

Jsou navrhované změny volebního zákona v souladu s ústavou?

RADEK POLICAR

Úvod

V Politologickém časopisu 1/2000 publikoval brněnský konstitucionalista a poslanec PSP ČR Zdeněk Koudelka materiál,¹ ve kterém se snažil čtenářům představit tu část vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „vládní návrh“),² jež upravuje změnu volebního systému. Tento materiál mne zaujal především ve dvou bodech. Prvním je tvrzení, že navrhovaná změna zůstává ještě v rámci poměrného volebního systému. Druhým potom přesvědčení, že k navrhovaným změnám není zapotřebí zásah do ústavní úpravy.³

Ani s jedním z těchto dvou tvrzení nesouhlasím. Domnívám se, že navrhované změny jsou v rozporu s ústavou a pokusím se pro toto tvrzení na následujících řádcích shromáždit argumenty. Nesoulad s ústavou vidím především ve dvou aspektech navrhované úpravy.

1. Poměrné zastoupení

Čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR⁴ klade na volby do Poslanecké sněmovny mj. požadavek, aby se konaly podle zásad poměrného zastoupení. 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. Dobrou definici však podává Vladimír Klokočka.⁵

Podle něj je společným pojmovým znakem systému poměrného zastoupení v jeho různých variantách společná tendence k přibližně proporcionálnímu poměrnému vyjádření výsledků hlasování ve složení voleného sboru. Domnívá se, že u tohoto systému jde primárně o realizaci principu výběru. Politicky a technicky dává proporční systém větší možnost výběru rozmanitějších alternativ. Také slabším politickým stranám dává naději na dosažení odpovídající politické reprezentace. Tímto akcentem na realizaci výběru a na relativní neomezenost alternativ usnadňuje systém poměrného zastoupení větší diferenciaci voličského sboru a tím přesnější vyjádření jeho politické struktury.

Vladimír Klokočka soudí, že princip proporcionality je také současně principem volební spravedlivosti. Dospívá k závěru, že za předpokladu, že účelem reprezentativního systému je takové politické zastoupení, při němž parlament vyjadřuje víceméně přesně politické mínění v zemi a parlamentní většina reprezentuje většinu voličů, pak lze říci, že proporcionální systém je i jedinou metodou realizace tohoto účelu politické reprezentace.

Tato definice sice nevymezuje daný výraz nějakými ostrými hranicemi, nabízí však různé pomůcky k jejich nalezení. Přičemž ústřední otázkou při zjišťování, zda nějaký systém je či není poměrným zastoupením, by mělo být zkoumání jeho tendence k přibližně proporcionálnímu vyjádření hlasů voličů ve skladbě parlamentu.

Otázkou je, zda navrhovaný systém, vzhledem k právě uvedené definici, je vůbec ještě poměrný. Navrhovaná volební formule je sice novinkou, ale lze soudit, že by měla být zařazena mezi systémy volebního dělitele, které tradičně náleží k proporcionálním volebním technikám.⁶ Tzv. vyrovnávací d'Hondtův systém⁷ je totiž kompromisem mezi d'Hondtovým a Imperialiho systémem, které jsou oba považovány za proporční volební formule. Na proporčnost volebního systému však nelze usuzovat jen z volební formule.⁸ Volební formule je sice nejvýznamnějším faktorem volebního systému,⁹ rozhodně však nelze volební systém redukovat na pouhou formuli či snad klást mezi tyto dva pojmy rovnítko. J. Filip ve svých knihách a článcích na téma „volby“ rozlišuje celkem devět, resp. deset složek, které dohromady tvoří volební systém.¹⁰

K posouzení otázky proporčnosti navrhovaného volebního systému je nutné se zejména zaměřit na kombinaci volební formule a velikosti volebního obvodu. Na pomoc jsem si vzal tzv. index deformace, který určuje míru nadreprezentace či podreprezentace. Index deformace je jednoduchý výpočet: procento mandátů, získaných politickou stranou, se vydělí procentem hlasů, získaných touto stranou.¹¹ Čím je hodnota indexu vyšší než jedna, tím je větší nadreprezentace. Naopak, čím je hodnota indexu blíže k nule, tím více je strana podreprezentována. Následující tabulka obsahuje jednak míru deformace danou regulérními výsledky voleb v roce 1998,¹² jednak míru deformace danou výsledky voleb v roce 1998 přepočtenými navrhovanou vyrovnávací (resp. modifikovanou) d'Hondtovou metodou.¹³

	ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	US
regulérní výsledek	1,016	1,007	0,965	0,986	0,979
vyrovn. d'Hondtova metoda	1,414	1,327	0,201	0,296	0,155

Jak je vidět „vyrovnávací d'Hondtova metoda“ plodí vysoce disproporční výsledky voleb. Pro srovnání uvádím index deformace, který produkuje jednokolový většinový systém ve Velké Británii na příkladu voleb v roce 1992.¹⁴

	Konzervativci	Labouristé	Liberální dem.	Skotská nár. str.	Plaid Cymru
volby 1992	1,23	1,21	0,17	0,24	1,22

Zjištěná disproporčnost je dána především zvolenou volební geometrií. Celé území státu by mělo být rozděleno do 35 volebních obvodů o velikosti 4 až 8 mandátů. Jde o poměrně malé obvody, které způsobují výrazný většinový efekt. Inspirací byl volební systém užívaný při volbách do dolní komory španělského parlamentu (Congreso de los Diputados). Tento systém kombinuje d'Hondtův systém volebního dělitele s 50 volebními obvody o průměrné velikosti 7 mandátů.¹⁵ Doporučoval jej např. politolog Miroslav Novák, který o něm mluvil jakožto o poměrném zastoupení.¹⁶ Mezi navrhovaným systémem a španělským však existují dva rozdíly. Průměrná velikost českých obvodů by měla být ještě nižší, a to 5,7. Důležitý rozdíl je pak v ústavních mezích. Španělská ústava¹⁷ stanoví podmínku voleb podle systému poměrného

zastoupení v rámci volebního obvodu,¹⁸ 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.

Říkala-li ODS od počátku, že volební systém, který by si přála, ale pro který není politická vůle, je jednokolový většinový systém, jaký se aplikuje ve Velké Británii, musí být nyní nadmíru spokojena. Jelikož, jak vyplývá ze srovnání výše uvedených tabulek, je vyrovnávací d'Hondtova metoda v kombinaci s malými volebními obvody daleko více disproporčnější než britský volební systém. Je jasně vidět, že daleko více posiluje zisky velkých stran, malé strany eliminuje přibližně stejně.

2. Princip účelné integrace versus princip přirozené diferenciacce

Princip přirozené diferenciacce a princip účelné integrace jsou dvěma principy, jež se střetávají v právní úpravě voleb. První z nich vyslovuje požadavek svobodné volební konkurence politických stran za rovných podmínek poskytujících politickým stranám rovnou šanci ve volební soutěži a vedoucí k takové skladbě voleného sboru, jež odpovídá nejlépe skutečné diferenciacce politické vůle voličů. Druhý z nich volá po schopnosti zákonodárného sboru přijímat rozhodnutí na základě formace politické většiny, čili aby zákonodárný orgán nebyl jen nominální, ale i funkční.¹⁹

Oba požadavky mají své důvody a své oprávnění a proto se musí ve volebním zákonu projevat jejich vyvážená kombinace. Ústavní soud v minulosti dospěl k závěru,²⁰ že z hlediska reprezentativní demokracie je přípustné začlenit do právní úpravy integrační stimuly jen tam, kde pro to existují závažné důvody. Mezi nimi vidí na prvním místě nebezpečí, „že by roztržitým hlasů mezi velký počet politických stran došlo k bezbřehému „přemnožení“ politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému.“²¹ Tyto integrační stimuly se považují za legitimní za podmínky, že jsou aplikovány pouze v nezbytně nutné míře pro formaci politické vůle potřebné k přijímání parlamentních rozhodnutí. Zásadním požadavkem však je, že nesmí příliš narušovat skutečný obraz politické vůle voličů vyjádřený jejich hlasováním, a to z toho důvodu, že v konfrontaci obou těchto direktiv požívá vyšší ústavní ochrany princip volné soutěže politických sil. Ten je v českém právním řádu zakotven v čl. 5 Ústavy ČR a zejména v čl. 22 Listiny základních práv a svobod,²² který zní: „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“

K současnému stavu kombinace těchto dvou principů ve volebním zákonu se zásadním způsobem vyjádřilo několik odborníků,²³ a to velice obdobným způsobem. Za všechny bych citoval V. Ševčíka, soudce Ústavního soudu, který napsal: „...jsem přesvědčen o tom, že nad současný stav další zpříšňování podmínek pro vstup politických stran do parlamentu (a tím vyloučení menších stran z účasti na moci) za podmínek tak či onak zabudovaných do pravidel ztěžujících získání mandátu by významným a nežádoucím způsobem nejen zúžilo rozhodující politické spektrum (...), a tak by – přímo i nepřímo – omezovalo vůli vlastního suveréna, a to zcela zřetelně již nad ústavní rámeček.“²⁴

Podstatnou otázkou, která se zde jasně vynořuje, je soulad navrhovaných změn s existujícím ústavněprávním rámcem volebního zákona. Je velice nerealistické se domnívat, že navrhované „integrační stimuly“ splňují podmínky, které jsou požadovány pro jejich implementaci.

Závěr

Z uvedeného vyplývá, že nazývat daný systém proporcí, je velice nemístné. Proto výrazně pochybuji o tom, zda modifikovaná d'Hondtova metoda v kombinaci s 35 malými volebními obvody splňuje podmínku čl. 18 Ústavy ČR, který říká, že se volby do Poslanecké sněmovny konají podle zásad poměrného zastoupení. Při použití navrhované kombinace nemůže být o „poměrném“ zastoupení ani řeč. Konečné slovo v otázkách ústavnosti však bude mít Ústavní soud.

Z některých minulých rozhodnutí Ústavního soudu a z predikovatelných dopadů nového volebního systému (obzvláště výše uvedený index deformace je velice výmluvný) lze odvodit, že vládní návrh by ve svých důsledcích byl v rozporu s principem přirozené diferenciacce, nejevil by žádné známky proporcionalního zastoupení a omezoval by volnou soutěž politických sil. Lze vyslovit velmi odůvodněné obavy, že při potenciálním posuzování shody nové podoby volebního zákona s ústavními zákony nebo mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR, by Ústavní soud ČR musel vyslovit nesoulad, a tudíž zrušit příslušná ustanovení volebního zákona, a to ta, která tvoří jeho nejvýznamnější části, bez kterých by však byl jen „autem bez motoru“.

Poznámky:

1. Koudelka, Z.: *Změna volebního systému*. Politologický časopis, roč. 2000, č. 1, str. 90-95.
2. Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 2000, tisk č. 585.
3. V souladu s tímto přesvědčením je i důvodová zpráva k vládnímu návrhu, která konstatuje: „Předložený návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.“
4. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
5. Klokočka, V.: *Ústavní systémy evropských států*. Linde, Praha 1996, str. 314.
6. Ke stejnému závěru došel i redaktor Parlamentního zpravodaje Petr Sokol ve svém přehledu poměrných volebních systémů. Viz Sokol, P.: *Poměrné volební systémy*. Parlamentní zpravodaj, roč. 2000, č. 3, str. 44-45.
7. Tento název působí sémantický chaos. Vysvětlení, že daný název vznikl podle analogie s vyrovnávací metodou – modifikovaným systémem Saint-Laguë, zcela pomíjí to, že daný systém nic nevyrovnává, naopak produkuje disproporčnější výsledky než klasický d'Hondtův systém. Osobně bych se přikláněl k tomu, aby byl dané formulí ponechán název po jejím tvůrci – Koudelkův systém volebního dělitele. Takový název by alespoň nic nepředstíral.
8. Důležitá je kombinace s volebními obvody. Např. klasický proporcí d'Hondtův systém volebního dělitele v kombinaci s jednomandátovými obvody vytváří naprosto neproporcí volební systém. S volební formulí je to jako s nožem. Jinak velice užitečný pomocník v domácnosti ztrácí v kombinaci s Jackem Rozparovačem svou užitečnost zcela zásadním způsobem.
9. Filip, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Masarykova univerzita, Brno 1992, str. 47.
10. Tamtéž, str. 48-49.
11. Podle Kubát, M.: *Volby, fragmentace a polarizace stranického systému a politická nestabilita v České republice*. Politologický časopis, roč. 1998, č. 3, str. 234.
12. Zdroj viz předchozí poznámka.
13. Zdrojem byl vlastní výpočet podle Koudelka, Z.: *Změna volebního systému*. Politologický časopis, roč. 2000, č. 1, str. 93.
14. Vlastní výpočet podle Klíma, M.: *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. RADIX, Praha 1998, str. 216. Záměrem tohoto srovnání je poukázat na skutečnost, že navržený volební systém, který by měl být systémem poměrného zastoupení je schopen produkovat více disproporcí výsledky než britský pluralitní většinový systém, který je proslulý svou disproporcí.

15. Viz Kubát, M., Sokol, P.: *Volební systémy v západní Evropě*. Parlamentní zpravodaj, roč. 1999, č. 10, str. 51.
16. Pečinka, B.: „*Jsem přítvrženec konkurenční demokracie...*“ (Rozhovor s Miroslavem Novákem). Proglas, roč. 1999, č. 5-6, str. 5-7.
17. Ústava Království Španělsko z 29. prosince 1978, změněná 27. srpna 1992. Viz Klokočka, V., Wagnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie*. Linde, Praha 1997, str. 580-627.
18. Čl. 68 odst. 3: „Volby se provádí v každém volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení.“
19. Nález Pl. ÚS 30/98, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 243/1999 Sb.
20. V minulosti se Ústavní soud daným střetem zabýval zejména ve třech významných kauzách. Šlo o otázku volebních kaucí (nález Pl. ÚS 3/96, publikovaný pod č. 161/1996 Sb.), otázku „umělé“ uzavírací klauzule (nález Pl. ÚS 25/96, publikovaný pod č. 88/1997 Sb.) a otázku omezení příspěvku na úhradu volebních nákladů (nález Pl. ÚS 30/98, publikovaný pod č. 243/1999 Sb.).
21. Viz Pl. ÚS 30/98.
22. Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., je součástí ústavního pořádku. Viz čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR.
23. Např. V. Ševčík v článku *Problémy s naší ústavností*. Právník, roč. 1999, č. 3, str. 193-213, V. Šimíček v článku *Proč byla opoziční smlouva špatná již od počátku*. Proglas, roč. 2000, č. 1, str. 4-5, E. Wagnerová v rozhovoru vedeném F. Míkšem a B. Pečinkou *O volebním systému, změnách Ústavy a posílení soudní moci*. Proglas, roč. 1999, č. 7, str. 18-21.
24. Ševčík, V.: *Problémy s naší ústavností*. Právník, roč. 1999, č. 3, str. 210.

Summary:

Are the Suggested Changes of the Parliamentary Election Act in Conformity with the Constitution?

The suggested electoral system, absurdly called „ballancing“ d'Hondt formula and 35 small districts, which would produce disproportional results, is considered by its authors to be a type of proportional representation. The comparison shows this system is more disproportional than the British plurality formula. But such electoral system is inconsistent with the Constitution.

The Constitutional court issued some judgements which prefer the principle of natural differentiation over the principle of purposeful integration because the first one is a matter of Art. 22 of The Charter of fundamental rights and liberties. The governmental bill contradicts the principle of natural differentiation, opposes the system of proportional representation and limits the free competition of political powers. In my opinion and with regard to the upper mentioned judgements the suggested integrative stimuli will be considered to be repugnant to the Constitution.