

Proměna vnímání a pozice českého parlamentu v devadesátých letech

Lubomír Kopeček

Když jsem přemýšlel nad tím, jak uchopit tento příspěvek o významu České národní rady (ČNR) na začátku devadesátých let 20. století, vcelku přirozeně mne napadla srovnávací perspektiva s tehdejší federální úrovní politiky. Nabízí se vzít československou ústavu a zkusit zhodnotit nějaký podstatný aspekt, jako je například role parlamentu při vytváření vlády. Právě to je pro každou parlamentní demokracii významný prvek, přičemž tehdejší situace je specifická v důsledku ústavního dědictví komunistické éry. Přínosné to ovšem je jen tehdy, pokud se současně podíváme i na dobovou realitu. Z rozsahových důvodů pominu závěrečnou fázi, která je spojena s vyslovováním důvěry vládě parlamentem a soustředím se pouze na začátek celé procedury vytváření vlády. Další zajímavým tématem jsou volby, a zejména to, zda jejich vnímání voliči a stranami bylo stejné u různých parlamentních těles. I tady může dobře posloužit srovnávací perspektiva.

Litera ústavy a odlišná politická realita

Ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 zakotvil, že předsedu a ostatní členy české (republikové) vlády jmenuje kolektivní orgán, předsednictvo národní rady, které se skládalo z předsedy, místopředsedů a dalších členů. Charakterem se jednalo o jakýsi miniparlament organizující a řídicí činnost zákonodárského tělesa (Šimíček a Kysela 2009). Předseda ČNR podle jednacího řádu ČNR přijímal po jmenování slib členů vlády. Naopak u československé (federální) vlády jmenování formálně obstarával prezident, který rovněž přijímal jejich slib.

Pomiňme charakterem mimořádnou a poměrně dobře zmapovanou situaci prvních týdnů a měsíců po listopadu 1989 (například Suk 2009) a podívejme se na situaci po prvních demokratických parlamentních volbách roku 1990. Začneme na federální úrovni. Prezident Václav Havel se rozhodně neomezil na roli jakéhosi „jmenovacího razítkovače“ československé vlády, ale byl před jmenováním velmi významným aktérem při vytváření její personální sestavy. Havel uplatňoval konzultační princip zahrnující hlavně debaty s politiky vítězného Občanského fóra a Veřejnosti proti násilí a s členy dosavadní vlády. Mohl se opřít o to, že jeho autorita z doby disentu a Sametové revoluce byla stále (ještě) enormní. Důsledkem

byla mimo jiné vysoká personální kontinuita dosavadní vládní sestavy včetně pokračování ve funkci vůči Havlovi loajálního premiéra Mariána Čalfy.

Podle litery ústavy to na první pohled vypadá, že by předsednictvo ČNR mohlo mít na podobu vlády podobný vliv jako prezident. Nicméně při bližším pohledu na realitu zjistíme, že tato zdánlivě logická úvaha je zavádějící a dostává se do rozporu s politickým kontextem, ve kterém se jmenování tehdy odehrálo. Role jakéhosi hlavního „komunikačního sestavovatele“ české vlády se zhostil dosavadní a funkci pokračující český premiér Petr Pithart. Půdorys konzultací přitom probíhal zejména na platformě Pithart - Hrad - Kolegium Koordinačního centra OF coby určitý vrcholný orgán fóra. Role prezidenta, respektive jeho okolí, tak byla i zde přítomna, byť byla mnohem méně podstatná, než u federální vlády (Kopeček 2010). Do debaty ovšem vstupovaly také názory některých už nominovaných členů české vlády. Nový ministr pro správu a privatizaci národního majetku Tomáš Ježek tak například vzpomínal, že Pithartovu ministerskou nabídku provázela i jakási kooptační debata vedená v jeho nepřítomnosti, při které podle premiérových slov „někteří kolegové pro tebe moc nebyli“ (Husák 1997: 111).

Pithartova politická vize, kterou opravdu z velké části prosadil, bylo vládní zahrnutí co nejširšího spektra politických sil, což vzhledem k pohodlné více než třípětinové mandátové většině OF v ČNR působí překvapivě. Ve vládě se tak nakonec, s výjimkou komunistů, objevili zástupci všech politických formací zastoupených v ČNR. Původní představa českého premiéra, která se ovšem neprosadila, dokonce počítala i s těmi, kteří ve volbách neuspěli, a ve vládě tak měl být (s odkazem na svou odbornost) i ministr za Československou stranu socialistickou. Na tomto přístupu je dobře patrné doznívání určitého konsensuálního způsobu myšlení z doby Sametové revoluce. Pro text tohoto příspěvku je pak podstatné, že ústavou naznačovaná významná role předsednictva ČNR, se omezila na formální akt jmenování vlády.

Po parlamentních volbách roku 1992 se politický rámec vytváření federální vlády radikálně změnil. Havlova autorita s rozpadem OF a VPN ztratila politickou oporu a vítězové voleb Občanská demokratická strana (ODS) a Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS) na prezidentovy představy nebrali žádný ohled. Mečiarovo HZDS dokonce ostentativně veřejně vylučovalo, že by Havla podpořilo v blížících se volbách prezidenta (hlavu státu volil federální parlament). Při vytváření federální vlády byl tak úřadující prezident jen tím, kdo pověřil předsedu ODS Václava Klause jednáním a formálně pak také jmenováním stvrdil vládu premiéra Jana Stráského kormidlující Československo ke konci jeho existence.

Při vytváření české vlády, v jejímž čele stanul Václav Klaus, bylo (podobně jako na federální úrovni) jako základní princip použito vyjednávání mezi stranami. Konkrétně šlo o jednání mezi ODS a několika menšími pravicovými a středopravými stranami zastoupenými v ČNR. Uplatnění tohoto principu vydláždilo cestu pro budoucnost. Předsednictvo ČNR sehrálo na konci tohoto procesu v zásadě jen slavnostní stvrzovací roli aktem jmenování - podobně jako v roce 1990.

Je možné dodat, že z nové české ústavy z roku 1992 komunistické reziduum jmenovací pravomoci předsednictva parlamentu zmizelo (stejně jako tento orgán). Poslanecká sněmovna je konstruována jako klasický parlament a jmenování premiéra a členů vlády zajišťuje prezident. Za pozornost ovšem stojí, že význam hlavy státu při zrodu českých vlád dost kolísá. Někdy jde pouze o jakéhosi notáře, který stvrzuje dohodu stran. Jindy bývá ale jeho význam větší a nechybí případy, kdy jde o spolutvůrce či dokonce tvůrce vlády, který na politické strany nebere ohled (Kopeček a Brunclík 2018). Významná role Havla z doby zrodu demokratického režimu tak má své novější analogie. Extrémním byl v tomto ohledu vznik vlády Jiřího Rusnoka v roce 2013, který prosadil Miloš Zeman, a jež byla skutečným prezidentským kabinetem.

ČNR a druhořadost voleb

Podívejme se nyní na pozici ČNR z jiného úhlu pohledu, a to volebního. V politické vědě je poměrně běžně využíván koncept *druhořadých voleb*, jehož autory jsou Karlheinz Reif a Hermann Schmitt (1980), kteří ho poprvé aplikovali v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu. Ústřední myšlenkou konceptu je snaha o rozlišení více a méně významných voleb a důsledků, které z toho plynou. Zjednodušeně řečeno při druhořadých volbách je pro voliče i strany mnohem méně v sázce, než u prvořadých voleb, což se promítá do jejich chování. Kupříkladu se projevuje tendence voličů „mstít“ se vládě za nepopulární opatření, což nahrává volebním ziskům opozice.

Vzhledem k dobové struktuře ústavních institucí se logicky nabízí, že Federálnímu shromáždění (československému parlamentu) byl přisuzován větší, tedy prvořadý význam, než ČNR. Zde ale narážíme na určitý problém, protože Reifův a Schmittův koncept pracuje s vlivem volebního cyklu, tedy s tím, že druhořadé volby (typicky evropské, lokální atp.), probíhají v jinou dobu než prvořadé volby, ze kterých se odvozuje podoba národní vlády. Prvořadé a druhořadé volby tak mají být oddělené volební soutěže. V případě voleb do ČNR na začátku devadesátých let to ovšem neplatilo, protože probíhaly současně s volbami do Federálního

shromáždění (FS). Stejně tak tento koncept předpokládá, že produktem druhořadých voleb není národní exekutiva, což ale s ohledem na existenci federálního Československa a dvou republik s vlastními národními vládami není pravda. Nedá se tak aplikovat předpoklad, že strany, které tvoří vládu, utrpí zpravidla v druhořadých volbách porážku. Možných aplikačních problémů je ještě více, nicméně pro účely tohoto příspěvku není potřeba je blíže rozebírat. Podstatné je, že využití zmíněného konceptu musí být redukováno a soustředěno jen na některé podstatné aspekty jeho (hlavní) volební dimenze. Vzhledem k omezenému rozsahu příspěvku budou debatovány pouze volby roku 1992.

První předpoklad druhořadosti voleb počítá s nižší volební účastí, než u prvořadého tělesa. Účast ve volbách do ČNR i obou komor Federálního shromáždění (FS), Sněmovny lidu (SN) a Sněmovny národů (SN) byla nicméně naprosto stejná, 85 % oprávněných voličů, a není patrný žádný rozdíl. Voliči, kteří přišli k volbám, zjevně využili všechny tři své hlasy. Druhým předpokladem konceptu je vyšší podíl odevzdaných neplatných hlasů u méně významného tělesa. Reif a Schmitt zde pracují s psychologickou reakcí voliče, který tím dává najevo nesouhlas s jednáním strany, které dal svůj hlas (v předchozích) prvořadých volbách. Ani tady není vidět zásadnější odlišnost mezi ČNR a Federálním shromážděním, byť drobná disproporce patrná je: u ČNR bylo platných 98,44 % hlasů, u obou komor FS o něco více, 98,60 %, respektive 98,67 %.

Mnohem zajímavěji vypadá testování třetího předpokladu konceptu, a to větší šance menších politických stran na úspěch v druhořadých volbách, a naopak menší šance u větších stran. U většiny menších parlamentních stran jsou skutečně viditelné větší či menší rozdíly. Zaměříme-li se jen na parlamentní strany a rozdíl o alespoň 0,5 procentního bodu vyčleňuje se Občanská demokratická aliance (ODA) s 5,93 % hlasů (u FS jen 4,98 %, resp. 4,08 %), moravisté (HSD-SMS) 5,98 % hlasů (u FS 4,23 %, resp. 4,08) a Liberálně sociální unie (LSU) 6,52 % hlasů (u FS 5,84 %, resp. 6,06 %). Vypíchněme přitom ODA a moravisty, u kterých byl dosažený lepší výsledek u ČNR klíčový pro překročení 5procentní volební bariéry a přiznání poslaneckých mandátů – na rozdíl od opačné situace u FS. V souladu s výše zmíněným předpokladem konceptu je i to, že de facto jediná velká parlamentní formace ODS, formálně ve volební koalici s drobnou Křesťanskodemokratickou stranou (KDS), docílila ve volbách do ČNR viditelně slabší výsledek (29,73 % hlasů), než u obou komor federálního parlamentu (33,9 % a 33,43 %)

Zajímavou „protitrendovou“ výjimku reprezentují krajně pravicoví republikáni (SPR-RSČ), kteří u ČNR získali „jen“ 5,98 % hlasů, ovšem u obou komor federálního shromáždění byl jejich výsledek o něco lepší. Za pozornost zde stojí hlavně Sněmovna lidu FS, kde republikáni

získali 6,48%. Tento „výkyv z pravidla“ lze patrně vysvětlit hlavně nadstandardně dobrým výsledkem strany ve Středočeském kraji (8,42%), kde kandidoval republikánský předseda Miroslav Sládek, který byl bezpochyby klíčovou postavou této formace.

Personální nabídka stran: nasazení předsedů stran

Tím se dostáváme k dalšímu faktoru, a to chování stran z hlediska kandidatury předsedů stran. Logicky lze očekávat nasazení těchto zpravidla nejznámějších politiků dané strany ve volbách do významnějšího tělesa. Pohled na kandidátky přitom potvrzuje, že pro výraznou většinu parlamentních stran to byl federální parlament a nikoliv ČNR. Do FS kandidoval nejenom Miroslav Sládek, ale i předsedové lidovců Josef Lux a sociálních demokratů Jiří Horák. Sociální demokracie s ohledem na fakt, že Horák nebyl příliš populární, využila jako volebního lídra Valtra Komárka, který ovšem také zamířil do federálního parlamentu. Stejně se rozhodly předsedové stran u dvou koaličních spojení: Levého bloku (komunista Jiří Svoboda i Demokratické levice ČSFR Lothar Indruch) a koalice ODS a KDS (Václav Klaus a Václav Benda).

Jakýmsi smíšeným případem je třemi formacemi vytvořená levostředová LSU, jejichž předsedové zvolili odlišnou strategii. Dva z nich, předsedové socialistů Ladislav Dvořák a zelených Aleš Mucha, dali přednost federální kandidatuře. Třetí, předseda Zemědělské strany František Trnka, se rozhodl pro ČNR.

Jedinými dvěma výjimkami preference ČNR před FS byli předsedové moravistů Jan Kryčer a ODA Jan Kalvoda. Zjevně k tomu přispělo, že kariéry obou těchto politiků byly předtím spojeny s působením na této parlamentní půdě. Kalvoda je ovšem výjimkou trochu spornou, protože v čele ODA stanul až těsně před volbami roku 1992. Jeho předchůdce v čele ODA Pavel Bratinka kandidoval do FS.

Významné a nezamyšlené důsledky druhořadosti voleb do ČNR

V závěrečném zamyšlení je dobré věnovat pozornost zhodnocení a také důsledkům druhořadého vnímání ČNR voliči a stranami ve volbách roku 1992. Začneme získáním zastoupení ODA a moravistů v ČNR. Vysvětlení lepších výsledků u tohoto parlamentního tělesa u těchto dvou formací (i dalších malých stran) je zjevně spojeno hlavně s ochotou některých voličů riskovat svůj hlas, protože z jejich pohledu o tolik (na rozdíl od FS) nešlo. Je-

li méně v sázce, volič jedná více srdcem a volí stranu bez většího kalkulu, neboť se domnívá, že riziko důsledků je menší. Při volbě moravistů toto uvažování mohla ještě podpořit jejich agitace o „alespoň jednom hlasu pro Moravu“, kterou využili už ve volbách 1990 (srovnej například Mareš a Strmiska 2005: 1617).

Naopak výrazně lepší výsledek ODS u federálního parlamentu, než u ČNR, zjevně souvisí s tím, že voliči při volbách prvního řádu přemýšlejí víc strategicky. Předpokládají totiž, že se velká strana určitě dostane do parlamentu - na rozdíl od jím srdcem bližší malé formace. Dá se proto (jen lehce spekulativně) tvrdit, že někteří voliči ODS u obou federálních komor ve volbách do ČNR dali svůj hlas jiné straně, například ODA. ODA nebyla od občanských demokratů ideově-politicky vzdálená, ale její šance na překročení 5procentní klauzule vypadaly ve světle sociologických průzkumů před volbami nejistě.

Nezamýšlené důsledky tohoto chování voličů pro budoucnost se dají dobře ukázat na jedné vybrané záležitosti. Při přípravě české ústavy v druhé polovině roku 1992 to byli právě politici ODA, kteří v Klausově vládě nejvíce plédovali pro zřízení horní komory parlamentu, Senátu. Avšak (zdánlivě) paradoxně ve chvíli, kdy se na přelomu let 1992 a 1993 naplno rozběhla debata o zřízení Prozatímního Senátu, do kterého by byli „transferováni“ federální poslanci, případně jejich část, postavila se tato strana velmi hlasitě proti. Důvod byl nasnadě: ODA neměla ve federálním parlamentu žádné zastoupení a tento „transfer“ by tak pro ni byl nevýhodný. Odpor ODA odsunul faktické ustavení Senátu o čtyři roky, přičemž důsledkem bylo posílení veřejného dojmu o zbytnosti této parlamentní komory. Debata o nepotřebnosti Senátu se stala jedním z evergreenů české politiky – a je jí dodnes.

Podobně mělo pozoruhodné (a opět nezamýšlené) důsledky rozhodnutí většiny předsedů stran preferovat při kandidatuře v roce 1992 FS před ČNR. Mnohdy jejich chování kopírovala širší elita dané strany. Následný rychlý zánik Československa připravil federální poslance o mandáty, což znamenalo nejenom ztrátu „práce“, ale i podlomení (byť pochopitelně nikoliv fatální) jejich kariérních politických vyhlídek. Někdy se pro ně přijatelná pozice v nové České republice našla, někdy ale ne. Zvláště velký problém to byl pro opoziční strany, kterým chyběla možnost bývalé federální poslance umístit do jiných atraktivních funkcí (na ministerstva či jinde do státní správy, v diplomacii atp.). Mnohdy potom záleželo jen na vůli a vytrvalosti dotyčného, zda se bude nadále politice věnovat i přes chybějící poziční (a materiální) oporu. Naopak úspěšná kandidatura do ČNR v roce 1992, která se k 1. lednu 1993 změnila v Poslaneckou sněmovnu českého parlamentu, se pro budoucnost stala důležitým politickým bonusem.

Dobrym príkladem strany, na které se dá ukázat dôsledek této situace, je tehdy opozíční ČSSD. Předseda strany Jiří Horák, stejně jako volební lídr Valtr Komárek, se záhy po konci ve federálním parlamentu z politiky stáhli a ztratili v sociální demokracii vliv. Za pozornost v této souvislosti stojí zvláště Komárek, který v té době patřil k nejznámějším levicovým postavám a ve volbách roku 1992 získal z kandidátů ČSSD bezkonkurenčně nejvíc preferenčních hlasů. Upozornit je ovšem nutné i na případ ambiciózního Miloše Zemana, který přes ztrátu svého mandátu federálního poslance šel zarputile politicky vzhůru a na sjezdu ČSSD začátkem roku 1993 zvítězil ve volbě předsedy strany. Naopak poslanecký mandát v ČNR velmi pomohl lidem, kteří ve straně do té doby neměli větší slovo. Dobrymi příklady jsou tři budoucí významné postavy ČSSD: Stanislav Gross, Petra Buzková a Václav Grulich. Všichni tři se v příštích letech stanou místopředsedy ČSSD, Gross dokonce začátkem první dekády 21. století i předsedou strany.

Převažující úsudek stranických elit hodnotících před volbami roku 1992 ČNR jako druhořadé parlamentní těleso nepočítal s rozpadem Československa. Nesprávnost tohoto úsudku se ukázala až po volbách a měla značný dopad na budoucí kádrovou podobu českých stran.

Literatura a prameny

Brunclík, Miloš a Kopeček, Lubomír (2018): How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case. *East European Politics and Societies*, on-line first.

Husák, Petr (1997): *Budování kapitalismu v Čechách. Rozhovory s Tomášem Ježkem*. Praha: Volvox Globator.

Kopeček, Lubomír (2010): *Éra nevinosti. Česká politika 1989-1997*. Brno: Barrister et Principal.

Mareš, Miroslav a Strmiska, Maxmilián (2005): Moravistické strany a hnutí. In Malíř, Jiří a Marek, Pavel a kol.: *Politické strany*, díl II. Brno: Doplněk, 1615-1632.

Reif, Karlheinz a Schmitt, Hermann (1980): Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, roč. 8, č. 1, s. 3-44.

Suk, Jiří (2009): *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize*. Praha: Prostor.

Šimíček, Vojtěch a Kysela, Jan (2009): Ústavní právo. In Bobek, Michal, Molek, Pavel a Šimíček, Vojtěch (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, s. 297-329.

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968 o československé federaci.

Volby.cz. Český statistický úřad, <http://www.volby.cz>.

Zákon č. 35/1989 Sb. ze dne 28. 3. 1989 o jednacím řádu České národní rady.