

Lepší něco, nežli nic - celý text politologa Petra Sokola k volební reformě

28.července 2008

Revue Politika 6-7/2008

23.07.2008

Politolog a šéfredaktor CEVRO Revue Petr Sokol publikoval v letním čísle Revue Politika komentář k reformě volebního systému v ČR. Text je polemikou s jiným politologem, Michalem Kubátem.

Nejméně od roku 1998 se vedou v českých zemích diskuse na téma, zda je v ČR třeba uskutečnit volební reformu, a pokud ano, jako. V této souvislosti mne v minulém čísle Revue Politika zaujal text politologa Michala Kubáta, který se vyjadřuje k návrhům aktuální volební reformy. Jako jeden ze spoluautorů hodnoceného návrhu si dovoluji připojit několik poznámek.

S kolegou Kubátem mne spojuje celá řada shodných názorů na problematiku volebních systémů, v hodnocení konkrétního návrhu - a zejména jeho východisek - ale nalézám určité odlišnosti. Souhlasím, že současné mantinely pro reformu jsou velmi úzké. Vzešly ale, jak to u každé volební reformy bývá, z konkrétní historické situace na politické scéně. Rozbuškou současné debaty o volební reformě se stal moment, kdy jsme se po volbách probudili s Poslaneckou sněmovnou, kde oba soupeřící bloky držely po sto poslancích.

„Patová“ sněmovna ovšem byl jen vyvrcholením předcházejících těsných volebních výsledků v českých parlamentních volbách. Vždyť od roku 1996 jsme zažili jediné parlamentní volby, po nichž vznikla většinová vláda. A to ještě tato jediná většinová vláda disponovala většinou jediného hlasu. Každý pokus o volební reformu směřující k posílení většinových prvků proto považuji za správný, protože otevírá možnost, že s českým volebním systémem konečně něco uděláme.

Dvě cesty k reformě

Při současné struktuře stranického systému existují jen dvě možnosti, jak dospět k volební reformě. Musíme totiž vycházet ze situace, kdy vedle dvou velkých stran existuje jedna středně veliká a dvě malé strany. Navíc středně veliká strana - KSČM - má velmi omezený koaliční potenciál, kdy pouze ČSSD zvažuje různé formy spolupráce s komunisty a ostatní strany se od ní distancují. Popsaná struktura stranického systému téměř vylučuje možnost, že by zavládla shoda ve věci úpravy volebních pravidel mezi všemi stranickými aktéry. Vždy bude nutné hledat dohodu pouze v určité konfiguraci.

První cestou mohla být dohoda dvou největších stran - ODS a ČSSD. Obě strany se od roku 1996 stabilně střídají ve volebních kláních do Poslanecké sněmovny na prvních dvou místech. Jejich potenciální dohoda na změně volebního systému by přirozeně vedla k posílení většinových prvků a příliš by neřešila poměrnost. Posílení většinových prvků by bylo pravděpodobně nastaveno tak, aby z něj při přepočtu hlasů na mandáty profitovaly obě zúčastněné strany. Obsahem takové změny by mohla být změna ústavy.

Druhou možností zůstává dohoda jedné z velkých stran s menšími stranami. I v tomto případě ale musí být dohoda výhodná pro obě strany. Z toho vyplývá, že většinové prvky výhodné pro velkou stranu musí být vykompenzovány něčím, co ocení menší signatáři hypotetické dohody. Takto koncipovaná dohoda na změně volebního systému by proto musela obsahovat kroky směrem k posílení většinových prvků i určité změny výhodné pro malé strany.

Vzhledem k současnému vztahu mezi ODS a ČSSD se nejeví první cesta v nejbližší budoucnosti průchodná, a pokud chceme alespoň nějaké změny ve volebním systému, nezbyvá nám než zkusit dospět k dohodě v rámci druhé varianty. Ta vzhledem ke složení vládní koalice vychází v aktuální situaci z dohody ODS a menších koaličních partnerů - KDU-ČSL a SZ.

Ideální model a realistické řešení

Nemohu než souhlasit s váženým kolegou Kubátem, který na stránkách této revue nedávno napsal, že nejlepší cestou by byla dohoda na změně ústavy a odstranění ustanovení o poměrném volebním systému. Ano, byla by to cesta vedoucí k ideálnímu volebnímu systému pro Českou republiku, která nepotřebuje zohledňovat ve volebních pravidlech menšiny, protože u nás jednoduše žádné volebně relevantní menšiny neexistují. Jenže ústavní většina není na dohled. Dvě největší strany sice disponují značnou ústavní většinou v Poslanecké sněmovně a poměrně těsnou v Senátu (54 při potřebných 49 hlasech), ale o dohodě na změně volebního systému nechce Jiří Paroubek v čele ČSSD ani slyšet – a vztahy mezi oběma stranami jsou více než napjaté.

V živé paměti navíc zůstává postoj části ČSSD k reformě, která se zaváděla v časech tzv. opoziční smlouvy. ČSSD tehdy nebyla vůbec jednotná a sociálně-liberální křídlo strany změnu volebního systému odmítalo. I proto zůstává otázkou, zda by ODS měla vstupovat do téže řeky a důvěřovat ČSSD, že podruhé již nebude při volební reformě v roli váhajícího střelce.

Zohlednění právě popsaných argumentů vedlo ke vzniku zadání k takovým reformním návrhům, o nichž se nyní diskutuje. Programové prohlášení i koaliční smlouva předpokládají kombinaci změn, které by odstranily nerovnost mezi malými stranami, a prémie pro vítěze.

Soutěska vzniklá takto formulovanou koaliční dohodou je samozřejmě velmi úzká, a to v ní ještě narážíme na kameny navalené do ní v minulosti soudci Ústavního soudu. Realisticky vzato ale v současné politické konstelaci cesta jinudy nevede.

Je jistě zajímavé spekulovat, jaký systém si můžeme „postavit“ na zelené louce, ale s reálně prosaditelnými změnami to nebude mít nic společného. Materiál s možnými řešeními vznikl samozřejmě u vědomí toho, že takto definovaná reforma nebude vznikat jednoduše, ale také s vírou, že cíl v podobě posílení většinových prvků je správný, protože akceschopné vlády český volební systém bezpochyby potřebuje.

Návrhy uvedené v diskutovaném materiálu proto můžeme jen obtížně porovnávat s představami o ideálním českém volebním systému. Zajímavější by byla diskuse na téma, jaké jiné varianty existují v rámci zmíněného zadání.

Komparativní neobvyklost?

Kolega Kubát ve zmiňovaném textu několikrát poukazuje na komparativní neobvyklost předložených bonusů pro vítěze. Na základě rozsáhlého zkoumání volebních systémů ve všech státech světa, která jsem opakovaně prováděl, mohu potvrdit, že bonusy skutečně najdeme v malé menšině systémů. S tímto faktem proto nechci polemizovat, ale jeho používání ve mne vyvolává vzpomínky na přípravu reformy v období tzv. opoziční smlouvy, kdy byl stejný argument čile používán odpůrci tehdy zavedené podoby volebního dělitele – upraveného d'Hondta. Ten se tehdy nepoužíval nikde jinde, ale podle mého názoru to nic nemění na skutečnosti, že tehdy zavedený volební systém by byl krokem správným směrem. Stejně to vidím s bonusy pro vítěze. Platí přece, že politický a stranický systém je v každé zemi jiný, a proto budou odlišné i volební systémy. Já osobně bych se proto bonusu pro vítěze nebál.

Causa Berlusconi

Odpůrci volebních bonusů často argumentují italským případem a rádi opakují, že Silvio Berlusconi obehrál sám sebe, když zavedl volební prémii a první volby podle nového systému prohrál. V tom mají pravdu, ale tento argument je naprosto lichý. Nechceme-li volební reformu šitou na míru jedné politické formaci, usilujeme pak o změny, které přinesou změnu v celém systému, a změny, které zlepšení fungování parlamentní demokracie jako takové. Jako příznivce pravicového směru nás sice může mrzet, že Berlusconi v roce 2006 prohrál, ale jako autoři politologických textů musíme uznat, že jeho prohra byla spravedlivá: dostal méně hlasů a tak odešel do opozice. Díky jeho reformě však už v roce 2006 v Itálii platilo, že vítěz voleb vládne a má pohodlnou většinu v Poslanecké sněmovně. A nad tím přece musí jásat každý zastávající názoru, že volby jsou spíše nástrojem k vytvoření stabilní a akceschopné vlády než instrumentem, který má společnosti nastavit zrcadlo, aby v parlamentu

viděla svůj co nejpřesnější odraz.

Kritici „italského“ modelu ale v opozici setrvávají a argumentují, že Prodiho levicová vláda, vzniklá po volbách 2006, se stejně po dvou letech rozpadla. Opět mají pravdu v tom ohledu, že se to skutečně stalo, ale jejich argument opět není potvrzením jejich kritických názorů na volební bonusy. Ba naopak. Prodiho vláda totiž nepadla díky problémům v komoře, kde byl bonus v „italské podobě“ uplatněn, ale v Senátu – kde stejný volební systém zaveden nebyl. Problém platného italského systému tedy není v aplikaci bonusu, ale naopak v tom, že tento bonus nebyl důsledně (ve stejné podobě) aplikován na obě komory. Navíc kritici italského modelu zamlčují výsledky voleb v roce 2008, kdy se podle stejného systému nejenže Berlusconi vrátil k moci, ale navíc zafungoval i odlišně konstruovaný bonus v Senátu. A to bych ještě mohl zmínit snížení počtu stran v parlamentu nebo fakt, že systém vykázal pravý i levý extrém mimo parlament. Italský systém potvrdil starou politologickou pravdu, že účinky volebního systému nemusí být vždy patrné v plné podobě již po prvních volbách. I proto můžeme v létě 2008 konstatovat, že italský systém funguje a naplňuje očekávání.

Nebezpečí Ústavního soudu

Vážený kolega Kubát má samozřejmě pravdu také v tom, že Ústavní soud může mít problém s návrhem na zavedení bonusu pro vítěze. Osobně si myslím, že například u pevného bonusu, kde by byl dopředu stanoven počet mandátů, které případnou nejsilnější volební straně, mohou být takové obavy za určitých okolností oprávněné.

Existují ale i jiná řešení – například použití „řeckého modelu“, v němž nebude předem jasná výše bonusu a Ústavní soud bude moci jen obtížně argumentovat, že dochází k porušení poměrnosti systému. Tento postup by zavedl systém, kde by ve volebních obvodech byly mandáty přidělovány pomocí metody volebního čísla, a to v podobě metody Hagenbach-Bischoff. Tato metoda ale produkuje zbytky hlasů a mandátů, a právě tyto nerozdělné mandáty by všechny připadly v druhém skrutiniu celostátnímu vítězi. Vítěz by takto získal několik mandátů navíc a přiblížil by se možnosti sestavit vládu s akceschopnou většinou.

Použití „řeckého“ modelu navíc vyvrací obavy některých autorů, že Ústavní soud zruší bonus a pak nám ve volebním zákoně zůstane jen prvek zpoměrnění. Ústavní soud přeci může pouze rušit části zákonů. Kdyby tedy hypoteticky zrušil ustanovení o bonusu, nemohl by zároveň určit pravidla pro rozdělení „bonusových“ mandátů. Ta by po zásahu Ústavního soudu v zákoně chyběla a byla by to opět Poslanecká sněmovna a Senát, kdo by musel schválit nové znění volebního zákona. Představa, že může dojít k situaci, kdy budeme volit podle jakéhosi pahýlu volebního zákona, kde bude vyhozen bonus, ale zůstane zpoměrnění, proto patří nikoliv do reality, ale do oblasti politologických science-fiction.

Závěrem si jen dovolím zopakovat, že případné dokončení volební reformy, jak s ní počítá předložený návrh, nebude jednoduchou záležitostí. Jedná se ale o nezbytný krok, který nás dříve nebo později čeká.