

RECENZE

Michal Klíma: Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství

RADIX, spol. s r. o., Praha, 2001, 180 str.

Jan Kysela*

Docent politologie na Vysoké škole ekonomické v Praze Michal Klíma je znám jako autor celé řady pojednání věnovaných zejména politickým stranám a jejich systémům, volbám a volebním systémům. V obec-

né poloze se těmito tématy zabýval i ve své monografii „*Volby a politické strany v moderních demokraciích*“ z roku 1998. Jeho nová, zde recenzovaná kniha se zaměřuje na velmi zajímavý výsek naznačeného

* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu, Právnická fakulta UK v Praze

souboru témat a problémů, totiž na reformy volebních systémů, resp. na volební inženýrství. Na rozdíl od obecněji pojatého výše citovaného díla jde o relativně konkrétní projekci politologických analýz především na poměry tuzemské, byť s komparativními přesahy zejména do Velké Británie a se zasvěcenými poukazy na nedávné volební reformy v Itálii, Japonsku a na Novém Zélandu. Právě zaměření na politicky mimořádně citlivé a dosud neuzavřené procesy činí knihu v dobrém slova smyslu „angažovanou“ (podobně jako byli třeba Podivenovi „*Češi v dějinách nové doby*“ na poli historickém), což může v podmínkách poměrně rozšířené akademické otaženosti od všednodenní reality působit téměř bujičsky.

Kniha je vlastně souborem jedenácti svébytných textů, sepsaných v letech 1998–2001 a propojených společným tématem, jímž je domácí politický vývoj ve sledovaném období v kontextu postkomunistické transformace. Volební inženýrství se autorovi jeví přirozeným vyústěním tzv. opoziční (kartelové) smlouvy, a to v zemi poznamenané absencí předlistopadové liberalizační fáze, charakteristické např. pro Polsko a Maďarsko. Se dvěma výjimkami byly stati již publikovány, a to v Politologickém časopisu, Politologické revui, dvou sbornících, ale i Lidových novinách. Rozděleny jsou do tří částí: **Kvalita demokracie v České republice** (čtyři texty); **Volební systémy – vybraná témata** (tři texty); **Volební inženýrství – teorie a realita** (čtyři texty). Celá práce je vybavena více než třiceti tabulkami a zakončena přehledem literatury.

V prvním pojednání, nazvaném „**Opoziční čili kartelová smlouva aneb skrytá tichá velká koalice**“, autor zkoumá zajímavý fenomén českého politického systému. S odvoláním na Lijpharta upozorňuje, že v 16 západoevropských státech se v letech 1945–1995 vystřídalo 396 vlád, z nichž 210 bylo většinových koalic, 59 jednostranických většinových vlád, 76 jednostranických menšinových vlád a 51 menšinových koalic. Mezi většinovými koalicemi převažují „minimal connected winning coalition“, naproti tomu koalice velké jsou výjimečné – zpravidla se objevují při vnitřním (působení antisystémové strany) či vnějším ohrožení (agrese) systému. Koalice přitom nejsou založeny pouze členstvím ve vládě, ale i tím, že vláda se bez jejich podpory neobejde („podpůrné strany“ podle Lijpharta nebo koalice v širším smyslu odvozené od Sartoriho definice koaličního potenciálu). Právě taková koalice v širším smyslu vznikla v České republice po volbách v roce 1998 v důsledku obav dvou nejsilnějších a ideologicky nejvzdálenějších stran z ustavení jiné než jimi vytvořené vlády („velká koalice“). Jeden z partnerů není účasten ve vládě („tichá koalice“), podílí se však na vládnutí obsazováním vysokých státních funkcí, konzultacemi, zárukou trvalé podpory vládě v jejím setrvání v úřadě a spoluprací na projektu ústavních změn a změn volebního systému. Účast na vládnutí je zakrývána slovníkem ideologického ne-

přátelství („skrytá koalice“). Česká politická kultura je charakteristická omezeným kladným koaličním potenciálem (schopnost spolupráce a kompromisů, dialog, odpovědnost, dělba moci), převahou koaličního potenciálu záporného (nepřátelství mezi stranami, ideologické vyhraňování), osobním nepřátelstvím předních politiků, osobním autoritářstvím a silovou politikou vítězů. Příčin je celá plejáda: od diskontinuity demokratického vývoje (tuhý režim až do roku 1989), přes obecné problémy transformujících se společností (nedotvořené politické strany), až po vlastní transformační chyby (syndrom premiantství, demonizace směny moci, politizace veřejné správy atd.). Mezi důsledky tohoto stavu patří jednak deziluze veřejnosti z politiky, jednak předčasné vyčerpání důležitého instrumentu řešení skutečně závažných krizí (velká koalice).

Druhý z textů, „**Nezavršená demokracie a tři anomálie českého politického prostředí**“, je uvozen otázkou: proč byl český politický systém ještě v roce 1995 považován za vzorový, zatímco v roce 2000 slouží jako ukázka politického systému v krizi? K tomu se váže otázka druhá: platila a platí opravdu obě tvrzení? Český politický systém se podle Klímy vyznačuje trojí anomálií: Zaprvé *provinciální sebestředností*, spočívající na kombinaci absence předlistopadové liberalizační fáze s polistopadovým velikášstvím – obojí bez otevřené diskuse a dosahování kompromisů. Za druhé *nadměrnou ideologizaci a polarizaci*, vedoucí např. k recyklaci ideologických stereotypů s opačnými znaménky, díky níž se pravice stala pokrokovou, zatímco levice zpátečnickou; to omezilo politickou konkurenci. A konečně za třetí *nezavršenou demokracií*, což je pojem vypůjčený od Václava Bělohradského, avšak rozšířený z popisu systému s chybějící alternací vlády na systém s chybějící alternací vládnoucí elity. Rok 1998 se totiž vzhledem k uzavření tzv. opoziční smlouvy, a posléze i pěti dodatků, zajišťující podíl na vládní moci ODS, nestal rokem přelomovým. Dosud se u nás nestal samozřejmým postřeh o efektivním omezení úzkých stranických zájmů konkurenčí, přičemž právě ta je zárukou funkčnosti a stability politického systému.

Další stať je nadepsána „**Stabilita vlády a stabilita režimu. Více konsensuální nebo většinový model demokracie v ČR?**“. Období 1996–2000 je u nás převážně považováno za období nestability, poznamenané demisí vlády, předčasnými volbami, existencí menšinové vlády atd. Z krizových symptomů je vyvozován závěr o potřebnosti zásahu, tj. volební reformy. Přitom např. jedna třetina vlád poválečné Evropy byla menšinových. Podle autora se ukazuje, že čtyři roky stability vlády v transformačním období mohou být až příliš mnoho, neboť brání rychlejší regeneraci politické elity a přispívají k ustalování arogance a korupce jako norem politické kultury. Kýženým výsledkem změny volebního systému má být umělé navození mocenské koncentrace (Lijphart: „*manufactured majority*“), tzn. nejlépe jednobarevné vlády, avšak ne-

omezované bariérami, s nimiž se setkáme třeba ve Velké Británii, přiblížení se třípětinové většině v Poslanecké sněmovně, doplněné periodicky opakovaným požadavkem zrušení Senátu atd. Volební reforma vystavěná na předestřených zásadách jistě může vést ke stabilitě vlády (mikropolitická stabilita), rozhodně však nepovede ke stabilitě systému (makropolitická stabilita), která spočívá spíše na brzdách a protiváhách, pluralitě stranického trhu, kultivaci mezistranické spolupráce, koaličním formování vlád apod.

Posledním textem první části je původně novinový článek „Počátek konce silového pojetí politiky?“, spatřující naději na změnu vnímání a praktikování politiky v nastupu komunikativních politiků ve čtyřkoalici a ČSSD, aktivizaci občanské veřejnosti kvůli dění v České televizi a rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení části zákona o volbách do Parlamentu. Tyto dílčí události vytvářejí ve svém souhrnu prostor pro jakoukoliv koalici spolu s odpovědností vůči občanské společnosti.

Druhá část knihy je tvořena trojicí článků zabývajících se volebními systémy. První z nich, „Smíšený volební systém“, reflektuje rozšíření dříve teoreticky spíše opomíjeného fenoménu do celkem 25 zemí v první půli 90. let (včetně SRN, Itálie, Japonska či Ruska). Až do 80. let chyběla definice smíšeného volebního systému, jenž byl pokládán za hybrid s převahou tu většinových, tu poměrných znaků. Konkrétní volební systém byl zařazován podle výsledného efektu svého působení, což však může podle Klímy vést k ignorování jeho dalších podstatných vlastností. Rozhodující roli hraje originální mechanika smíšeného volebního systému, založená na kombinaci odlišných volebních formulí při volbě jediného orgánu. Pro klasifikaci má význam čtvero proměnných: poměr většinové a poměrné složky, poměr mandátů přidělovaných v obou složkách, přidělení jednoho či dvou voličských hlasů a úprava nominace kandidáta pouze v jednomandátovém obvodu nebo i na stranické kandidátce. Rozlišit můžeme dvě základní formy smíšeného volebního systému: *formu vyrovnávací*, pro kterou je typická těsná vzájemná závislost většinové a poměrné složky vyrovnávající disproportionálnost (SRN, Itálie, Nový Zéland aj.), a *formu navrstvenou*, v níž jsou oba prvky rozpojeny, což vede k dalšímu posílení vítěze, takže index proporcionality je dokonce nižší než v prostém většinovém systému (např. Japonsko). Poměr mandátů volených ve většinovém, resp. poměrném systému se může velmi lišit: např. SRN 50: 50, Itálie 75: 25 atd. Kromě dvou základních forem smíšeného volebního systému se výjimečně můžeme setkat i s formou třetí, označovanou jako *supersmíšený systém* (Maďarsko s poslanci volenými trojím způsobem); zde se uplatňuje více způsobů spojení většinové a poměrné složky. Smíšený volební systém je ve všech svých formách dosti komplikovaný, klade vysoké nároky na taktiku voličů a kandidátů, vyvolává občasnou diskuse o různé míře legitimacy odlišným způsobem získaných mandátů apod. Je zpravidla

pokusem o syntézu kladů obou klasických volebních systémů, pokusem objevujícím se v transformujících se společnostech, případně tam, kde trvá dlouhodobá nespokojenost s existujícím volebním systémem.

Na předchozí pojednání logicky navazuje studie „Systém poměrného zastoupení: matematické metody“, která je mj. velmi přesvědčivým předstředním teoretického pozadí úvah, jimiž se nejspíše řídili soudci Ústavního soudu při posuzování ústavnosti volebního zákona. Klíčovými prvky poměrného volebního systému jsou velikost volebního obvodu (teprve vícemandátový obvod umožňuje proporcionálnost), matematická metoda, umělá uzavírací klauzule, počet skrutinií a povaha kandidátních listin. Rozlišují se dva základní typy matematických metod: *volební dělitele* a *volební kvóty*. Jejich společným posláním je převedení voličských hlasů na mandáty. Mezi volebními děliteli Klíma zdůrazňuje rovnost a spravedlnost mezi soutěžícími stranami garantujícího D'Hondta a také metody Sainte-Laguè (čistý a upravený), na rozdíl od v praxi nepoužívaného Imperialiho, resp. na český způsob upraveného D'Hondta, které nadměrně deformují výsledek voleb. Upozorňuje však, že velké volební obvody (např. 40 mandátů) mohou disproportionální účinky jakékoliv metody téměř vymazat. Naopak kombinace malých obvodů a výrazně disproportionálních metod může vést k vyprázdnění podstaty poměrného volebního systému, jíž je co možná věrné zachycení spektra odevzdaných hlasů ve složení parlamentu. Podobně jako volební dělitele lze rozdělit i skupinu volebních kvót. Nejvíce proporcionální je kvóta Hareova, v menší míře to platí o Hagenbach-Bischoffově kvótě a kvótě Droopově, nejméně proporcionální je kvóta Imperiali.

Část třetí je zakončena studií „Většinový volební systém: Britské volby 1997 – extrémní vychýlení těžiště politického systému“. Volby v roce 1997 znamenaly zemětřesení; stalo se tak díky souběhu nejrůznějších faktorů, jež v konečném důsledku přinesly Konzervativní straně nejméně mandátů od roku 1906, vládní většinu největší od roku 1935, největší úspěch třetí strany a třetích stran od střídání liberálů a labouristů v pozici jedné z velkých stran ve 20. letech, prvního nezávislého poslance po 50 letech atd. Přitom počty hlasů odevzdaných jednotlivými stranami nevybočovaly enormně z dosavadních tradic (úspěšným liberálním demokratům dokonce opět ubylo voličů). Výsledky byly spíše ovlivněny působením většinového volebního systému, v němž se druhá strana dostala pod kritickou hranici 33%. Nejenže tak nezískala obvyklý 6% bonus mandátů na úkor třetích stran, ale dokonce sama ztratila, čímž se obvyklý 12% bonus nejsilnější strany změnil na mimořádných 20%. Vzhledem k proměněné struktuře voličské podpory by konzervativci museli k dosažení většiny 330 mandátů získat o 10,1% více hlasů než labouristé. Dále se zvyšuje význam taktického hlasování a zvětšují se rozdíly mezi volebními obvody – liberálním demokratům tak

jeden mandát vynese až 114 tis. hlasů, konzervativcům 58 tis., zatímco labouristům stačí 32 tis. hlasů.

Část třetí začíná pojednáním „Teoretická východiska volebního inženýrství v podmínkách České republiky“. Klíma připomíná Lijphartovu tezi označující výběr volebního systému, tj. dlouhodobě předvídatelného a stabilního rámce politické soutěže, a stanovení formy vlády za klíčová rozhodnutí o ústavním uspořádání transformující se společnosti. Podle jeho soudu neexistuje ideální volební systém (existuje ale volební systém pro danou zemi optimální); neplatí také, že pro relativně homogenní společnosti je vhodný jen většinový systém, stejně jako nelze nalézt úměru mezi volebním systémem a ekonomickou výkonností. Výběr volebního systému by se měl odvíjet od definice veřejného zájmu, kterým je stabilita systému založená na pluralitě stranického trhu, pravidelném střídání koalických vlád atd. Volání po jednokolovém většinovém systému u nás je přinejmenším stejně tak odůvodněno snahou o přehlednost, dostředivost a ideologickou umírněnost, jako nechutí odbočit z jediné správné cesty v důsledku mezistranické spolupráce. Podle autora volební systém třeba měnit není. Pokud by přesto převážila vůle k jeho změně, mělo by se tak stát mírným zvýšením počtu volebních obvodů a zavedením D'Hondtova dělitele; uvažovat by snad bylo možné i o smíšeném systému na italský způsob, případně o většinovém systému francouzském.

Další stať „Volební reforma v České republice v letech 1998–2000“, zachycuje vývoj představ o volební reformě od radikálního vstupního návrhu ODS až po výsledný kompromisní tvar. Volební reformě autor vytýká netransparentní přípravu, obtížně odhadnutelný dopad, vznik a udržování nestandardních společenství (sem řadí i čtyřkoalici) a riziko nadměrné koncentrace moci.

Studie „Poměrný ‚nepoměrný‘ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR“ je analýzou míry proporcionality volební reformy. Poměrný systém lze pojímat v užším smyslu, kdy dostačuje existenci vícemandátových volebních obvodů, a v širším smyslu, kdy je třeba zaručit poměr mandátů víceméně odpovídající poměru hlasů. Právě toto pojetí považuje Klíma za „zásady poměrného zastoupení“ podle čl. 18 Ústavy. Nelze přesně stanovit míru přípustné disproporce, musíme však brát v úvahu, že implementace integračních prvků je nástrojem proti přílišné fragmentaci stranického systému, která v ČR t.č. neexistuje. Novela zákona o volbách do Parlamentu tak např. sice zachovala umělou uzavírací

klauzuli ve výši 5 %, avšak zvýšila přirozenou uzavírací klauzuli na 14–15 % a zavedla navíc sčítací umělou uzavírací klauzuli namísto dosavadní navýšené. Tím se eliminují menší strany celostátní, ale i poměrně silné strany regionální. V modelu voleb z roku 1998 by ČSSD získala bonus 18 % mandátů a ODS téměř 17 % mandátů, což je více než dlouhodobý standard Velké Británie. Nejmenší parlamentní strana, Unie svobody, by na získání mandátů musela vynaložit skorem třikrát tolik hlasů co ČSSD. Zvolená matematická metoda by menším stranám uměle snižovala sumu hlasů o téměř 30 % atd. Současná změna způsobu financování politických stran krom toho dále umocňuje rozdíl mezi velkými a malými, parlamentními a mimoparlamentními stranami. Autora proto nijak nepřekvapuje již dvakrát citovaný náleze Ústavního soudu.

Poslední text knihy „Nová volební reforma ve Spojeném království – AV plus“, nám pro srovnání přibližuje obsah a formu volební reformy za kanálem La Manche. Autor popisuje britské volební reformy a pokusy o ně od roku 1832 do současnosti (demokratizace volebního práva, postupné vyřazování vícemandátových obvodů apod.). Oživení diskusí o volební reformě přinesl volební rok 1974, který vzhledem k atypickému ustavení menšinové vlády, poklesu hlasů pro obě velké strany a navýšení disproporčního účinku znamenal otřes legitimity prostě většinového systému. V podobné situaci, rámované navíc bezprecedentním projektem ústavních změn, se Británie ocitla po volbách v roce 1997. 90. léta jsou dobou rozšiřování smíšeného volebního systému (mj. regionální shromáždění ve Spojeném království). Zavedení vyrovnávací varianty smíšeného volebního systému se stalo rovněž výsledným návrhem Independent Commission on the Voting System. Inspirací návrhu byl model německý, na rozdíl od něj je však potlačena poměrná složka na pouhých 17 % mandátů. Osud reformy, tak jako celé řady jiných, je však nejasný, neboť vítězná strana nemá důvodu měnit systém, díky němuž volby vyhrála.

Nemá smysl poměrně dlouhou recenzi protahovat závěrečným slovem. Z jejího obsahu je doufám patrné, že recenzovaná kniha bude přínosnou nejen pro politology a konstitucionalisty, ale též pro zainteresované politiky. Vytknout by jí zdánlivě bylo možné snad jen vyhýbání se explicitní polemice se zastánci opačných názorů, tj. obhájcí volební reformy. Distinkce mezi nimi však není založena větší či menší odborností, ale má hodnotovou povahu, na níž je teoretikova kritika krátká.