

K diskusi o změně volebního systému

MICHAL KUBÁT

V minulém čísle Politologického časopisu se objevil diskusní článek Radka Policara k tématu navrhovaných změn volebního zákona.¹ Je třeba uvítat každý příspěvek k danému tématu včetně textu R. Policara (a zájem o tuto problematiku vůbec – kritikové navrhované reformy volebního systému se opírali mimo jiné o argument, že se prý o té věci obecně málo diskutuje), nicméně některá tvrzení zaznívajících ve výše zmíněném článku zasluhují kritiku.

1. Otázka „poměrnosti“ a „nepoměrnosti“ volebního systému

Radek Polícar píše: „Mnoho autorů popisuje různé formy systému poměrného zastoupení, jeho výhody a nevýhody, ale málokdo stanoví jasné meze, podle kterých bychom mohli říci, jestli jde nebo nejde o proporcionální systém.“² Problém je v tom, že snaha o přesné definování, kdy je volební systém ještě poměrný, a kdy už ne, musí být předem odsouzena k nezdaru. V diskusi, kterou jsem na stránkách Proglasu vedl s Vojtěchem Šimíčkem, jsme se shodli, že je lepší hovořit nikoli o poměrném a většinovém volebním systému, ale o systému s většinovým nebo proporčním účinkem.³ Mimo jiné proto, že většinové a proporční volební systémy se nikdy nevyskytují v čisté podobě. Vymezit přesnou a univerzální hranici „poměrnosti“ volebního systému nelze. Poslanec Zdeněk Koudelka (ČSSD) ve svém článku, který v identické podobě, ale pod jiným názvem otiskl ve dvou časopisech (!) tvrdí, že „je poměrné zastoupení fakticky realizováno až při 4 mandátovém volebním obvodu“⁴, a proto když jsou volební obvody minimálně 5 mandátové, potom není zásada poměrnosti narušena. To je ale čistá spekulace nemající reálný podklad. Proč 4, a ne třeba 3 nebo 5? Určení míry proporcionality proporčního volebního systému je subjektivní záležitostí, a lze tak činit pouze přibližně pomocí komparativní metody s přihlédnutím ke specifickým konkrétních případů.

Nepomohou nám příliš ani jinak velmi potřebné různé indexy, které politická věda vymyslela, a kterých hojně využívá (včetně mě a také R. Policara, který pro podpoření své argumentace použil Index deformace měřící nadprezentaci a podprezentaci politických stran ve volbách), protože tyto indexy mapují dynamiku změn stranických systémů a tedy výsledky takovýchto výpočtů ve vzájemném srovnání ukazují politické konsekvence volebních systémů, ale nemohou stanovit žádné definitivní hranice poměrnosti volebního systému. Jinými slovy, můžeme měřit míru proporcionality a disproportionality, ale ne stanovit hranici mezi „proporcionalitou“ a „neproporcionalitou“ volebního systému, protože taková vzhledem k neexistenci čistého proporčního a čistého disproportionálního volebního systému neexistuje. Jak říká slavný americký politolog nizozemského původu A. Lijphart: „Za prvé, všechny volební systémy, včetně proporčních, jsou do jisté míry disproportionální. Za druhé, všechny jsou zároveň přiměřeně proporční v tom smyslu, že dokonce i nejvyšší disproportionality není disproportionality bezmeznou ...“

Není podle mého názoru v této souvislosti náhodou, že se kritikové „nepoměrnosti“ navrhovaného volebního systému pohybují jen ve velmi obecné argumentační rovině, kde dominují výrazy typu: „pochybuji“, „jsem přesvědčen“, apod.⁶

2. Modifikovaný d'Hondt, malé obvody a ústava

Celá diskuse se točí kolem souladu nového volebního zákona s ústavou, která v čl. 18 odst. 1 stanoví zásadu poměrného zastoupení. Ano, domnívám se, že by bylo lepší tento článek ústavy pozměnit a tím by veškerý problém odpadl, respektive neprovádět změnu volebního systému bez dílčí změny ústavy. Avšak i bez tohoto kroku je reforma volebního systému podle mého názoru přípustná. Vzhledem k tomu, že není možné vymezit přesnou hranici poměrnosti a nepoměrnosti volebního systému, nelze ani přesně ani určit, jestli je navrhovaná novela volebního zákona v souladu s ústavou či nikoli. V takovémto případě si lze pomoci komparativní metodou (metodou v politické vědě zdaleka nejrozšířenější) a podívat se jaká je teorie a praxe v evropských konsolidovaných demokraciích. Zjistíme, že podobná velikost volebních obvodů a matematické metody sčítání hlasů a přerozdělování mandátů s podobným účinkem jako navrhovaný modifikovaný d'Hondt⁷ nejsou v současných demokraciích ničím výjimečným (modifikace d'Hondtovy metody kopíruje známou a používanou modifikaci Sainte-Laguéovy metody). Volební systém, který kombinuje malé volební obvody s d'Hondtovou metodou (včetně ještě více disproportionální Imperialiho metody) je v každé učebnici, encyklopedii či odborné publikaci z oblasti politické vědy řazen do skupiny proporčních volebních systémů.⁸

Neobstojí ani argument, že se d'Hondtova metoda modifikovaná „na český způsob“ nikde jinde ve světě nepoužívá. To, jestli se volební systém někde používá či nikoli nic nevypovídá o něm samém. Např. v odborné literatuře velmi doporučovaný systém alternativního hlasování existuje pouze v Austrálii (bez Tasmanie) a v modifikované podobě v ostrovním mikrostátě Nauru.⁹

Ve svém referátu na konferenci „Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo k horšímu?“ na půdě Poslanecké sněmovny jsem jako dobrý příklad uvedl Španělsko. Španělsko má proporční volební systém s výrazně většinovými účinky, a ačkoli španělská ústava v čl. 68 odst. 3 jasně říká, že volby se konají podle zásad (kritérií) poměrného zastoupení.¹⁰ Přesto v tom nikdo žádný rozpor nevidí. R. Polícar tento přírůstek ke Španělsku napadl: „Španělská ústava stanoví podmínku voleb podle systému poměrného zastoupení v rámci volebního obvodu, nikoliv však v rámci celé země. Je jistě rozdíl, má-li se odrážet rozdělení občanů do jednotlivých politických proudů ve složení tělesa o velikosti 200 poslanců a ve složení zástupců průměrně sedmimandátového volebního obvodu.“¹¹ K tomu je třeba poznamenat následující. Jak známo, účinek volebního systému se především projevuje na úrovni volebního obvodu (přirozené prahy /natural thresholds/). Pokud tedy španělská ústava výslovně stanoví zásadu poměrného zastoupení na úrovni volebního obvodu (The election in each district shall be conducted in keeping with criteria of proportional representation¹²), potom by tedy touto logikou španělský volební systém odporoval ústavě ve stejné, ba možná dokonce v mnohem větší míře než navrhovaný český volební systém! Dále nechápu, jaký je rozdíl mezi proporcionalitou „ve složení tělesa o velikosti 200 poslanců“ a „ve složení zástupců průměrně sedmimandátového obvodu“. Proporcionalita a „spravedlnost“ volebního systému je jen jedna bez ohledu na to, jestli jde o jeden volební obvod nebo celý stát.

3. Závěrem

V diskusi o volebních systémech mě zaujala míra, jakou se kritikové navrhovaného volebního zákona zaštiťují Ústavním soudem. Nemohu si odpustit poznámku, že otázka volebních systémů a jejich politických konsekvencí je záležitostí čistě politologickou, kterou právo není schopno do detailů uchopit a zpracovat. Při vši účtě, judikatura Ústavního soudu jistě zaslouží co největší pozornosti, ale při diskusi o volebních systémech zdaleka nestačí. Oceňuji pokus R. Policara, který využil teorii politické vědy (index deformace), i když podle mého názoru metodologicky chybně, ale celý jeho příspěvek se spíše nese v právní rovině, která nikam nevede. R. Policar velmi správně upozorňuje na rozpor mezi principy reprezentativnosti a akceschopnosti. Dochází však pouze k tomu, že cituje soudce Ústavního soudu V. Ševčíka, který říká jen to, že „je přesvědčen“. Přitom tento jeden ze základních diskursů politické vědy je v odborné politologické literatuře řadu let důkladně zpracováván (mj. Lijphart, Sartori, Dahl, Linz, Stepan, Skach, Wiatr, Novák a dal.). Bylo by nesporně vhodné vrátit tento problém tam, kam patří – do politické vědy.

Poznámky:

1. Policar, R. *Jsou navrhované změny volebního zákona v souladu s ústavou?* Politologický časopis 2/2000.
2. Ibidem, cit. d., s. 178.
3. Srv. Proglas č. 1-4/2000.
4. Koudelka, Z. *Reforma voleb. Simulace voleb podle navrženého systému*. Parlamentní zpravodaj 3/2000, s. 43. Rovněž: Koudelka, Z. *Změna volebního systému*. Politologický časopis 1/2000, s. 91.
5. Lijphart, A. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, Oxford, New York 1994, s. 97.
6. Srv. např. text ústavní stížnosti prezidenta republiky k novele volebního zákona.
7. Jak velmi správně poznamenává prof. Jan Filip ve své stati *Volební zákon. Nedostatky návrhu a chaotičnost jeho přípravy* (Parlamentní zpravodaj 5/2000), označení „vyrovnávací“, které se v návrhu objevuje, je chybné (zvolená metoda samozřejmě nic nevyrovnává). Nemluvě o označení „Koudelkova metoda“, jak si ji nazval sám „vynálezce“ Zdeněk Koudelka (!), které je prostě směšné.
8. Dahl, R., A. *O demokracii*. Znak, Kraków 2000, s. 175.
9. Za všechny srv. již cit. Lijphart, A. *Electoral Systems...*, s. 95.
10. Kubát, M. *Volební reforma očima politologa*. In: Mrklas, L. (ed.), *Reforma volebního systému – změna k lepšímu nebo k horšímu?*. CEVRO, Hanns Seidel Stiftung, Praha 2000, s. 71.
11. Policar, R. *Jsou navrhované změny...*, cit. d., s. 179-180.
12. *Spain – Constitution*, http://www.uni.wuerzburg.de/law/sp00000_.html (staženo 15.06.2000).