

Volební reforma v České republice v letech 1998 – 2000

MICHAL KLÍMA

26. května 2000 byla ve třetím čtení schválena dolní komorou parlamentu novela volebního zákona, která zásadním způsobem mění parametry politické soutěže v České republice. K pochopení příčin, „proč“ byla zvolena právě taková radikální varianta volební reformy, může dopomoci rekonstrukce celého dlouhodobého procesu, „jak“ k tomu došlo. Tabulka 1 zachycuje zlomové události v letech 1998 – 2000, které významnou měrou přispěly ke konečnému produktu volebního inženýrství. Jinými slovy volební reforma má své kořeny v konkrétním historicko-mocenském rozložení politických sil. O její podobě rozhodovali jen dva volební a povolební vítězové, kteří mezi sebou uzavřeli tzv. opoziční čili kartelovou smlouvu: ČSSD a ODS.¹

Tabulka č. 1: Reforma volebního systému – časová posloupnost

datum	událost	výstup
19. – 20. června 1998	volby do Poslanecké sněmovny	
9. července 1998	podepsání tzv. opoziční čili kartelové smlouvy	čl. VII
15. říjen 1999	do tohoto data ODS dává lhůtu ČSSD	
říjen 1999 – leden 2000	vládní krize	návrh na „superkoalici“
26. leden 2000	druhá smlouva mezi ČSSD a ODS	4. část – „dohoda o zákl. parametrech vol. systému“
15. březen 2000	schválen vládní návrh novely volebního zákona	
26. květen 2000	schválena novela volebního zákona v dolní komoře parlamentu	

1. Okolnosti povolebního vyjednávání a tzv. opoziční čili kartelová smlouva

Změna volebního systému, jež byla na pořadu dne v první polovině roku 2000, je přímým důsledkem povolebního vyjednávání v polovině roku 1998. Tehdy zvítězila ve volbách do Poslanecké sněmovny sociálně demokratická strana (ČSSD) se ziskem 32 procent hlasů. Z logiky

výsledků voleb (viz tabulka č. 2), pořádaných podle poměrného principu, vyplývala nutnost pokusit se o sestavení koaliční vlády.

Jako první byl sestavením vlády prezidentem pověřen představitel nejsilnější strany – předseda ČSSD Miloš Zeman. Svého úkolu se vítězná strana ujala, když především jednala se svým programově nejbližším partnerem ve středu politického spektra – s křesťansko-demokratickou stranou KDU-ČSL. Jelikož součet mandátů obou stran činil 94 a k parlamentní většině 101 mandátů scházelo 7 křesel, bylo třeba rozšířit koalici o třetího partnera. KDU-ČSL si vymínila, že tím třetím koaličním partnerem by se měla stát menší pravicová strana Unie svobody (nikoliv komunistická strana – KSČM, která byla vnímána všemi ostatními jako antisystémová strana).

Tabulka č. 2: Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny (1998)³

	% hlasů	mandátů	% mandátů
ČSSD	32,3	74	37,0
ODS	27,7	63	31,5
KSČM	11,0	24	12,0
KDU-ČSL	9,0	20	10,0
US	8,6	19	9,5
Ostatní	11,4	—	—
Celkem	100,0	200	100,0

Tříkoalice (ČSSD, KDU-ČSL, US) se svým součtem 113 mandátů se z pohledu první strany v pořadí jevila jako přirozené uskupení, jež odpovídá nejběžnějšímu koaličnímu tvaru vlády – „minimálně vítězná spojená koalice.“³ Neboli jednalo se o zformování takového tvaru vlády, kde by se uplatňoval princip maximalizace moci, stejně tak jako princip relativní programové blízkosti. V konečném stadiu vyjednávání mezi třemi stranami, ČSSD vyšla více než na půl cesty vstříc svým partnerům. Nabídla jim nejen paritní zastoupení, ale dokonce i premiérské křeslo. Konkrétně M. Zeman na svých jednáních navrhl, aby zastoupení ve vládě odpovídalo poměru 8 : 4 : 4 (v pořadí ČSSD, KDU-ČSL, US). A to vše v situaci, kdy poměr mandátů mezi těmito třemi stranami byl přibližně 3 : 1 : 1. Navíc místo předsedy vlády bylo nabídnuto lídru KDU-ČSL J. Luxovi.⁴

Tento až překvapivý návrh vítězná strana nebyl náhodný. Jeho „velkorysost“ spočívala v jisté výchozí slabosti této strany, jež souvisela s konkrétní historicko-politickou situací v ČR po roce 1989. Uběhlo pouhých 9 let od pádu totalitního systému, od pádu komunismu. Podobně jako i v případě destrukce autoritativních režimů ve Španělsku a Portugalsku v 70. letech, se i v ČR v prvním přechodném období vychýlilo kyvadlo sympatií ve prospěch politických sil pocházejících z opačného spektra, než představitelé nedemokratického režimu. Nikoliv náhodou po relativně dlouhou dobu všechno levicové bylo v ČR považováno za všechno zpátečnické, co směřuje k restauraci původních autoritativních pořádků. V tomto smyslu také ČSSD jako levicová strana byla víceméně považována za „nespolehlivou stranu“. Její image ovlivňovala i skutečnost, že neměla zkušenost z výkonu vládní moci. Právě proto šly ústupky při vyjednávání složení vlády v roce 1998 tak daleko. V každém případě to však svědčilo o politickém pragmatismu, o ochotě ČSSD dosáhnout v této záležitosti kompromisu.

Jestliže KDU-ČSL s návrhem více než souhlasila, pak US se vyjádřila záporně. Paradoxní na celé věci je to, že i když US návrh ČSSD odmítla, slovy svého předsedy J. Rumla ho ocenila. V čem spočívalo toto odmítnutí? Za prvé v tom, že navenek nad pragmatismem převládlo ideologické vidění, které odmítalo kompromitovat se spoluprací s levicí. Odpovídalo to vyhrčené ideologické kampani, jež se ze strany pravicových stran (především pak ODS) nesla v duchu mobilizace proti levici. Za druhé, US sledovala pravděpodobně svůj vlastní pragmatický scénář. Na základě postupu US v povolebním vyjednávání, ale i též na základě svého předešlého postupu při pádu vlády z konce roku 1997 a následném sestavení poloúřednického kabinetu, lze usuzovat, že US neměla konečný zájem se dohodnout ani s ČSSD, ani s ODS jakožto dvěma nejsilnějšími stranami. Existuje nikoliv nepravděpodobná domněnka, že US předpokládala, že se ani na poprvé v případě ČSSD, ani na podruhé v případě ODS nepodaří sestavit většinovou vládu. Pak by podle ústavy nastupovala třetí eventualita, respektive prezident by pověřil zformováním vlády třetí stranu. Tím by se vytvořil prostor pro omezení vlivu dvou největších stran.

Vycházejíce z této logiky a ze svého vlastního pragmatismu, obě volebně nejsilnější strany – ČSSD a ODS – podepsaly urychleně společnou smlouvu. Urychleně proto, že samotný návrh na vzájemnou spolupráci vzešel pouhých 10 dní po volbách ze strany ODS; a to ještě ve chvíli, kdy ČSSD vyjednávala s KDU-ČSL a US. Po nezdaru těchto jednání, ČSSD 14 dní po volbách vyslovila s návrhem ODS souhlas a 20. den došlo k jeho podepsání (9. 7. 1998). Obecně lze říci, že povolební jednání se skončila v nestandardně krátkém čase.

Návrh ze strany ODS byl pro veřejnost v mnoha ohledech překvapivý. Byla to právě tato strana, která se nejvíce vyhraňovala vůči ČSSD a která spustila předvolební kampaň v duchu ideologické mobilizace proti hrozbě nástupu levice. Proto se spíše předpokládalo, že tato strana má programově blíže ke KDU-ČSL a US (možnost sestavit vládu s většinou 102 poslanců) než k ČSSD. Byly zde však zkušenosti ze společného podílu na vládě, ale také z jejího rozpadu koncem roku 1997.

* * *

Jaký typ partnerství mezi sebou uzavřely dvě nejsilnější strany z opačných konců politického spektra (abstrahuje-li se od radikálních či extrémních stran), představujícího 60 procent voličských hlasů, respektive 68,5 procent mandátů?

Dohoda, která ve své oficiální verzi byla nazvána svými iniciátory tzv. „*opoziční smlouvou*“, je ve skutečnosti *smlouvou kartelovou*⁵. Je to smlouva o rozdělení moci v době současné a budoucí. Volebně vítězná strana ČSSD se zajišťuje právo sestavit si svou vlastní menšinovou vládu, neboli garantuje vládnout po celé čtyřleté funkční období, ovšem za určitých podmínek. Tou klíčovou nevyřčenou podmínkou tu je právo druhé strany v pořadí – tedy ODS – samostatně vládnout po příštích parlamentních volbách. Obě smluvní strany tudíž přijaly pragmatický princip „*vláda za vládu*“. Jinými slovy, „my necháme vládnout vás, ale vy nechte zase vládnout nás příští čtyřleté období“. Jestliže ČSSD měla být v době současné jistěna smluvním závazkem ODS, že zablokuje jakýkoliv pokus hlasovat o nedůvěře vládě (článek I), pak ve stejném duchu se zavazovala ČSSD vůči ODS, ale v perspektivě blízké budoucnosti: kromě jistého předání podílu na moci (čl. III-V)⁶ se ČSSD zavázala, že spolu s ODS prosadí příslušné ústavní změny a volební reformu. Konkrétně čl. VII se zmiňuje o společném závazku:

„...předložit do 12 měsíců od podepsání této dohody návrh takových úprav Ústavy ČR a dalších zákonů, které přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů

při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy ČR posilí význam výsledků soutěže politických stran.“⁷

Právě poslední slova deklarující požadavek na „posílení významů výsledků soutěže politických stran“ v sobě skrývají ujednání o změně volebních pravidel ve směru posílení zisku největších, nebo spíše vítězných stran. Smlouva mezi ČSSD a ODS tak měla zcela jednoznačně **kartelovou povahu**, neboť si kladla za **cíl omezit konkurenci na politickém trhu**. Především šlo o to vymanévrovat menší a dokonce i středně velké strany z politického neboli parlamentního prostoru prostřednictvím účelové změny volebních pravidel.

Podle ujednání se podařilo téměř do roka a do dne vypracovat společný návrh změn ústavy. Pokud však jde o volební reformu, existovaly zde, až do konce roku 1999, nesmířitelné rozdíly.

2. Odlišné postavení a zájmy dvou smluvních stran

Ačkoliv ani jedna z obou stran neměla ve svém předvolebním programu vytyčen cíl změnit zásadním způsobem volební systém, přesto se první radikální návrhy objevily ihned po uzavření vzájemné kartelové smlouvy. První předběžné názory v tomto směru vyjádřili předsedové obou největších stran. Předseda ODS V. Klaus navrhoval jednokolový prostě většinový systém,⁸ zatímco předseda ČSSD M. Zeman přišel s iniciativou na vytvoření 81 dvoumandátových obvodů v hranicích volebních teritorií Senátu, což by vedlo ke zmenšení počtu poslanců z původních 200 na 162.⁹ Je zřejmé, že oba názory předsedů smluvních stran odrážely jejich odhodlání změnit parametry politické soutěže ve svůj prospěch.

Ovšem ČSSD formovala svou vládu právě ve chvíli, kdy poprvé v transformačním období docházelo k poklesu hrubého domácího produktu. Nikoliv náhodou nový premiér M. Zeman prohlašoval o svém týmu, že se jedná „o vládu sebevrahů“. A nikoliv náhodou místopředseda smluvní strany M. Macek prohlašoval, že cílem ODS je svého partnera „historicky znemožnit“. Ve světle hospodářské recese, ale i z důvodů vládní nezkušenosti a nedokonalé komunikační strategie, se začaly volební preference vládní ČSSD postupně snižovat z původních 30 % v roce 1998 až na téměř 10 % na přelomu 1999/2000. Za těchto pozměněných podmínek představitelé ČSSD již byli mnohem méně ochotni odsouhlasit taková volební pravidla, která by příliš posilovala velké strany, a naopak silně oslabovala ty malé. Sama ČSSD se dostávala do pozice spíše menší strany. A tak vedle sebe ve smluvním svazku stály dvě strany – ČSSD a ODS – ovšem se zcela protichůdnými zájmy. Jedné z nich bylo umožněno sestavit menšinovou vládu; druhá jí poskytovala tichou podporu za podmínky uskutečnění nejen, ale především, volební reformy. Vládní strana ČSSD ztrácela volební preference, kdežto podpůrná strana (support party) ODS se permanentně pohybovala na prvním místě, co se týče volebních preferencí. Je proto logické, že podpůrná strana usilovala o takovou volební reformu, která by jí napříště zajistila jasné vítězství, neboli získání parlamentní většiny znamenající možnost vytvořit jednostranický kabinet. Naopak vládnoucí, ale slábnoucí ČSSD si byla vědoma, že musí usilovat o minimalizaci většinového efektu připravované volební reformy.

ODS požadovala, když ne souhlas s jednokolovým prostě většinovým systémem, tak aspoň maximální přiblížení se efektům tohoto mechanismu. ODS proto navrhovala svou kompromisní variantu v podobě radikálního posílení většintvorných prvků v rámci systému poměrného zastoupení. Konkrétně požadovala přibližně 35 volebních obvodů při současném snížení počtu

poslanců (z 200 na 175 až 160) a při využití Imperialiho matematické metody převodu hlasů na mandáty. Konkrétně by to znamenalo, že velikost volebního obvodu by mohla dosáhnout hodnoty kolem 4,5 mandátů. ČSSD si samozřejmě dobře uvědomovala, že takto malé volební obvody a tak silně disproporčně se chovající metoda Imperialiho dělitele by mohly vést k její drtivě porážce v příštích volbách. Se svými 10-15 procenty preferenčních hlasů si dovedla spočítat, že by mohla mít problém získat vůbec nějaký mandát.

3. První výročí – ČSSD pod tlakem

U příležitosti blížícího se prvního výročí od podpisu tzv. opoziční smlouvy a jejího bilancování se ČSSD dostávala pod tlak svého smluvního partnera ODS, aby již konečně přijala dlouho odkládané rozhodnutí týkající se změny volebního zákona. V rámci ČSSD proti sobě stály dva návrhy. Ten umírněnější, reprezentovaný místopředsdkyní P. Buzkovou, počítal s variantou zvýšení počtu volebních obvodů jen na 14. Těchto čtrnáct nově navrhovaných volebních teritorií mělo kopírovat přesný počet budoucích vyšších územních samosprávných krajů. Druhý návrh byl podstatně radikálnější, počítal s nárůstem volebních obvodů až na počet 36, což odpovídalo tzv. kompromisním požadavkům ODS.

Na pozadí tohoto vnitrostranického sporu v ČSSD o podobu volebního systému byl střet o perspektivu tehdejší a budoucí vlády. Předseda ČSSD a premiér spolu se členy vlády měli prioritní zájem na udržení smlouvy ODS jako garanta udržení si své moci. Naopak část mladších představitelů ČSSD, kteří nezaujímalí vládní posty, jako například místopředsdkyně ČSSD a Poslanecké sněmovny P. Buzková, pojímali smlouvu s ODS za dočasnou, a perspektívně se orientovali spíše na KDU-ČSL či dokonce US.

Víceméně „vládní stanovisko“ uvnitř ČSSD dokládá způsob argumentace bývalého vicepremiéra E. Lánského: „Jestliže s návrhem nebudete souhlasit teď, v nejtěžší chvíli sociální demokracie, poškozujete tím celou stranu. Odejmete jí možnost, aby vládla celé čtyřleté období.“¹⁰ Argument, že neprojde-li změna volebního zákona, ODS vypoví opoziční smlouvu, zpochybnila pouze P. Buzková. Upozornila na to, že se ve společné smlouvě doslovně nic neříká o tom, jak konkrétně volební zákon změnit.¹¹

Nakonec v roce 1999 na červnovém zasedání ústředního výkonného výboru ČSSD bylo 73 procentní většinou přijato usnesení, které bylo v souladu se stanoviskem premiéra, a tedy vycházelo vstříc smluvní ODS. Tímto usnesením bylo předsednictvu ČSSD uloženo uzavřít dohodu s ODS o společném předložení návrhu změny volebního zákona pro volby do Sněmovny, jež by měla vést ke zvýšení volebních obvodů „až do počtu 36“ při použití d'Hondtova dělitele a s účinností od 1. ledna 2002.¹²

I když „vládní stanovisko“ uvnitř ČSSD převážilo, přesto došlo k jejímu ne zcela bezvýznamnému rozředění přijatými doplňky. Šlo o odklad předložení zákona do parlamentu až na rok 2000 a o mlhavou formulaci o zvýšení počtu obvodů „do šestatřiceti“. Tato nejasná formulace nechávala ČSSD ještě otevřená vrátka pro případ setrvalého poklesu volebních preferencí. Zároveň si tím také ponechávala prostor pro vyjednávání s KDU-ČSL a US o podpoře státního rozpočtu.

4. Lhůta 15. října 1999 a vládní krize

Ještě koncem června 1999 výkonná rada ODS vyslovila nesouhlas s návrhem ČSSD a požadovala další jednání. Když se nepodařilo splnit termín 9. července, nastala obměna ve složení komise zabývající se volebním zákonem. Práce šestičlenné komise¹³ se měla výhradně soustředit na novelu volebního zákona, neboť se již nemusela „rozptylovat“ změnami ústavy, na kterých se strany dohodly.

Na podzim 1999 ODS vystupňovala svůj tlak na ČSSD, když jí naznačila, že už nadále nehodlá oddalovat dohodu na změnu volebního systému, která by měla v budoucnu posílit pozici vítěze. Na svém zářijovém zasedání přijalo grémium ODS usnesení, ve kterém zavázalo své členy ve společné komisi s ČSSD, aby urychlili práce na přípravě nového volebního zákona a do měsíce předložili konečný výsledek jednání. V prohlášení strany ze dne 17. září se uvádí:

„Vzhledem k tomu, že termín 12 měsíců již uplynul a odborná práce na zásadách tohoto zákona již končí, zavazujeme členy ODS ve společné komisi, aby předložili grémiu ODS konečný výsledek jednání do 15. října tohoto roku.“¹⁴

Jaké kroky by ODS podnikla v případě nedodržení tohoto termínu, nebylo zprvu zcela jasné. Mnohé napověděl místopředseda ODS M. Macek, který zcela otevřeně prohlásil: „Za sebe říkám, že pokud neuvidím snahu sociální demokracie naplnit v tomto opoziční smlouvu, v takovém případě bych svůj podpis pod ní stáhl.“¹⁵

Co se minilo lhůtou s datem 15. října, se brzy ukázalo zcela zřejmé. ODS odmítla podpořit schválení vládního návrhu státního rozpočtu a vyvolala vládní krizi svou iniciativou na vytvoření tzv. superkoalice. Návrh na zformování supervelké koalice, jejíž součástí by se staly všechny čtyři demokratické strany ve Sněmovně (ČSSD, ODS, KDU-ČSL, US), byl ve skutečnosti jakýmsi neoficiálním vyjádřením nedůvěry menšinové vládě ČSSD ze strany smluvní ODS. Iniciativa se supervelkou koalicí a následně zahájená jednání ODS se čtyřkoalicí měly zapůsobit jako „práskání biče na nedostatečně vstřícnou ČSSD.“¹⁶

Neschválením státního rozpočtu a další zpochybnění vlády podáním návrhu na sestavení nové tzv. superkoaliční vlády byla zahájena dlouhodobá, tři měsíce trvající vládní krize (říjen 1999 – leden 2000). Konec tomu učinila až další – v pořadí již druhá smlouva podepsaná 26. ledna 2000. Jako klíčová se zde jeví věcná dohoda mezi ODS a ČSSD o hlavních parametrech nové volební reformy.

5. Dva matematické modely s odlišnými politickými důsledky

V čem tak podstatně se vlastně rozcházejí představy obou smluvních stran v polovině roku 1999, že to vedlo k dlouhodobé vládní krizi? V podobě dvou návrhů ODS a ČSSD proti sobě ve skutečnosti stály dvě varianty na posílení většinotvorných prvků v systému poměrného zastoupení: jedna více a druhá jen o něco méně radikální (umírněnější varianta již byla dříve odmítnuta – viz koncepce P. Buzkové se 14 volebními obvody). Jinými slovy, střetly se zde především dva odlišné matematické modely přepočtu hlasů na mandáty.

Již americký politolog nizozemského původu A. Lijphart upozornil, že volební systém poměrného zastoupení má mimo jiné tři pohyblivé složky, které významným způsobem ovlivňují míru proporcionality neboli disproportionality. Zmiňuje se o velikosti volebního obvodu (dána

počtem přidělovaných mandátů), o matematické metodě převodu hlasů a o počtu poslanců v dolní či jediné komoře.¹⁷ Jak ukazuje tabulka číslo 3, zvláště v těchto třech prvcích se obě strany zásadně rozcházejely.

Tabulka č. 3: Klíčové rozdíly v pohledech na volební reformu

	ČSSD	ODS
velikost volebního obvodu	až 36	aspoň 35
matematická metoda	d'Hondt	Imperiali
počet poslanců	200	160 – 175
dobu schvalování	2000	1999
platnost	1. ledna 2002	1. ledna 2001

Pokud jde o velikost volebních obvodů čili o jejich počet, pak obecně platí: čím více mandátů se rozděluje v individuálním volebním teritoriu, tím více se prosazuje princip poměrného zastoupení. Nebo naopak, čím méně se přiděluje mandátů v konkrétním volebním okrsku, tím více se zvyšuje bariéra pro menší strany a vzrůstá disproportionality. Konkrétně to znamená, že volební obvody s velikostí 10 mandátů a více vedou při víceméně neutrální matematické metodě převodu hlasů spíše k poměrným výsledkům. S postupným poklesem přidělovaných mandátů pod hodnotu 10 se začíná stále více zvyšovat disproportionality. Svědčí o tom tabulka 4, která ukazuje, jak se snižující se velikostí volebního obvodu neúprosně zvyšuje neformální volební klauzule („effective threshold“), která výrazně omezuje možnosti menších či dokonce středně velkých stran získat zastoupení v zákonodárném sboru.

Tabulka č. 4: Systémy poměrného zastoupení s d'Hondtovou metodou a jediným skrutiniem seřazené podle velikosti volebního obvodu (1945-90)¹⁸

	počet voleb a období	matematická metoda	velikost vol. obvodu	efektivní vol. klauzule (%)
Francie	3:1945-listopad 1946	d'Hondt	5,2	12,9
Francie	1:1986	d'Hondt	5,8	11,7
Lucembursko	3:1979-1989	d'Hondt	6,0	11,3
Španělsko	5:1977-1989	d'Hondt	6,7	10,2
Norsko	2:1945-9	d'Hondt	7,5	9,2
Švýcarsko	11:1947-87	d'Hondt	8,2	8,5
Švédsko	1:1948	d'Hondt	8,2	8,5
Belgie	3:1979-89	d'Hondt	12,0	5,9
Portugalsko	7:1975-87	d'Hondt	12,4	5,7
Finsko	13:1945-87	d'Hondt	13,2	5,4
Lucembursko	10:1945-89	d'Hondt	14,0	5,1
Dánsko	3:1979-89	d'Hondt	15,3	4,7
Portugalsko	2:1987-9	d'Hondt	24,0	3,0

Je zřejmé, že rozmezí s velikostí 12 až 24 mandátů na jeden volební obvod generuje minimální procentuální rozdíly v hodnotách neformální volební klauzule (rozpětí 3 – 6 procent). S poklesem pod osmimandátovou velikost volebního teritoria progresivně narůstá disproportionality. Tyto hodnoty nepsaného volebního kvóra však měří Lijphart v podmínkách matematické metody d'Hondtova volebního dělitele (1, 2, 3, 4...), který působí relativně mírně ve prospěch větších stran. Jestliže by však došlo k použití Imperialiho dělitele (2, 3, 4, 5...), pak se disproportionální účinek ještě umocňuje.

Simulační přepočty výsledků sněmovních voleb z roku 1998 podle d'Hondtova a Imperialiho dělitele dávají tušit, v čem spočívala nesmiřitelnost mezi návrhy ČSSD a ODS. Tabulka 5 názorně ukazuje, jak obě matematické metody volebního dělitele vedou v podmínkách malých volebních obvodů (35 volebních jednotek – tj. velikost 5,7) k výrazně odlišným politickým důsledkům.

Tabulka č. 5:
Simulační přepočty výsledků voleb do Sněmovny (1998) pro 35 volebních obvodů¹⁹

	% hlasů	rok 1998	d'Hondt	Imperiali	upravený d'Hondt ^{a/}	upr. d'H. 4K ^{b/}
ČSSD	32,31	74	87	111	103	88
ODS	27,74	63	71	79	83	70
KSČM	11,03	24	23	4	5	2
KDU-ČSL	9,00	20	12	6	6	–
US	8,60	19	7	0	3	–
čtyřkoal.	19,05	–	–	–	–	40
Celkem	±100	200	200	200	200	200

^{a/} Upravený d'Hondt české provenience používá místo prvního dělitele „1“ číslo 1,42.

^{b/} 4K udává mandáty přidělené upraveným d'Hondtem při hypotetické společné kandidátce čtyřkoalice – sečtení hlasů KDU-ČSL, US a DEU. ODA se nezúčastnila voleb.

Výsledky voleb z roku 1998 odpovídají větším volebním obvodům s průměrnou velikostí 25 mandátů. Podle simulačního přepočtu by d'Hondtova metoda volebního dělitele běžně používaná v systémech poměrného zastoupení v menších volebních obvodech vynesla největším stranám dodatečně zisky mandátů: ČSSD o 6,5 procenta více, ODS o 4 procenta.

Ovšem Imperialiho dělitel by jim za stejných podmínek přiknul ještě podstatně vyšší disproportionální bonus. Vítězná ČSSD by oproti původním 37 získala dokonce 55,5 procenta mandátů, což by jí zajistilo pohodlnou parlamentní většinu. Nikoliv nadarmo má tato metoda volebního dělitele název, jaký má. Skutečně se vyznačuje „imperiální povahou“ odměňující silně nadměrným způsobem velké na úkor menších. Právě díky této své vlastnosti se vůbec nepoužívá, neboť by to bylo v *přímém protikladu vůči principu poměrného zastoupení*.

* * *

Varianta ČSSD tak byla měkčího rázu, neboť k zisku více než 50 procent poslaneckých křesel vyžadovala zhruba 35 – 40 procent hlasů a zároveň umožňovala jisté zisky i stranám pohybujícím se v rozmezí 10 – 15 procent hlasů. To je to, co by ještě aspoň v minimální míře bylo přijatelné pro ČSSD, neboť její preference se pohybovaly právě v tomto pásmu. Na druhé straně to bylo právě to, co ODS neuspokojovalo, neboť se nedalo očekávat, že by dosáhla takové hranice volební podpory postačující k zisku parlamentní většiny.

Jak už bylo uvedeno, *ODS požadovala dodržení principu „vláda za vládu“*. Nicméně svoji *příští vládu si představovala jednostranickou, bez potřeby sdílet s kýmkoliv moc. Proto trvala na své ještě radikálnější variantě volební reformy, kdy by k zisku parlamentní většiny postačovalo přibližně 25 – 35 procent hlasů*. V případě povedené volební kampaně se tento cíl nezdál nedosažitelný.

Úvodní návrh ODS počítající se snížením počtu poslanců z 200 až na 160 by dokonce mohl vést k tomu, že by vítězná strana se ziskem kolem 30 procent hlasů mohla obdržet více než dvojnásobek počtu mandátů – tj. 60 – 75 procent poslaneckých křesel. Tímto umělým zásahem by se mohl vytvořit prostor nejen pro formování jednostranického kabinetu, ale i jednostranické třípětinové ústavní většiny ve Sněmovně (nikoliv v Senátu).

Je více než zřejmé, proč ČSSD s touto variantou ODS nesouhlasila. Nastavená neformální volební klauzule by sotva propustila strany s méně než 15 procentním ziskem hlasů na úrovni individuálního volebního obvodu.

Ze souběžného působení všech tří výše uvedených složek (velikost volebního obvodu, matematická metoda, počet poslanců) lze učinit závěr: **Čím menší je celkový počet poslanců, kteří se volí v co nejmenších volebních obvodech při využití Imperialiho metody, tím exponenciálně narůstá většinový účinek v rámci „snad ještě“ systému poměrného zastoupení. Právě za takových podmínek snížení velikosti volebního obvodu i jen o jediný mandát může dramaticky pozměnit konečný výsledek voleb.**

I když se tedy na první pohled mohlo zdát, že se obě strany liší jen v detailech, ve skutečnosti se hrálo o hodně. Na jedné straně ČSSD chtěla udržet status quo, tzn. svou menšinovou vládu, ale ne za cenu rizika naprostého debaklu v příštích volbách. Na druhé straně ODS nabízela sociálně demokratické vládě podporu, ale jen za podmínek takové úpravy volebních pravidel, která by jí mohla vynést poslaneckou většinu v příštích volbách.

V sázce bylo mnoho. Neúspěch nebyl v zájmu ani jedné strany. Obtížného kompromisu muselo dříve nebo později být dosaženo.

Příležitost k zesílení tlaku na ČSSD se naskytla s příchodem podzimu. Sociálně demokratický kabinet nemohl dlouhodobě vládnout bez schváleného rozpočtu. Jak opoziční KDU-ČSL, tak i US odmítly podpořit vládní rozpočet a požadovaly ukončení smluvního svazku mezi ČSSD a ODS s následným vypsáním předčasných voleb. ODS tak držela vůči vládě trumf: „schválíme rozpočet, ale až bude dohoda o volební reformě.“ Kýžený kompromis se nakonec dostavil, ale až po třech měsících neproduktivní vládní krize.

6. Leden 2000 – kompromis: nejradikálnější většintvorná varianta poměrného zastoupení?

26. ledna 2000 byla podepsána druhá dohoda²⁰ mezi ČSSD a ODS, která doplňovala, respektive prohlubovala jejich původní tzv. opoziční čili kartelovou smlouvu. Klíčovým ujednáním se jeví dosažení kompromisu v otázce volební reformy. Tím byl splněn hlavní požadavek ODS, kterým podmiňovala zachování podpory víceméně menšinové vlády a schválení již třetího návrhu rozpočtu na rok 2000.

Část nové dohody o volební reformě byla nazvána „Dohoda o základních parametrech změny volebního systému.“²¹ Jádrem tu jsou změny vztahující se k volbám do Sněmovny. Důležité však nebyly pouze konkrétní změny jednotlivých prvků volebního systému, ale i časový faktor. Jak již ukazovala tabulka 3, hrálo se mimo jiné o čas. Proto nová dohoda stanovila, že návrh volební reformy vypracovaný vládou musí být ve Sněmovně projednán a schválen nejpozději do 31. července 2000. Účinnost zákona byla stanovena od 1. ledna 2002.

První termín je v tuto chvíli splněn, neboť dolní komora většinou hlasů obou smluvních stran schválila novelu volebního zákona již 26. května 2000.²²

Co nového přináší volební reforma? Předně, je třeba zmínit, že **návrh byl schválen jako novela stávajícího volebního zákona, i když ve skutečnosti byl schválen zcela jiný zákon.** Ústavní právník J. Filip k tomu uvádí:

„Jde o zásadní revizi volebního práva v ČR, když se podstatně mění organizace voleb..., způsob výkonu volebního práva (volby v zahraničí) a především jednotlivé složky volebního systému.“²³

Pokud jde o změny prvků volebního mechanismu, J. Filip dále upozorňuje, že to, **co se nepodařilo smluvním stranám schválit v rovině ústavní, to nakonec realizovaly na úrovni volebního zákonodárství.** *Výsledkem jsou však „změny stejně razance, jako kdyby byla provedena změna volebního systému v čl. 18 Ústavy ČR“.*²⁴

Jinými slovy, ČSSD a ODS se nepodařilo prosadit ústavní změny, protože ztratily ústavní většinu potřebnou v Senátu. Proto připravily takový tvar volební reformy, který se formálně ještě drží litery ústavy, ale ve skutečnosti jde proti jejímu duchu. Ústavou stanovená volba do Sněmovny podle „zásady poměrného zastoupení“ (čl. 18) stejně jako princip „volné soutěže politických stran“ (čl. 5) jsou tímto zpochybněny. A to i přesto, že se tvůrci volební reformy snažili vědomě vyhnout změnám, které by vyžadovaly at' již přímou úpravu ústavy (při změně počtu poslanců), nebo by znamenaly její zcela zjevné porušení (v případě přílišného snížení velikosti volebního obvodu).

O tom, že si tvůrci volební reformy byli vědomi toho, že se pohybují na hraně ústavnosti, svědčí slova jednoho z hlavních aktérů sociálně demokratického poslance Z. Koudelky. Ten uznává, že je třeba „brát ohled, aby neklesl počet přidělovaných mandátů i v nejmenších volebních obvodech pod určitou hranici“, znamenající porušení ústavní zásady poměrného zastoupení. Konkrétně uvádí:

„Zásada poměrnosti není realizována ani při dvoumandátových obvodech. Podle našeho názoru je poměrné zastoupení fakticky realizováno až při 4 mandátovém volebním obvodu.“²⁵

Právě z této premisy vycházela mezistranická komise ČSSD a ODS²⁶, když za nejmenší volební jednotku byl stanoven čtyřmandátový obvod při celostátním průměru 5,7 mandátů.

Je zajímavé, že takto subjektivně zvolená hranice velikosti volebního obvodu pro přiznání

„ještě poměrnosti“ vůbec nebere v úvahu fenomén matematické metody přepočtu hlasů na mandáty, který nemenším způsobem ovlivňuje konečnou míru disproportionality voleb. V této souvislosti je vhodné uvést, že místo původně navrhovaných klasického d'Hondtova dělitele (ČSSD) a „exotického“ Imperialiho dělitele (ODS) byla dojednána neméně nestandardní metoda upraveného d'Hondta s tím, že prvním dělitelem se stalo číslo 1,42. (Toto unikum – unikum proto, že nikde nepoužívané a některými nazývané jako Koudelka dělitel podle svého navrhovatele – bylo výsledkem závěrečného nastavení vyjednávacích pozic pro určení prvního dělitele v rozmezí 1,4 – 1,5 a konečného zaokrouhlení druhé odmocniny ze 2 směrem nahoru.²⁷)

V podobě upraveného d'Hondtova volebního dělitele byla nakonec vybrána ta ještě radikálnější varianta volební reformy, jež se svými většintvornými účinky byla blíže návrhu ODS. Dokumentují to také již zmíněné modelové přepočty výsledků voleb do Sněmovny z roku 1998, jak ukazuje tabulka 5. Právě zde je simulace uskutečněna v rozměru nového počtu přijatých volebních obvodů – tj. 35. Z hlediska vysoce nadměrných mandátových zisků dvou prvních stran je zřejmé, že nově přijatý upravený d'Hondtův dělitel je mnohem blíže Imperialimu, než standardnímu d'Hondtu.

Zde je také vhodné si povšimnout dvojího výpočtu podle upravené d'Hondtovy metody. V prvním případě se vychází z toho, jak by to dopadlo, kdyby všechny strany vstupovaly do volební soutěže stejně, tzn. každá zvlášť. Druhý výpočet (poslední sloupeček) již bere v potaz mnohem pravděpodobnější eventualitu, že totiž čtyři menší strany ve středoprávním spektru vytvoří volební čtyřkoalici (KDU-ČSL, US, ODA, DEU). V tom případě se zisky dvou nejsilnějších stran dostanou na úroveň klasického d'Hondta a třetí volební subjekt (čtyřkoalice) si zajistí poměrné zastoupení. Jinak řečeno, v důsledku obranné reakce menších stran na podmínky změněných pravidel může dojít k tomu, že ani vítězství okolo 30 procent hlasů nemusí stačit k dosažení parlamentní většiny ve Sněmovně.

* * *

Jaká skutečná neformální bariéra pro zastoupení politických stran vznikne, jestliže se příští volby uskuteční podle parametrů dohodnuté volební reformy, to znamená ve 35 volebních obvodech při použití upravené d'Hondtovy matematické metody? Zcela přesné hodnoty nelze uvést, pokud nejsou známy konkrétní výsledky. Nicméně na základě simulačních přepočtů výsledků voleb do Sněmovny (1998) lze získat orientační údaje, které mají značnou vypovídací hodnotu. Ve svých propočtech neformální výše bariéry na úrovni jednotlivých volebních obvodů zavádí M. Mesteková²⁸ pojem „**faktická průměrná klauzule**“ (A. Lijphart²⁹ používá méně přesnou tzv. *efektivní klauzuli*).

Z jejích údajů v tabulce 6 je zřejmé, jak snižující se velikost volebního obvodu pod hodnotu 8 vede k podstatnému nárůstu „faktické průměrné klauzule“ pro menší i středně velké subjekty. M. Mesteková vypočítala, že minimální bariéra na úrovni individuálních obvodů by činila 12 (respektive 10) procent, maximální 18 (17) procent a **průměrná 15 (14) procent**. V této souvislosti je zajímavé, že v případě společného postupu čtyřkoalice (zde však pouze trojkoalice v důsledku neúčasti ODA ve volbách) vzniká další velký volební subjekt, který ještě více zvyšuje faktickou průměrnou klauzuli. Je samozřejmě otázka, zda by, při platnosti schváleného 20 procentního volebního kvóra pro čtyř- a vícečlenné volební subjekty, byla čtyřkoalice vůbec schopna tak vysoký limit pro zisk aspoň jediného mandátu překonat.

Tabulka č. 6: Faktická průměrná klauzule odpovídající výsledkům voleb z roku 1998 pro případ čtyřkoalice a pěti původních stran (údaj v závorce) v procentech

Velikost obvodu	Počet obvodů	Minimální faktická klauzule ^c	Maximální faktická klauzule ^c	Faktická průměrná klauzule ^b	Efektivní klauzule ^a	Rozdíl (FPK – EK)
4-mand	2	17 (16)	18 (17)	17 (16)	16	1 (0)
5-mand	14	15 (13)	18 (16)	16 (14)	13	3 (1)
6-mand	14	14 (12)	16 (15)	15 (14)	11	4 (3)
7-mand	2	13 (11)	14 (12)	14 (11)	10	4 (1)
8-mand	3	12 (10)	13 (11)	13 (11)	9	4 (2)
Celkem ČR	35	12 (10)	18 (17)	15 (14)	12	4 (2)

^a Efektivní klauzule – EK (Effective Threshold) vypočítaná podle vzorce A. Lijpharta: $Teff = [50\% \div (M+1)] + [50\% \div (2M)]$, kde M označuje počet mandátů. Tato klauzule udává nejpravděpodobnější hranici hlasů, kterou strana musí získat, aby ji byl přidělen alespoň jeden mandát. Tento vzorec závisí výhradně na počtu mandátů přidělovaných v daném obvodu, přičemž je univerzálně použitelný pro všechny matematické metody převodu hlasů na mandáty.

^b Faktická průměrná klauzule – FPK, vypočítaná metodou aproximace přerozdělení hlasů (autorka M. Mesteková). Tato metoda v jednotlivých volebních obvodech odebrala hlasy stranám, které získaly alespoň jeden mandát, a tyto hlasy přerozděluje mezi ostatní strany v poměru jejich volebních zisků tak dlouho, dokud alespoň jedna z nich nezíská počet hlasů, který jí přidělí alespoň jeden mandát.

^c Minimální (resp. maximální) faktická klauzule na úrovni jednotlivých volebních obvodů

Jak již bylo uvedeno, i když uvedené *modelové přepočty týkající se dílčí i celostátní úrovně mají jistou vypovídací schopnost, přesto nelze jejich význam přeceňovat*. Souvisí to především s tím, že jsou k dispozici pouze dva soubory čísel: výsledky voleb a volební preference. Obě veličiny jsou z hlediska skutečných výsledků v příštích volbách více či méně nespolehlivé. *Do hry vstupují takové neznámé faktory, jako jsou:*

- volební neúčast;
- specifikum volební geometrie čili proměnlivost teritoriální koncentrace hlasů;
- pozměněná taktika voličů a volebních subjektů.

Z hlediska přehlednosti a pochopení odlišné kvality původního a nově přijímaného volebního systému bude užitečné, jestliže se porovnají jejich jednotlivé prvky. Nejdříve je však třeba *definovat volební systém*. To je soubor takových prvků, kdy každý zvlášť v té či oné míře přímo ovlivňuje součet hlasů a mandátů, neboli celkový poměr hlasů a mandátů mezi volebními subjekty.

Tabulka 7 vyjmenovává jednotlivé klíčové prvky volebního systému a určuje rozdíly mezi původním a novým stavem, pokud k nim došlo. Prakticky jenom u celostátní volební klauzule pro jednu stranu nedošlo k žádné změně. Na první pohled se může zdát, že 5 procentní oficiální bariéra je nadbytečná, neboť faktická průměrná klauzule na úrovni individuálních obvodů

dosahuje výše 14 až 15 procent. Ovšem hranice na celostátní úrovni zůstává, aby nemohlo dojít k situaci, kdy sice strana celostátně nepřekoná 5 procent, ale v některých volebních obvodech je dostatečně úspěšná, aby získala mandáty.

Tabulka č. 7: Rozdíly v jednotlivých prvcích původního a nového volebního systému

	původní	nový
počet volebních obvodů	8	35
prům. velikost vol. obvodů	25	5,7
počet skrutinií	2 ^a	1 ^b
matematická metoda	Hagenbach-Bischoff	upravený d'Hondt
celostátní volební klauzule pro 1 stranu	5 %	5 %
pro 2 strany	7 %	10 %
pro 3 strany	9 %	15 %
pro koalici 4 a více stran	11 %	20 %
Faktická průměrná klauzule ^c	3% ^d	15 (14)%

^a Jedno skrutinium na krajské a druhé na celorepublikové úrovni.

^b Jediné skrutinium na úrovni individuálních volebních obvodů.

^c Faktická průměrná klauzule viz tabulka 6.

^d Tato 3% bariéra představuje spíše Lijphartovu efektivní klauzuli (viz tabulka 4 a 6), která se minimálně liší od faktické průměrné klauzule.

To, co ale šokovalo i neoborníky, byl fakt, že na poslední chvíli (až ve třetím čtení) většinová hlasovací mašinérie dvou smluvních stran ve Sněmovně prosadila pozměňovací návrh na podstatné zvýšení volební klauzule pro vícepočetné volební koalice stran. Jestliže až dosud se za každou stranu navíc v rámci jednoho volebního subjektu zvyšovala klauzule o 2 procenta, pak nová úprava toto navýšení zvedla na neuvěřitelných 5 procent. Z toho vyplývá, že dvoučlenné volební koalice již nebude postačovat k zastoupení v zákonodárném sboru 7, ale 10 procent, tříčlenné nikoliv 9, ale 15 procent, čtyř- a vícečlenné koalice nikoliv 11, ale 20. Je jasné, že se jednalo o naprosto účelové rozhodnutí proti čtyřkoalici, které teď hrozí 20-procentní klauzule. Ve světle tak vysoké volební bariéry je zcela zřejmé, že ústavní „zásada poměrného zastoupení“ a stejně tak i princip „volné soutěže politických stran“ vzaly za své.

S tím souvisí i opatření finančního rázu, která významnou měrou omezují rovné šance politických stran nejen ve volební soutěži. Jedná se o tyto finanční instrumenty diskriminující menší subjekty:

- nepatrné snížení kaucí: složení částky 40 000 Kč v každém volebním kraji;
- snížení státního příspěvku za hlas získaný ve volbách z 90 na 30 Kč;
- vyšší státní příspěvek za mandát z 0,5 na 1 milion Kč;
- zvýšení hranice k uplatnění nároku na státní příspěvek ze 3 na 5 procent hlasů.

První dva požadavky jsou obsaženy v novele volebního zákona, zatímco následující dva v novele zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, která byla ve Sněmovně podepsána právě o den dříve. Jestliže původně každá strana skládala kauci 1,6 milionu Kč (v každém z 8 volebních krajů 0,2 milionu Kč) jako podmínku pro registraci ve volbách, pak nyní bude muset složit již „jen“ 1,4 milionu Kč. Jádrem však jsou další dvě opatření, kterými se

trojnásobně snižuje státní příjem za jeden hlas, ale dvojnásobně zvyšuje odměna za mandát. To má nepatřičně zvýhodnit právě největší strany na úkor menších v podmínkách silně většintvorného „ještě snad“ systému poměrného zastoupení. Podle pravidla: „chudým se bere, bohatým dává“.

7. Závěr – hlavní nedostatky volebního inženýrství v České republice

Z výše uvedené analýzy volebního inženýrství v České republice vyplývá, že je zde **snaha prosadit kartelizaci politického prostoru**, přičemž jako **hlavní nástroj k tomu má posloužit volební reforma**. Měla by to být *pravděpodobně nejvíce většintvorná varianta poměrného zastoupení* praktikující se ve standardních demokraciích, která v návaznosti na státní finanční regule by příliš zvýhodnila velké strany.

Jaké základní nedostatky lze vytknout právě přijímané volební reformě:

7.1 Způsob vzniku

Změna volebního mechanismu byla připravena za zavřenými dveřmi dvěma nejsilnějšími stranami. Jedna z těchto stran byla navíc ultimativně – pod pohrůžkou pádu vlády – dotlačena k souhlasu, i když s poněkud kompromisní variantou. Všechno bylo připraveno bez konzultací s ostatními stranami, bez konzultací s odbornou a širší veřejností. Zásadní změna jednoho ze základních prvků ústavního uspořádání se udála na základě prakticky nulové transparentnosti. O přijetí se rozhodovalo na základě práva dočasně silnějšího.

Je více než příznačné, že právě v Británii, na kterou se příznivci změn často odvolávají, byla volební reforma v letech 1997–1998 připravována naprosto odlišným stylem odrážejícím kvalitativně vyšší úroveň politické kultury. Především byla vytvořena nezávislá vícestranická komise a učiněn závazek, že jakákoliv volební reforma bude předložena občanům ke schválení prostřednictvím referenda. A to všechno v situaci, kdy labouristé disponují rekordní parlamentní většinou a mohou nejen teoreticky prosadit doslova cokoliv.

Britská komise pro volební reformu uskutečnila několik zahraničních cest s cílem osvojit si zkušenosti zemí, kde se v nedávné minulosti realizovaly změny volebních pravidel. Komise byla neustále v kontaktu s předními akademickými pracovišti specializujícími se na problematiku volebních systémů. Není proto divu, že všichni její členové změnili své výchozí představy o optimálním tvaru volebního mechanismu. Prakticky ve všech větších městech pořádali členové komise pravidelné besedy s občany, na kterých je informovali a vysvětlovali jim cíle připravované volební reformy.³⁰

7.2 Ztížená předvídatelnost

Jestliže dosavadní volební systém umožňuje díky poměrnému principu alespoň částečně odhadovat konečné výsledky a zároveň aspoň hrubě předvídat složení vlády, pak důsledky nové reformy jsou značně nevyzpytatelné. Nebude záležet pouze na konečném procentuálním zisku hlasů, ale na fenoménu koncentrace hlasů. Konečným vítězem nebude ten, kdo zvítězí podle počtu hlasů, ale ten, kdo bude mít co nejefektivněji rozloženou podporu ve 35 volebních obvodech. Zvítězit bude moci i druhý v pořadí, za výjimečných podmínek i třetí.

Nejde však jen o stěží předvídatelný důsledek nepoměrnosti. Obtížná předvídatelnost výsledků spočívá i v novosti tohoto mechanismu. Nikdo dnes nedovede odhadnout, jak se budou chovat nejen strany, ale i voliči. Jaké a jak pevné volební koalice stran vzniknou? Jaká bude volební účast a jak ovlivní koncentraci hlasů?

7.3 Větší vládní fragmentace nebo vyšší koncentrace?

Právě proto, že výsledky příštích sněmovních voleb jsou obtížně předvídatelné, nabízí se otázka, zda předpoklad hovořící o „usnadnění vzniku funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů“ je realistický. Z dikce dodatků k tzv. opoziční smlouvě vyplývá, že nejžádanější není dvoučlenná vládní koalice, ale jednostranický kabinet. Tento první scénář je obtížně naplnitelný, neboť by vyžadoval nejen minimálně 30% volební zisk pro vítěznou stranu, ale současně i podstatně slabší zisky třetích stran.

Spíše než opakování výsledků předchozích voleb z roku 1998, kdy dominovaly dvě velké strany, lze očekávat střet až čtyř silných volebních subjektů: ODS, ČSSD, KSČM a čtyřkoalice. Jako nejpravděpodobnější se jeví možnost, že ani jeden volební subjekt nedosáhne na parlamentní většinu. Role jazýčku na vahách mezi ČSSD a ODS pak s největší pravděpodobností připadne čtyřkoalici. Tento scénář by ale vedl k ještě větší fragmentaci vlády. Kabinet by sice tvořily dva politické subjekty, ve skutečnosti však celkem pět politických stran!

Jestliže by se nerealizoval ani tento politicky nejpřirozenější scénář, pak zbývá třetí varianta, která předpokládá, že formát těsné spolupráce ODS a ČSSD bude pokračovat.

7.4 Zabíjení přirozeného koaličního potenciálu

Logickým důsledkem nových pravidel, která si kladou za cíl uměle posílit postavení velkých stran na úkor menších, bude snaha těch slabších pospojovat se do předvolebních koalic. Každá akce totiž vyvolává reakci. A tak jako protiváha vůči nestandardnímu politickému spojení ODS a ČSSD, které má všechny vlastnosti kartelu, se formuje čtyřkoalice. Tedy další nestandardní, avšak v daných podmínkách pochopitelné partnerství. Fenomén nestandardně se formujících aliancí tedy na české politické scéně blokuje žádoucí sestavování optimálnějších koalic založených na programové blízkosti: ČSSD a KDU-ČSL, ODS a US. To může vést k vytváření méně soudržných a stabilních vlád.

7.5 Problém průchodnosti

Je navrhovaná volební reforma vůbec průchodná? Tato kardinální otázka má rovinu ústavní a politickou. Stranicky založení volební inženýři dělali, co mohli, aby se vyhnuli přímé kolizi s Ústavou. Bylo zřejmé, že v Senátu by se třípětinová většina pro změnu Ústavy nenašla. Proto se poměrný systém nemění na většinový, proto se nemění počet poslanců, ale hovoří se „jen“ o posílení většintvorného prvku v rámci systému poměrného zastoupení. Nicméně neformální bariéra pro vstup do zákonodárného sboru se zvyšuje takovou měrou, že se zpochybňuje ustanovení čl. 5 Ústavy o „volné soutěži politických stran“, jež má být základem politického systému. Zároveň vyšší disproporcí potencialita nových volebních pravidel silně zpochybňuje požadavek čl. 18 odstavec 1 Ústavy, pořádat sněmovní volby podle „zásady poměrného zastoupení“.

Nejde přitom jenom o formální dodržení litery Ústavy, ale zejména o ducha celé koncepce ústavního uspořádání. Významnou měrou se může narušit celková rovnováha dělby moci, respektive se může oslabit systém brzd a protivah. O tom, zda je novela volebního zákona v rozporu když ne s dikcí, pak minimálně s duchem Ústavy, je v kompetenci Ústavního soudu.

Nemusí k tomu ovšem dojít, jestliže nebude zákon schválen v Parlamentu. Ústava u této normy předepisuje, že schválení musí podpořit obě parlamentní komory, čili jedna komora nemůže být přehlasována druhou. Nejde ovšem o zákon ústavní, a proto ke schválení postačuje nadpoloviční většina poslanců i senátorů. O tom, že novela volebního zákona získá dostatečnou podporu ve Sněmovně, nikdo nepochyboval. Zdaleka však není jasné, jak dopadne hlasování v Senátu. Konkrétní názorové rozložení nemusí věrně kopírovat opticky existující většinu senátorů ODS a ČSSD.

7.6 Potencialita vážného narušení mocenské rovnováhy³¹

Autoři volební reformy si vytklí za cíl vytvořit podmínky pro sestavování maximálně dvojčlených koalic. Jinými slovy, jde o to ustanovit taková pravidla, která by vytlačila z parlamentního prostoru všechny politické subjekty až téměř do volební velikosti 15 procent. Po takovém „vyčištění“ politického trhu by měla nastat éra systému dvou stran, éra stabilních a akceschopných jednostranických kabinetů.

Většinové efektivní a odpovědné vlády jsou zajisté tím optimálním tvarem výkonné moci. Názory se ale mohou lišit v tom, jak kdo definuje akceschopnost vlády a potažmo stabilitu, a jak těchto kladných cílů dosáhnout. Na základě politologického přístupu je nutné odlišovat makro a mikropolitickou úroveň analýzy. Fenomén vládní stability není zástupný pojem pro stabilitu celospolečenského systému, pro kvalitu demokracie či ekonomickou výkonnost. Celospolečenská stabilita je pojem vyššího řádu, než pojem stabilita vlády. Z častějšího střídání vlád, z formování menšinových či jiných tvarů kabinetů nelze vyvozovat obecné soudy o vzniku patové situace nebo krize. Opak může být pravdou.

V podmínkách transformace společnosti a přechodu k demokracii se nejeví, že by k danému cíli – ke stabilitě v širším slova smyslu – nejlépe posloužila vláda jedné strany či nadměrná koncentrace moci. Nízká politická kultura, respektive neschopnost parlamentních stran dohodnout se v obecném zájmu na zformování funkční většinové vlády, je záporným jevem na české politické scéně, ale není optimální jej odstranit nadměrným posílením velkých stran.

Může se totiž stát, že se větší strana – omezeně praktikující demokratické principy ve vlastních řadách a vyznačující se nízkým koaličním potenciálem navenek v podobě přílišného ideologizování a vyostřeného nepřátelství vůči ostatním – dostane do pozice většinové strany. Taková strana pak nebude motivována kultivovat svůj styl politiky orientací na spolupráci, protože tato schopnost spolupráce se stane zbytečnou vlastností. Vláda tvořená jednou stranou tak může být spíše náchylná prosazovat své částečné zájmy na úkor veřejných, příliš zasahovat do ekonomických procesů, nepřípustně se vměšovat do práce soudů a policie. Arogance politické moci, korupce a politické chyby se mohou stát obtížně korigovatelné. Vyváženost ústavního uspořádání může být zpochybněna, systém brzd a protivah vážně oslaben.

Dovětek

23. června 2000 Senát hodinu před půlnocí schvaluje volební reformu v poměru hlasů 40 ku 38 ze 79 přítomných. Návrh tedy prošel o jediný hlas. Stejně jako ve Sněmovně zákon prosadili senátoři za ODS a ČSSD.³²

ODS byla při hlasování kompletní a jednotná. Pro schválení zákona učinila doslova maximum. Hlasování byli přítomni i tři senátoři, o nichž se do poslední chvíle pochybovalo, zda se do Senátu dostaví, protože byli v nemocniční péči. „J. Pospíšila, který je po infarktu, dokonce přivezla sanitka z Českých Budějovic. D. Lastovecká je po operaci stejně jako Z. Klausner, který se pohyboval o berlí“.³³

Až do poslední chvíle ovšem nebylo zřejmé, zda návrh podpoří potřebná většina členů senátorského klubu ČSSD. Tlak na sociálně demokratické senátory se vystupňoval několik dní před hlasováním. Významní funkcionáři ODS opětovně varovali, že nepřijetí volební reformy povede k vypovězení smlouvy a tedy k pádu vlády ČSSD. Dokonce několik hodin před začátkem projednávání předseda ČSSD M. Zeman důrazně varoval své senátní kolegy, že odmítnutí volební reformy může mít za následek sankce ve formě vyloučení ze strany.

* * *

Pouhé tři dny poté, co senátoři novelu volebního zákona schválili, prezident Václav Havel ji nepodepsal a vrátil poslancům. Ve svém písemném zdůvodnění uvedl: „Domnívám se, že měnit v takovém rozsahu volební systém do Poslanecké sněmovny je legitimní pouze formou změny Ústavy ČR na základě dohody převážné části politické reprezentace“.³⁴

* * *

Prezidentovo veto však bylo spíše symbolické, neboť společní autoři volební reformy disponují v dolní komoře více než spolehlivou většinou. K přehlasování prezidentova veta postačuje 101 poslaneckých hlasů, přičemž řady obou nejsilnějších stran čítají 137 poslanců. Tak se také stalo, když 10. července Sněmovna podruhé schválila novelu volebního zákona. Ze 129 přítomných poslanců jich pro zákon zvedlo ruku 124. Hlasování se v podstatě zúčastnili jen poslanci ODS a ČSSD³⁵, poslanci ostatních stran opustili jednání.

Nyní zbývá skutečně již jen „poslední pojistka“: Ústavní soud. Ten bude moci konat teprve poté, jestliže se na něj obrátí s ústavní stížností proti zákonu buď prezident, nebo skupina 17 senátorů či 41 poslanců. Poslední varianta je nejméně pravděpodobná, protože KDU-ČSL a US nemají dostatečný počet poslaneckých mandátů (39) a jejich společný postup s KSČM se nedá očekávat.

Bylo by žádoucí, kdyby Ústavní soud případně poskytl jasný výklad této normy v dostatečném časovém předstihu před příštími volbami, aby se na něj někdo neobrátil až za dva roky v období voleb či těsně po nich. Mohlo by tím dojít ke zpochybnění nejen volebního zákona, ale i samotných výsledků voleb.

Poznámky:

1. Tato stať je součástí referátu, který bude autorem přednesen na světovém politologickém kongresu v kanadském Quebecu, v srpnu 2000.

2. Právo 22. června 1998.
3. Lijphart, A.: Democracies, Yale University Press, 1984, s. 46 – 52.
4. Právo, 3. července 1998, s. 1.
5. Analýza tzv. opoziční čili kartelové smlouvy je obsažena v článku M. Klímy: „Skrytá tichá velká koalice“, Politologický časopis 2/1999, s. 170 – 182.
6. Tzv. opoziční smlouva, viz „Dokument“, Lidové noviny, 10. července 1998, s. 3.
7. Tamtéž.
8. Lidové noviny, 23. července 1998.
9. Právo, 17. srpna 1998, s. 2.
10. Mladá fronta Dnes, 28. června 1999, s. 2.
11. Tamtéž.
12. Tamtéž.
13. Do nové společné komise ČSSD a ODS, která měla vypracovat návrh nového volebního zákona, vyslala každá z obou stran po třech zástupcích. ČSSD reprezentovali místopředseda vlády a ČSSD V. Špidla, místopředseda vlády P. Rychetský a Z. Škromach. Za ODS vyjednávali předsedkyně Senátu a místopředsedkyně strany L. Benešová, místopředseda strany M. Beneš a poslanec M. Kocourek. V nové komisi již dále nezasedali místopředsedkyně Sněmovny a ČSSD P. Buzková a poslanec Z. Jičínský a z ODS místopředseda strany a Sněmovny I. Langer. Viz Mladá fronta Dnes, 12. července 1999, s. 2.
14. Mladá fronta Dnes, 18. září 1999.
15. Tamtéž.
16. O vládní krizi a iniciativě se „supervelkou“ koalici blíže článek M. Klímy: „Ani bůh ani antikrist“, Respekt 45/1999, 1. – 7. 11. 1999, s. 20.
17. Lijphart, A.: Electoral Systems and Party Systems, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 10 – 14.
18. Tamtéž, s. 22; převzato ve zkrácené podobě.
19. Zdroj: Koudelka, Z.: „Reforma voleb“, Parlamentní zpravodaj 3/2000, s. 43. Použity výpočty V. Božka.
20. Celý text viz Právo 26. ledna 2000 nebo Lidové noviny 27. ledna 2000.
21. Tamtéž.
22. Pro novou podobu volebního zákona hlasovali jen poslanci ODS (všichni) a ČSSD (většina; 6 proti a 1 se zdržel). Proti hlasovali poslanci za KDU-ČSL a US. Zástupci KSČM se hlasování nezúčastnili.
23. Filip, J.: Volební zákon, nedostatky návrhu a chaotičnost jeho přípravy, Parlamentní zpravodaj 5/2000, s. 29.
24. Tamtéž.
25. Koudelka, Z., c.d., s. 43.
26. Na práci mezistranické komise se za ČSSD podíleli Z. Koudelka, P. Rychetský, Z. Škromach, V. Špidla a za ODS M. Beneš, L. Benešová, M. Kocourek a M. Kondr.
27. Koudelka, Z., c.d., s. 43.
28. M. Mesteková, bývalá studentka VŠE v Praze, obhájila v roce 2000 diplomovou práci na téma „Změna volebního systému v České republice z hlediska jejich dopadů na politický systém v zemi“.
29. Lijphart, A. (1994), s. 10-14.
30. Klíma, M.: „Nová volební reforma ve Spojeném království“, Politologický časopis 1/2000, s. 3-29.
31. Klíma, M. (ed.): Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR, VŠE, Praha 1999, s. 22-39.
32. www.idnes.cz/domaci
33. Právo, 24.-25. června 2000, s. 2; Mladá fronta Dnes, 24. června 2000, s. 2.
34. Mladá fronta Dnes, 27. června 2000, s. 2.
35. Výjimku představuje jediná poslankyně za stranu ČSNS, která sice bylo přítomna, ale hlasovala proti.

Summary:

Electoral Reform in the Czech Republic (1998-2000)

There is an intension to analyze a phenomenon of electoral reform in the postcommunist region – concretely in the Czech Republic. The question is: what are the main forces behind continuity and discontinuity of electoral rules? In other words what kinds of factors function in favour with discontinuity and what kinds of factors limit such discontinuity? There can be identified not only institutional and socio-structural factors but also specific historical preconditions and cultural pattern. In the Czech republic were made unprecedented efforts of two winning parties to change an electoral system only on instrumental base. The electoral engineering is „perfect“, because these two parties prepared an electoral reform behind the scene, and prepared probably the most disproportional and unique PR system existing in standard democracies. There is no other limits for this kind of manipulation than their own power and interests. Because they are just now temporarily more powerful (in the sense of parliamentary majority), they want to push instrumental changes independently of other factors and barriers.