisté neopatrně vyvozují, že by bylo naopak lépe, kdybychom měli volební zákon s ještě proporčnějším účinkem, než máme dnes, např. takový, který platil ještě při volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998, kdy bylo jen osm volebních obvodů a používala se Hagenbach-Bischoffova metoda přepočtu hlasů na mandáty, jež vyžadovala dvě skrutinia, nebo že bychom měli dokonce zavést takový proporční systém, kde by území celého státu bylo jediným volebním obvodem a kde by neplatila pětiprocentní klauzule. Pak prý bychom snáze utvářeli vlády.

Dovoluji si zde odkázat na to, co jsem nedávno napsal v úvodu ke knize Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání, kterou jsem za spolupráce svého tehdejšího doktoranda Tomáše Lebedy redakčně koordinoval: "Ti, kdo píšou o vlivu volebních systémů na stranické systémy, obvykle berou v úvahu jen působení při každých volbách zvlášť. Zapomínají, že volební systém s většinovými účinky má také efekty z dlouhodobějšího hlediska, např. nejprve pomáhá dospět k žádoucí bipolaritě, a jakmile se jí dosáhne, přispívá pak k jejímu trvalejšímu udržování. Je proto vysoce nepravděpodobné, že by k takovému problému ‚nepředvídatelnosti‘ za volebního systému, který má většinové účinky, z dlouhodobější perspektivy často docházelo."

Lebeda mj. vypočítal, že za volebního zákona, který u nás platil ještě ve volbách do Poslanecké sněmovny roku 1998, by dnes získala ODS s KDU-ČSL a zelenými dohromady 104 mandátů. A kdyby byl tentýž volební zákon zkombinován se současným počtem volebních obvodů (tj. se čtrnácti namísto tehdejších osmi), získala by tato "pravice" koalice 103 mandátů. Kdyby platil volební zákon, jak ho prosadila ČSSD s ODS za tzv. opoziční smlouvy (a který nebyl v žádných sněmovních volbách aplikován, protože prakticky všechny jeho základní složky zrušil Ústavní soud), pak by "pravice" (rozuměj ODS s KDU-ČSL; zelení by se do sněmovny vůbec nedostali) měla dohromady jen 99 mandátů.

Nechám stranou otázku, zda lze zelené a lidovce považovat za "pravici", a soustředím se na důležitější věci. Vedle problému, že se při podobných výpočtech nepřihlíží k účinkům volebních systémů v časovém horizontu, ale jen v konkrétním čase, je třeba poukázat především na to, že se při nich předpokládá, že se voliči i strany chovají naprosto stejně, ať je volební zákon jakýkoli. Pokud jde ale např. o chování politických stran, je zřejmé, že by malé strany (zelení a lidovci) za volebního zákona, který by měl výrazné většinové účinky, utvořily nejspíše předvolební koalici. Pak by se do Poslanecké sněmovny dostali i zelení a "pravice" by neměla celkem jen 99 mandátů, ale absolutní většinu! Dodávám, že taková předvolební koalice malých stran by také hravě zabránila vzniku systému dvou stran, ze kterého mají někteří čeští publicisté až panickou hrůzu.

Je škoda, že v dnešním volebním zákoně zůstává pro koalice "sčítací" klauzule. V dlouhodobě konsolidovaných západních demokraciích bývají naopak předvolební koalice na úkor samostatně kandidujících stran obvykle zvýhodňovány. Já sám se k takovému "nespravedlivému" (rozuměj disproporčnímu) zvýhodňování koalic také hlásím. Klauzule pro koalice by se měla zvyšovat jen mírně, jak tomu bylo ve volebním zákoně, který u nás platil ještě v roce 1998 (pro dvoučlenné koalice se klauzule zvyšovala jen na 7 %, pro tříčlenné na 9 % a pro vícečlenné na 11 %). Lebeda svého času právem sarkasticky konstatoval, že "sčítací" klauzule pro koalice, jakou máme dnes my (5 % pro jednu stranu, 10 % pro koalici dvou stran, 15 % pro koalici tří stran a 20 % pro vícečlennou koalici), se vyskytují téměř výlučně v postkomunistických zemích.

Samozřejmě že i volební systémy s vysoce proporčními účinky mají "efekty z dlouhodobějšího hlediska", takže např. zrušení pětiprocentní klauzule a zavedení jediného mamutího dvousetmandátového volebního obvodu zahrnujícího celé území státu by pravděpodobně vedlo k tomu, že by se - sice nikoli hned po prvních, ale řekněme po druhých nebo spíše třetích volbách - dostaly do Poslanecké sněmovny různé recesistické skupinky, takže by se sestavování vlád stalo úplným hlavolamem. Připomeňme, jak si v Izraeli (kde je vysoce proporční volební systém) nábožensky fundamentalistické straničky s téměř nulovou voličskou podporou pro své ultraortodoxní stoupence bezohledně vymáhají privilegia v moderní civilizované společnosti neslýchaná.

To, že máme už dávno pětiprocentní klauzuli (nemluvím o sčítací klauzuli, ale o klauzuli pro jednotlivé strany), vedlo k tomu, že se snižuje počet "ztracených" hlasů, které byly dány miniaturním subjektům. Ve volbách do PS PČR v červnu 2006 propadlo jen zhruba 6 % hlasů, což znamená, že občané volili velmi "strategicky" a svůj hlas nedávali těm subjektům, které neměly podle sociologických výzkumů šanci dostat se přes pětiprocentní bariéru. Naproti tomu při volbách do ČNR v roce 1992, když si ještě čeští občané na pětiprocentní klauzuli nezvykli, propadlo zhruba 19 % hlasů.

Vrátím-li se k výše citovanému Lebedovu vyjádření, podle něhož se za méně proporčního volebního zákona, než máme teď, "poměr mezi levicí a pravicí změnit nemusí a patový výsledek opět není vyloučen", lze jej přijmout jen s podstatnými doplňky, které z něj znemožňují vyvozovat závěry, jaké z Lebedových výpočtů dedukovali někteří žurnalisté. Je výborné umět počítat, ale je neméně důležité umět politologicky myslet. "Levici" zde představuje součet mandátů KSČM a ČSSD, "pravici" součet mandátů ODS, KDU-ČSL a zelených a "patový výsledek" pak matematickou rovnost mezi těmito dvěma součty.

Opusťme tyto poněkud problematické souhrny a abstrakce jako "pravice" nebo "patový výsledek" a zaměřme se na jednotlivé problémy. Jaké jsou žádoucí a možné typy vlád v České republice? Je známo, že nejrozšířenějšími možnostmi v západních parlamentních režimech jsou minimální vítězné koalice a menšinové vlády, přičemž menšinové kabinetní vlády jsou méně stabilní (když je ale tvoří jedna strana, která je významně silnější než kterýkoli jiný subjekt v daném systému, mohou i ony fungovat poměrně dobře).

Je známo, že ČSSD považuje menšinovou vládu za jednu z těch možností, se kterými nejvíce počítá. Nezáleží přitom jen na matematickém součtu "levice", ale také na poměru mezi ČSSD a KSČM. Dnes tvoří součet mandátů ČSSD (74 mandátů) a KSČM (26 mandátů) dohromady 100 mandátů. Kdyby v důsledku méně proporčního volebního zákona získala ČSSD o 12 mandátů více (86) a KSČM o 12 mandátů méně (14), kvantitativní matematický součet "levice" by zůstal naprosto stejný (100 mandátů), nikoli však politická kvalita takového "levice". V daném případě by ČSSD mohla snáze vytvořit menšinovou vládu, již by k většině scházelo méně mandátů, byla by méně závislá na podpoře komunistů a měla by větší šanci se udržet a uspokojivě fungovat. V matematice platí, že "100 = 100", v politice však není stovka jako stovka a některé patové situace mohou být "více patové" než jiné.

Nemohu se nepousmát nad tím, jak se dnes hořekuje, že zelení byli ve volbách do PS PČR v červnu 2006 znevýhodněni. Když srovnáme procenta získaných hlasů a křesel, zjistíme, že nejvíce zvýhodněna (ale ne příliš: 40,5 % křesel se dramaticky neliší od 35,4 % hlasů) byla nejsilnější ODS a hned po ní druhá nejsilnější ČSSD (37 % křesel, 32,3 % hlasů). Třetí KSČM nebyla ani znevýhodněna, ani zvýhodněna (13 % křesel, 12,8 % hlasů), čtvrtá KDU-ČSL byla jen velmi mírně znevýhodněna (6,5 % křesel oproti 7,2 % hlasů) a jediné poslední

zelení byli výrazně znevýhodněni (3 % křesel oproti 6,3 % hlasů). Tak to ale přece obvykle bývá, že nejsilnější jsou zvýhodněni a nejslabší znevýhodněni! S levicí a pravicí to věru nijak nesouvisí, nemluvě o tom, že zelení nejsou žádnou pravicí.

Přečtěme si stručné závěry z klasické práce *The Political Consequences of Electoral Laws*, jejímž autorem je Douglas W. Rae. "Volební systémy směřují k nadreprezentaci v křeslech těch stran, které získají nejvíce hlasů, a k podreprezentaci těch stran, které získají nejmenší počet hlasů. Volební zákony často omezují strany reprezentované v parlamentu tím, že zbavují křesel malé strany, zejména ty, které získají nejhorší výsledek při volbách." Když jsem před lety tyto závěry četl poprvé, zdály se mi banální. Je smutné, že i takové banality je třeba dnes připomínat. Ale co jiného zbývá, když se můžeme v novinách dočíst, že jeden bývalý ústavní soudce a profesor ústavního práva považuje náš dnešní volební zákon za protiústavní! Současný volební zákon byl přece po zrušení všech základních prvků opozičně-smluvního volebního zákona koncipován tak, aby byl naprosto nenapadnutelný. Volební obvody nebyly uměle utvořeny, ale staly se jimi nové vyšší územně správní celky. Pokud jde o metodu přepočtu hlasů na mandáty, přešlo se od modifikovaného d'Hondtova dělitele k "normálnímu" d'Hondtovu děliteli, který je nejrozšířenější formulí na světě vůbec a existuje i tam, kde je podobně jako u nás princip poměrného zastoupení zakotven v ústavě (připomeňme Španělsko, kde jsou mimochodem volebními obvody rovněž "přirozené" celky, totiž provincie).

Netvrdím, že velikost volebních obvodů je dnes v ČR ideální. V nejmenším volebním obvodu (Karlovarsko) se volilo pět poslanců a v pražském volebním obvodu přesně pětkrát tolik! Bylo by jistě lepší, kdyby rozdíly ve velikosti volebních obvodů byly výrazně menší, ale to se dá prosadit jen velmi obtížně. Zelení měli svou voličskou podporu na rozdíl třeba od lidovců relativně rovnoměrně rozloženu, a tak jim v řadě volebních obvodů scházelo jen málo hlasů k tomu, aby tam získali mandát. Dá rozum, že se zelení prosadili zejména ve velkých volebních obvodech (např. pražském), kam se dostali zástupci všech pěti stran, které překročily na celostátní úrovni pětiprocentní klauzuli (včetně lidovců, kteří mají v Praze jen mizivou voličskou podporu), zatímco na Karlovarsku se podařilo získat křesla jen třem nejsilnějším stranám (ODS a ČSSD po dvou, KSČM jeden mandát).

Volební systém působí (na strany a na voliče) i střednědobě a dlouhodobě, a proto je absurdní vycházet výlučně ze simulací, jaký výsledek by ten či onen volební zákon měl jen v tom či onom jednotlivém případě zvláště. Tím spíše, že se přitom vychází z pochybného předpokladu, že se voliči a strany budou chovat vždycky naprosto identicky, ať už je volební zákon jakýkoli. Je neméně absurdní domnívat se, že matematická rovnost je totéž co politická identita. "Levice" může mít 100 mandátů tak, že ČSSD má zhruba devadesátiprocentní většinu a komunisté desetiprocentní menšinu, nebo může být vztah mezi nimi mnohem vyrovnanější. Obě situace jsou politicky naprosto odlišné. Snad je jasné, že je třeba posilovat velké strany, nikoli se snažit, aby i miniaturní stráničky měly přesně proporční parlamentní zastoupení. Zvýhodňováním velkých stran a předvolebních koalic se usnadní přinejmenším utváření relativně funkčních minoritních kabinetů a malé strany to donutí, aby vytvářely předvolební koalice (což je zachrání a zvýší pravděpodobnost vzniku vládních většin). Navíc z dlouhodobějšího hlediska se zvyšuje pravděpodobnost, že i velké strany budou utvářet předvolební koalice.

Například v Itálii (přestože tam existovala "tradice" poměrného zastoupení) si strany časem zvykly na převážně většinový volební systém a začaly utvářet předvolební koalice. Potom mohl tehdejší premiér Berlusconi prosadit důmyslný proporční volební systém s většinovými

prvky, který vychází právě z toho, že si strany za převážně většinového volebního systému už zvykly formovat předvolební koalice, a zaručit díky premii vítězné koalici, že získá absolutní většinu v první komoře.

## MOŽNÉ ZMĚNY VOLEBNÍHO ZÁKONA A ÚSTAVY

Volební zákon by se neměl upravovat tak, aby byl ještě proporcčnější, než je dnes, ale naopak aby byly jeho většinové prvky výrazně posíleny. Při úvaze o optimální modifikaci volebního zákona do Poslanecké sněmovny se nejvíce nabízejí dvě úpravy: zavést systém (dělitel) Imperiali převodu hlasů na mandáty a upravit volební obvody tak, že by se za základ sice vzaly ty současné, ale výrazně by se zmenšily a jejich velikost by se vyrovnala (resp. přiblížila, aby se jednotlivé volební obvody velikostně příliš nelišily). V současné době máme totiž příliš velký rozdíl mezi velikostmi jednotlivých volebních obvodů, což není dobré, protože účinky volebního zákona se značně liší od jednoho obvodu k druhému.

Úpravy by bylo možné provést například tak, že jeden nebo dva nejmenší volební obvody by se ponechaly v původní velikosti, většina obvodů by se rozdělila na dva a několik největších na tři zhruba stejně velké volební obvody (jde jen o hrubý návrh, který by se musel pořádně propracovat). To, že by se za základ vzaly současné územně správní celky a že by cílem nebylo jen zmenšení volebních obvodů, ale také odstranění velkých rozdílů v jejich velikosti, by bylo věrohodnější než snaha o prosté zmenšení volebních obvodů.

Úprava velikosti volebních obvodů by měla být doplněna zavedením dělitele Imperiali, protože jen velmi malé volební obvody (menší nebo maximálně rovné pětimandátovým) by byly velmi účinné v kombinaci se stávajícím d'Hondtovým systémem převodu hlasů na mandáty, který napomáhá velkým stranám jen mírně. Pětiprocentní klauzule by se měla ponechat, ale zrušit by se měla sčítací klauzule pro koalice, jíž by měly nahradit klauzule, které platily ještě pro volby v roce 1998 (tj. 7 % pro dvoučlenné, 9 % pro tříčlenné a 11 % pro vícečlenné koalice). Kromě toho by se měla upravit ústava, a to v tom smyslu, že by z ní byla vypuštěna formulace o zásadách poměrného zastoupení, aby Ústavní soud nemohl snadno zneplatňovat úpravy volebního zákona. Počet mandátů v Poslanecké sněmovně by se mohl zredukovat na liché číslo (např. na 175), aby se nemohlo stát, že by vznikly dva stejně velké bloky.

Je pochopitelné, že taková reforma je v současnosti velmi těžko průchodná. Minimalistický návrh proto počítá pouze se snížením volební klauzule pro koalice. Pokud jde o změnu počtu mandátů v Poslanecké sněmovně, snažší by bylo prosadit jejich zvýšení na 201. Velikost volebních obvodů, d'Hondtova metoda i pětiprocentní klauzule pro jednotlivé strany by se ponechala. Od této úpravy pochopitelně nelze žádat žádné zázračné výsledky, zejména ne hned. Ale lepší něco než nic.

Text je redakčně upravenou a aktualizovanou verzí příspěvku, jenž byl přednesen ve dnech 18.-19. května v Brně na konferenci Mezinárodního politologického ústavu a Konrad Adenauer Stiftung "Parlamentní volby 2006 a česká politika. Druhé brněnské politologické sympózium".

## **Institut pro politiku a kulturu**

- [Informace o institutu](#)
- [Lidé a kontakty](#)
- [Revue Politika](#)
- [Analýzy a monitoring](#)
- [Konference, semináře, přednášky](#)
- [Projekty](#)

## **Revue Politika**

- [Informace o Revue Politika](#)
- [Literární a kulturní příloha Proglas](#)
- [Přílohy o evropské politice](#)
- [Objednávka předplatného](#)
- [Ceník inzerce](#)
- [Revue Politika 8/2006](#)
- [Revue Politika 6-7/2006](#)
- [Revue Politika 5/2006](#)
- [Revue Politika 4/2006](#)
- [Revue Politika 3/2006](#)
- [Revue Politika 2/2006](#)
- [Revue Politika 1/2006](#)
- [Archiv](#)

## **Odběr novinek**

Váš e-mail

Přihlásit se

[více informací](#)