

Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu

Jan FILIP

Konstruování volebního systému, který by splňoval požadavky svobodných a demokratických voleb v konkrétních podmínkách určitého státu není jednoduchá záležitost. Jeho konstrukce má zásadní dopad na fungování ústavně politického systému. Nejde o „černou skříňku“, do které se nahoře nasypou výsledky hlasování a dole vypadnou jeho výsledky. Volební systém neurčuje pouze jaké rozdělení mandátů z něj vypadne, nýbrž svým působením na voliče značně ovlivňuje i to, co se do něj bude vkládat. Volič menší strany se bude jinak chovat v systému většinovém, jinak v systému poměrného zastoupení. V systému poměrného zastoupení se bude například chovat jinak, bude-li zavedena vysoká uzavírací klauzule a jinak bez ní. Proto má každé rozhodnutí o podobě volebního systému pro daný stát zásadní význam. Důležité však není jen jeho zakotvení, nýbrž i jeho stabilní působení tak, aby se s ním společnost a strany naučily žít a používat jej. Významná studie na toto téma zdůrazňuje, že hlavním účelem voleb je poskytnout stabilní institucionální rámec pro vyjádření různých hledisek, což lépe dosáhne dlouhodobě působící systém, než systém nový a voličům neznámý¹.

Náš ústavodárce se tento problém rozhodl vyřešit jednoznačným způsobem, když toto otázku vyňal z působnosti volebního zákonodárce a svěřil její klíčový bod ústavní úpravě. Původní znění vládního návrhu Ústavy ČR neobsahovalo ustanovení o volebním systému do sněmoven Parlamentu. Později však byl jeho čl. 18 odst. 1 doplněn o ustanovení, podle kterého se měl do každé z komor Parlamentu použít odlišný způsob voleb. Tisk ČNR. VII. vol. období, č. 154 však v této souvislosti neobsahoval ustanovení, jaký má být tento „způsob voleb“. K jeho upřesnění došlo až během závěrečného jednání o návrhu Ústavy ČR dne 16. prosince 1992, kdy předložil poslanec Hirsch (tehdy za LSU) návrh, aby se volby do Poslanecké sněmovny konaly „podle zásady poměrného zastoupení“ a volby do Senátu „většinovým systémem“².

Poslanec Ortman (Levý blok) požadoval, aby Ústava jako rigidní právní norma „jasně pojmenovala princip volebního systému do parlamentu“. Co tím Levý blok

¹Srov. Taagepera, R., Shugart, M.S.: Designing Electoral Systems. Electoral Studies, roč. 1989, s. 49.

²Srov. Těšnopisecká zpráva o 10. schůzi ČNR. VII. vol. období, s. 20 – 21.

myslel blíže, upřesnil jeho kolega Řezáč, který navrhl, aby se volby do Poslanecké sněmovny konaly podle zásady poměrného zastoupení. Volby do Senátu se mohly konat „i s použitím jiné zásady“. Uvedl, že by to nemusel být jen většinový systém, nýbrž např. kombinace systému poměrného zastoupení a většinového systému³. Konečně poslanec Novák (SPR-RSČ) podpořil volby podle „poměrného volebního systému“. Návrh poslance Hirsche byl nakonec také přijat 151 hlasy (nikdo nehlasoval proti) a následně se stal součástí čl. 18 Ústavy ČR⁴. Tím byl český volební zákonodárce postaven před úkol vyřešit na základě zmocnění v čl. 20 a čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR konkrétní podobu našeho volebního systému pro obě sněmovny Parlamentu.

V tomto příspěvku se chci proto věnovat otázce výkladu ústavou použitých pojmů „podle zásad poměrného zastoupení“ (čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR) a „podle zásad většinového systému“ (čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR)⁴. Jaké požadavky tedy musí volební zákony pro Poslaneckou sněmovnu a Senát respektovat, aby byly v souladu s těmito ustanoveními. Kromě těchto dvou ustanovení (čl. 18 odst. 1 a 2) však nutno při vytváření volebního zákona používat rovněž systémové metody jejich výkladu a přihlídnout i dalším ústavním ustanovením, která jsou pro stanovení obsahu těchto volebních systémů rozhodující.

1. Pojetí volebního systému

V rámci voleb vzniká řada rozmanitých společenských vztahů spjatých s přípravou, organizací, prováděním voleb, se zjišťováním a vyhlásováním volebních výsledků, jejich kontrolou atd. V této souvislosti nutno rozlišovat dva často ztotožňované pojmy – pojem volebního práva a pojem volebního systému. Volební právo plně nepokrývá všechny společenské vztahy, které mezi různými subjekty volebního procesu vznikají. K tomu závěru dospějeme při srovnání těchto vztahů a jejich právní úpravy⁵. Tímto srovnáním a jeho výsledky můžeme dojít k několika možným poje-

³Tamtéž, s. 25, 56.

⁴Z hlediska komparativního ústavního práva je zajímavé zjištění, že ústavy zakotvují problematiku volební formule nebo volebního systému zřídka. Pokud tak již činí, děje se tak pochopitelně ve vztahu k poměrnému zastoupení jako významnému prostředku ochrany menšiny. Mezi takové ústavy možno příkladně z evropských uvést např. ústavy Rakouska (č. 26), Belgie (čl. 48), Švýcarska (čl. 73), Irsko (čl. 16), Dánsko (§ 31), Irsko (čl. 16), Islandu (§ 31) Španělska (čl. 68) Lucemburska (čl. 51) Holandska (čl. 92), Portugalska (čl. 155), Norska (čl. 59), Lichtenštejnska (čl. 46). Z mimoevropských tak činí např. ústavy Ugandy, Nikaraguy, Guatemaly, Brazílie, Mexika, Hondurasu. S ústavním zakotvením většinového systému se již tak často nesetkáváme (Bolívie, Botsvana). Uvedené ústavy obdobně jako naše přímo neurčují, která konkrétní formule má být použita. Výjimkou jsou ústavy Irsko (systém jednojmenného přenosného hlasování) a Portugalska (d'Hondtův systém).

⁵Poněkud jinak přistupují k vymezení volebního systému ti, kteří vidí pouze možnost spojení právní úpravy společenských vztahů z hlediska voleb. Tak Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S.: *Ustavno pravo i političke institucije*. Zagreb 1981, s. 259 definují volební systém jako „souhrn společenských vztahů při volbě zastupitelských orgánů regulovaných na základě určitých společenských principů právními předpisy“.

tím volebního systému.

1.1 Volební systém jako souhrn společenských vztahů

Pokud volební systém ztotožníme s výše uvedenými společenskými vztahy, dojde k závěru, že jde o souhrn všech společenských vztahů, které při volbách vznikají. Tím dostáváme skutečný, nikoli normativní obraz voleb. Tento obraz ovšem může být pasivní s chybějící zpětnou vazbou, pokud do něj nezahrneme i účel, pro který se volby konají a který je zpravidla založen i na právní úpravě voleb. Je totiž nutné klást si též otázku, proč určité, normativně projektované společenské vztahy také skutečně vznikají a proč jiné nikoli⁶.

Souvisí to nepochybně s dalším rozvojem tzv. politického inženýrství, při kterém možno voleb využívat jako prostředku aktivního ovlivňování chodu státních institucí, ale i stranicko-politického systému. To konečně dokazují i diskuse, které se léta na téma volebních systémů ve světě vedou a nepochybně budou dále vést.

1.2 Normativní pojetí volebního systému

Můžeme tak přejít k dalšímu aspektu volebního systému. Jestliže lze předchozí označit jako jeho sociologické chápání, následující přístup lze označit jako normativní. Ani ten se nekryje s právní úpravou společenských vztahů, které při volbách vznikají, byť postihuje všechny sociální normativní systémy. Chápeme pod ním proto souhrn všech pravidel či sociálních norem, které regulují společenské volební vztahy bez ohledu na to, zda jde o normy právní, politické, organizační, morální, náboženské či estetické⁷. Právní normy jsou jistě základní, avšak bez znalosti dalších normativních systémů celkový obraz voleb a jejich mechanismus v určitém státě nezískáme ani nepochopíme.

Právě na toto pojetí je třeba upozornit v souvislosti se snahami, které se čas od času projevují v návrzích na převzetí cizích volebních předpisů pro naše volby. I kdyby naše volební zákony byly ad litteram stejné jako tolik obdivované zahraniční vzory, přesto by se náš volební systém vyvíjel zčásti jinak právě v důsledku působení ostatních normativních systémů.

K organizačním normám můžeme řadit zejména vnitrostranické směrnice pro postup při řešení volebních otázek (vedení volební kampaně, lustrace svých kandidátů), které si pro své aparáty a členy vydala většina kandidujících stran. Patří sem dále i směrnice volebních komisí, zejména centrálních, které vyplňují mezery tam, kde zákonodárce nepovažoval za potřebné určitý organizační problém právně vyřešit (např. jednací řád volební komise, postup při losování apod.). Významné jsou

⁶Např. normalizační tzv. betonové volební zákony umožňovaly kandidování více osob na jedno poslanecké křeslo, v letech 1971 – 1988 však k tomu nikdy nedošlo.

⁷Možná by nebylo od věci zařadit do tohoto výčtu i normy technické, neboť např. pravidla pro stanovení podoby hlasovacích lístků byla přes veškerou snahu poslanců v parlamentu dána spíše technickými možnostmi našeho polygrafického průmyslu. Např. Bylo třeba změnit podobu hlasovacích lístků pro obecní volby. Srov. Těsnopisecká zpráva o 4. schůzi ČNR. VI. vol. období, s. 153, 155.

i směrnice vydávané ministerstvy obrany nebo vnitra pro zajištění volebního práva příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů, směrnice ministerstev spravedlnosti pro zajištění voleb v nápravně výchovných zařízeních v roce 1990 apod.

Morální pravidla se uplatňují či lépe mají uplatňovat např. v rámci volební kampaně ve vztazích mezi kandidáty a aktivisty politických stran, ale i mezi voliči navzájem. Náboženská pravidla se mohou projevat i v rámci morálních pravidel, specificky se však zejména v ČR zatím neprojevala. Estetické normy se projevují v omezeném rozsahu např. v pravidlech úpravy hlasovacích lístků, při vybavení volebních místností, ve volební agitaci a symbolice kandidujících stran.

Tyto normativní systémy často působí ve vzájemné interakci. Nepochybně je správný takový postup, kde se dává nejdříve přednost morálním a mravním normám chování a jednání jedince. Pokud se neuplatní tyto normy, nastupují např. při podezření ze spolupráce s StB vnitrostranické normy a nakonec normy právní.

1.3. Volební systém v užším smyslu slova

Čl. 18 Ústavy ovšem nemá na mysli ani volební systém v sociologickém, ani v normativním smyslu. Zdá se, že vychází ze zjednodušené představy, podle které je volební systém totožný s volební formulí (viz níže). To je ovšem velmi zúžené pojetí volebního systému, které v žádném případě nestačí k jeho charakteristice. Podle mého názoru je třeba přistupovat k vymezení volebního systému z hlediska všech jeho základních determinant.

Základním definičním prvkem takto chápaného volebního systému, bez kterého jeho vymezení není vůbec možné, je tzv. volební formule (electoral formula). Zpravidla se pod tímto pojmem rozumí způsob, jakým se převádí či přepočítávají hlasy voličů do rozdělení mandátů mezi volební strany a jejich kandidáty⁸. Není též výjimkou, že se volební formule ztotožňuje se samotným volebním systémem. Podle toho se volební systémy zpravidla rozlišují na většinové a na systémy poměrného zastoupení. V anglosaské literatuře se však většinové systémy zpravidla rozdělují na samostatný systém pluralitní (u nás označovaný jako systém relativní většiny) a na systém majoritní (absolutní většina).

Samotná volební formule nám však volební systém charakterizovat nemůže, i když je jeho nejvýznamnějším faktorem. To je zásadní omyl všech „bojovníků“ za většinový systém nebo poměrné zastoupení. Bez dalších rovněž velice významných charakteristik či složek volebního systému jeho celkovou představu nezískáme a diskuse proto nutně nevede k cíli. Proto se mimo volební formule přidávají další významné složky volebních systémů. Např. často citovaný Rae⁹ zdůrazňuje navíc velikost volebního obvodu (district magnitude) ve smyslu počtu v něm obsazovaných mandátů

⁸V naší literatuře začal razit pro zprostředkující článek mezi výsledkem hlasování (strukturou mínění a zájmů) a konkrétním složením voleného orgánu (strukturou reprezentace) V. Klokočka termín „technika volební reprezentace“. Viz jeho Volby v pluralitních demokraciích. Praha 1968, s. 29 n.

⁹Viz Rae, D.: The Political Consequences of Electoral Laws. 2. vyd., New Haven 1971, zvl. s. 16 n., Obdobně volební systémy charakterizuje V. Bogdanor v Blackwell Encyclopaedia of

a konečně rozsah, ve kterém si volič mezi kandidáty může vybírat, což označuje jako strukturu hlasovacího lístku (ballot structure).

Domnívám se, že ani toto nestačí pro charakteristiku volebního systému jako konkrétního způsobu organizace a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků. Konečně sama volební formule o organizaci voleb příliš nevyovídá. Stejně tak tři znaky Raeovy k tomu nestačí. Kdybychom se pokusili podle nich charakterizovat volební systém pro naše parlamentní volby, odpověď by byla následující: jedná se o Hagenbach-Bischoffův systém (spojený s metodou největšího zbytku) s 5 – 20 mandátovými volebními obvody a vázanými kandidátními listinami s možností čtyř preferencí bez ohledu na velikost obvodu. To jistě poskytuje zejména odborníkovi množství základních informací, ale volební systém jako celek to zdaleka necharakterizuje. Proto je podle mne třeba k vymezení podoby volebního systému uvést minimálně následující znaky:

- volební formulí ve výše uvedeném významu. Pro značnou variabilitu těchto formulí se jim věnuji na zvláštním místě;
- počet poslanců volených v jednom volebním obvodu. Zvláště rozdělují-li se mandáty přímo na úrovni obvodu, je jeho velikost často pro účel voleb významnější než samotná volební formule. Např. působení 2 – 5 mandátových volebních obvodů velmi obtížně zajišťuje proporcionalitu oproti volebním obvodům 12 – 30 mandátovým. Navíc jde o výraznou přirozenou překážku uzavírající vstup do parlamentu. Její praktické působení si hudební moci ověřit při komunálních volbách, kde se výrazně snižuje počet členů zastupitelstev;
- celkový počet volených poslanců a jeho vztah k počtu voličů. Menší počet volených poslanců automaticky omezuje možnost zastoupení více politických stran, linií, menšin atd. V závislosti na velikosti země se poté mění i možnost zastoupení menšiny. V malých státech připadá na jednoho poslance značně menší počet voličů než ve velkých¹⁰, což je dáno potřebou vytvořit práceschopný parlament, kde bude zajištěna vzájemná kontrola poslanců a vyloučeno zneužití moci jejich úzkou klikou¹¹;
- možnosti voliče vybírat si mezi kandidáty, vznikly jen mezi politickými stranami, což je dáno jednak volební formulí, kdy většinová technika zdánlivě umožňuje větší výběr a dále povahou kandidátních listin, které mohou být přísně vázané, vázané a volné (viz níže). Plnou volnost však zajišťuje pouze

Political Institutions. Oxford 1987, s. 194–195. Podle práce Hague, R., Harrop, M., Breslin, S.: Comparative Government and Politics. 3. Ed. 1993, s. 191–192 se jedná především o volební formulí, rozsah volených funkcí a rozsah volebního práva.

¹⁰Např. v Monaku při volbách 24. ledna 1988 připadlo na jednoho poslance 235 zaregistrovaných voličů a 157 platných hlasů, naopak např. v SRN při volbách 2. prosince 1990 na jednoho poslance připadlo 91 199 zaregistrovaných voličů a 69 883 platných hlasů.

¹¹Klasicky tyto otázky formuloval v dopise č. 55 J. Madison. Srov. The Federalist Papers. Vyd. C. Rossiter. New York 1961, s. 341 n.

... systém jednojmenného přenosného hlasování¹²;

- e) rozsah všeobecnosti voleh. Vyloučením určité sociální, politické či národnostní menšiny z volebního práva je proporcionalita a priori vyloučena. Totéž platí pro ztížení podmínek k faktickému uplatnění volebního práva, jako jsou složitá procedura zápisu do seznamu voličů, konání voleh v pracovní dny, vzdálenost k volební místnosti od místa bydliště atd. Taktéž zde působí ztížení podmínek pro volitelnost, požadavek složení volební kauce, možnost kandidovat jen na kandidátce uznané politické strany, požadavek shromáždit na podporu kandidatury větší počet podpisů atd.;
- f) existence umělé uzavírací klauzule (zpravidla do 5 %, ale i vyšší), což nutí voliče k taktickému hlasování, nechce-li, aby jeho hlas vyšel naprázdno;
- g) počet skrutinií (kol) a pravidla pro postup do dalších skrutinií (kol). Tento znak volebního systému bezprostředně navazuje na uzavírací klauzuli, která uzavírá vstup do 1. skrutinia. Úprava většího počtu skrutinií může působit ve směru posílení proporcionality a volební spravedlnosti jako např. v Rakousku, u nás v předmnichovské ČSR a zčásti i dnes, kdežto v Řecku působí naopak ve směru posílení většiny, když pro postup do 2. skrutinia třeba získat 15 % hlasů a pro postup do 3. skrutinia 25 % hlasů¹³. Podle různých indexů pro výpočet proporcionality volebního systému se Rakousko umísťuje na prvních místech, kdežto Řecko až na posledním nebo předposledním místě mezi státy s poměrným zastoupením;
- h) charakter stranicko-politického systému. Počet relevantních politických stran ovlivňuje charakter jejich politického soutěžení a obecně minimální možnost účasti nezávislých kandidátů na volební soutěži. Stejně tak zde působí charakter právě řešených problémů, které představují „volební téma“, schopnost stran dohodnout se a vytvářet koalice, demokratické tradice řešení společenských konfliktů atd. Objevení se silné třetí politické strany činí výsledky většinové volební formule značně nepředvídatelnými. To byl jeden ze základních důvodů, k zavedení poměrného zastoupení v Belgii v roce 1899;
- i) financování účasti na volbách a pravidla volební kampaně. Tento rys navazuje na předchozí (ad b). Sám je jím zčásti určen a zčásti jej sám podmiňuje.

Těchto nejméně devět významných faktorů musíme mít na vědomí, chceme-li charakterizovat volební systém v určitém státě. Proto odkaz na čl. 18 naší Ústavy

¹²K jeho charakteristice viz zejména Lakeman, E., Lambert, J.: *Voting in Democracies*. London 1955, s. 98 – 131; Whyte, J.: *Ireland: Politics Without Social Bases*. In: *Rose, J.: Electoral Behavior*. New York 1974, zvl. s. 623 – 628.

¹³K těmto indexům viz blíže Lijphart, A.: *The Field of Electoral Systems Research. A Critical Survey*. *Electoral Studies*, roč. 1985, s. 10 – 12. Tento autor rovněž velmi podrobně sleduje volební systém z hlediska nezávislých proměnných, což jsou v podstatě znaky pro vymezení volebního systému, jak s nimi pracujeme na tomto místě.

zdaleka nestačí. Nicméně je základním východiskem a proto je třeba provést si určitou inventarizaci volebních technik, které se našemu volebnímu zákonodárci nabízejí v době přípravy volebních zákonů do Poslanecké sněmovny a Senátu.

2. Přehled technik volební reprezentace

V úvahu přichází v podstatě dva základní přístupy – systém většinový založený na principu relativní či absolutní většiny a systém poměrného zastoupení založený na promítnutí podílu hlasů voličů do složení parlamentu a do rozdělení křesel. Tyto základní, a našim případem dokonce ústavní přístupy se ovšem projevují v množství technik volební reprezentace, o kterých lze říci že jsou svým působením více většinové nebo více proporcionalní.

2.1. Většinové volební techniky

2.1.1. Založené na tzv. relativní většině (pluralitní)

Podle jejich formule je zvolen ten kandidát, který získal více hlasů než kterýkoli jiný protikandidát. Stručně řečeno podle nich „první vyhrává“ či „vítěz bere vše“. Jejich působení se může lišit. Závisí to na velikosti volebního obvodu, který se přitom používá. Máme tak pluralitní techniky s použitím:

- a) jednomandátových volebních obvodů, kde se volí pouze jeden poslanec, což zvyrazňuje jejich soutěžní charakter;
- b) vícemandátových volebních obvodů, kde je voleno současně více poslanců. Tento systém se také označuje jako jednojmenné nepřenosné hlasování (single non-transferable vote), když má volič pouze jeden hlas nebo blokové hlasování (block vote), když má volič tolik hlasů, kolik je voleno poslanců. Jinou jeho podobou je tzv. souhlasné hlasování (approval voting), které možno použít pro volby s více než dvěma kandidáty. Volič může dát hlas třeba všem kandidátům, pokud je považuje za vhodné.

Ani jeden z těchto systémů podle mého názoru neodpovídá současným potřebám, povaze a stavu našeho politického systému.

2.1.2. Založené na absolutní většině (majoritní)

Podle jejich formule je zvolen ten kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů. Protože se to při svobodné konkurenci více kandidátů zpravidla nepodaří napoprvé, používají se zejména následující řešení:

- a) systém dvoukolový – do 2. kola hlasování postoupí již jen nejméně úspěšnější kandidáti, mezi kterými se rozhodne. I zde je celá řada variant podle toho, zda postupují jen dva nejméně úspěšnější nebo i více kandidátů, zda je ve 2. kole třeba

znovu absolutní většiny či stačí jen relativní atd. Tento systém předpokládá návrh volebního zákona pro Senát, jak jej zpracoval CSÚ MV;

- b) systém vícekolový – je založen na tom, že v každém kole je vyřazen nejméně úspěšný kandidát až zůstane vítěz, pokud již ovšem dříve některý z kandidátů nezískal absolutní většinu;
- c) systém alternativního hlasování – v tomto systému mají voliči možnost (někdy povinnost) určit své pořadí kandidátů a podle jejich preferencí se v případě, že nikdo v 1. skrutiniu nezískal absolutní většinu, určí, kdo bude zvolen na základě druhých, třetích atd. preferencí, přičemž se vždy vyřazují hlasovací lístky pro nejméně úspěšného kandidáta. Tento systém tak odstraňuje problémy systému voleb s více koly a věnuje se mu blíže sub. 5.

2.2. Poloproporcionální volební techniky

Většinové volební techniky mohou rovněž ve větší nebo menší míře produkovat proporcionální volební výsledky a přispívat k zastoupení menšiny za podmínky, že probíhají ve vícemandátových volebních obvodech. To čl. 18 Ústavy ČR výslovně nevylučuje, i když – jak se dále pokusím dokázat – nepřímo uplatnění těchto technik ztěžuje. Někdy se v této souvislosti hovoří o poloproporcionálních systémech (semi-proportional systems), které se vytvářejí následujícím způsobem:

- a) omezené (limitované) hlasování – volič nemá tolik hlasů, kolik se volí poslanců. Tím je většině ztíženo prosadit plný počet svých kandidátů, i když to není při její dobré volební taktice a disciplinovaném hlasování vyloučeno. Za neúčinnější formu tohoto hlasování je považován¹⁴ systém jednojmenného nepřenosného hlasování (viz 3.1.1.b), který je tradičně používán v Japonsku pro volbu Sněmovny reprezentantů a části Sněmovny rádců¹⁵;
- b) soustředěné (kumulované) hlasování – volič sice má tolik hlasů, kolik se volí poslanců, ale menšině je ulehčeno prosadit jejího kandidáta tím, že volič může dát jednomu kandidátu více (až 3) hlasů;
- c) kromě toho existují další možnosti zmírnění důsledků většinového systému cestou možnosti kandidování ve více obvodech současně na straně kandidáta nebo možností přidělování různého počtu bodů kandidátům na straně voliče. Rovněž jednojmenné nepřenosné hlasování patří mezi tyto techniky, stejně jako samotný fakt vícemandátového obvodu. Zde existuje zásadní střednázorů a zájmů i v rámci vládní koalice, kde ODS důsledně trvá na jednomandátových obvodech. Tři mandátové obvody jsou podle jejího názoru zcela proti duchu a logice myšlenky, která vedla k zakotvení senátu v Ústavě (P. Čermák, Svobodné slovo, 11. 3. 1994).

¹⁴Srov. Lakeman, E., Lambert, J.: cit. dílo, s. 78–79.

¹⁵K tomuto dosti ojedinělému způsobu hlasování viz blíže Miyazawa Toshiyoshi: Verfassungsgesicht (Kempó). Köln 1986, s. 168 n.

2.3. Proporcionální volební techniky

Čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR požaduje pro volby do Poslanecké sněmovny uplatnění „zásad poměrného zastoupení“. Není pochyb, že zde měl ústavodárce na mysli proporcionální volební techniky a z hlediska historického výkladu tohoto ustanovení zejména tu techniku, která se u nás v této době používala pro volby do ČNR a do Federálního sbromáždění. Tím však toto ustanovení nevylučuje možnost uplatnění jiných technik než Hagenbach – Bischoffovy metody jako dosud. Považují to však za zbytečné, neboť tato technika již u nás byla dvakrát bez problémů použita a spolu s ostatními prvky volebního systému (viz níže) prokázala svou životnost. V mnohém navazuje na prvorepublikové volební zákonodárství a domnívám se, že není důvod zbytečně sahat k jeho změnám. Nicméně v zájmu úplnosti přehledu možností, které čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR nabízí, považují za nutné poukázat i na jiné proporcionální techniky.

Proporcionální volební techniky, neboli poměrné zastoupení, tvoří množství volebních formulí, které jsou založeny na myšlence odrazit více či méně věrně podporu různých politických stran a linií ve voličstvu. Vychází tak z neoddiskutovatelné reality 20. století, tj. existence politických stran a současně navazují na tradiční úsilí o ochranu menšin. V současnosti v Evropě proporcionální volební techniky převažují. V různých podobách a kombinacích se v zemích Rady Evropy uplatňují při parlamentních volbách v Belgii, Holandsku, Lucembursku, Lichtenštejnsku, Švédsku, Dánsku, Polsku, Norsku, Finsku, Islandu, Turecku, Řecku, Portugalsku, Španělsku, Švýcarsku, SRN, Rakousku, Maďarsku a u nás.

Jde o velké množství různých technik, z nichž je možno zmínit se zde jen o nejvýznamnějších, které si můžeme přiblížit následujícím způsobem.

2.3.1 Proporcionalita a možnosti výběru voliče

Toto členění vychází z povahy kandidátních listin, které jsou s technikami poměrného zastoupení těsně spjaty. Podle toho, jak může volič o kandidátech uvedených na kandidátních listinách rozhodovat, můžeme rozlišit jejich následující typy:

- a) přísně vázané kandidátní listiny – volič může hlasovat pro kandidátní listinu určité strany jako celek, nemůže ji žádným způsobem upravovat;
- b) vázané kandidátní listiny – volič může na zvolené kandidátní listině preferovat jednoho nebo více kandidátů nebo je naopak škrtat nebo jinak měnit jejich pořadí;
- c) volné kandidátní listiny – volič má tolik hlasů, kolik se volí v jeho volebním obvodu poslanců a může je rozdělit mezi kandidáty různých stran na různých kandidátních listinách, takže vlastně sestavuje vlastní kandidátku (tzv. panašování). Může to být rovněž kombinováno s možností limitovaného nebo kumulovaného hlasování (viz 2.2.);

- d) horizontální kandidátní listiny - v podstatě jde o systémy bez kandidátních listin. Kandidáti navenek kandidují samostatně, hlasy pro kandidáty téže strany se však různým způsobem sčítají dohromady.

2.3.2 Systémy volebního čísla a volebního kvocientu

Pro zajištění poměrného zastoupení sehrává klíčovou roli způsob, kterým se odevzdané hlasy převádí do rozdělení křesel. Možno zde klasifikovat dvě základní skupiny postupů, na nichž je výpočet volebního výsledku založen.

První skupinu tvoří systémy volebního čísla nebo volebního kvocientu. Ve volebním zákonodárství se tyto termíny používají zpravidla promiscue. Někdy se jim ale přidává odlišný význam, což následující přehled respektuje.

Mezi systémy volebního kvocientu můžeme řadit ty techniky, které při vypočítávání podílu křesel, který má připadnout politické straně postupují tím způsobem, že nejdříve zjišťují, kolik bylo odevzdáno hlasů a kolik z toho připadne na jeden mandát. Tento výsledek se získává dělicí operací, kde dělencem je počet odevzdaných hlasů (H) a dělitelem počet mandátů (M), které se mají rozdělit. Podíl je označován jako volební kvocient (Q). Kandidátní listina poté obdrží tolik mandátů, kolikrát je Q obsaženo v jí získaném počtu hlasů. Základní formule výpočtu jsou následující:

- Hareova formule „ $Q = H : M^k$ “ je spjata s „objevením“ tzv. jednojmenného přenosného hlasování T. Harem a C. Andraem pro Evropu v polovině 19. století a byla dále zdokonalována. U nás se použila při výpočtu státního a republikového mandátového čísla pro volby do FS ČNR. Nyní se s ní počítá pro republikové volební číslo pro volby do Poslanecké sněmovny;
- Hageubach-Bischoffova formule „ $Q = [H : (M + 1)]^k$ “ je výrazným zdokonalením Hareovy formule, neboť snižuje velké zbytky hlasů, které zůstávají v prvním skrutiniu nevyužity. Dosahuje se toho tím, že při výpočtu vychází se z fikce, že se rozděluje o jeden mandát více než ve skutečnosti. U nás byl pomocí této formule prováděn výpočet krajského a republikového volebního čísla, což značně snížilo počet mandátů, které by jinak v 1. skrutiniu zůstaly nerozděleny;
- Droopova formule „ $Q = [H : (M+1)] + 1^k$ “ se používá pro potřeby jednojmenného přenosného hlasování. Matematicky přesně určuje dosažení potřebné volební kvoty úspěšným kandidátem, neboť při jejím naplnění již má kandidát svůj mandát zajištěn. Např. pro pětimandátový volební obvod se 120 voliči platí $Q = (120/5+1) + 1 = 21$, z čehož plyne, že získá-li některý z kandidátů 21 hlasů, je zvolen, neboť se nemůže vyskytnout dalších 5 kandidátů, kteří by mohli současně získat každý 21 a více hlasů a tím jej předstihnout;
- Formule Imperiali „ $Q = H : (M+2)^k$ “. Protože zpravidla ani Hagenbach-Bischoffova formule nezajistí rozdělení všech mandátů, používá se někde (např. minulosti v Itálii v 1. skrutiniu pro poslaneckou sněmovnu) postup, kdy se počet mandátů zvyšuje uměle o dva;

- Hare-Niemeyerova formule „ $Ms = [(Hs \times H) : M]^k$ “. Německý matematik H. Niemeyer zdokonalil Hareovu formuli pro potřeby poměrného zastoupení v podobě systému matematické proporce. Postup při výpočtu je opačný než u dosud zmíněných volebních formulí. Nevypočítává se Q a z něj potom počet mandátů pro jednu stranu, nýbrž přímo počet mandátů, které připadnou určité politické straně či přesněji její kandidátce. Tento počet mandátů pro určitou stranu (Ms) je dán násobkem počtu hlasů, který tato strana získala (Hs) s celkovým počtem mandátů, jež mají být obsazeny (M). Výsledek se poté dělí celkovým počtem hlasů (H) odevzdaným pro všechny započítávané politické strany;
- automatické volební číslo se od volebního kvocientu Q liší tím, že se nevypočítává jako určitý podíl po proběhnutých volbách, nýbrž je stanoveno dopředu¹⁶. To zase má za následek, že nelze předem stanovit celkový počet mandátů, jež budou obsazeny, neboť to záleží na účasti voličů a jejich hlasování. Kolikrát je totiž volební strana schopna svým volebním ziskem toto číslo naplnit, tolik získá bez dalších výpočtů mandátů.

2.3.3. Systémy pro využití zbytkových hlasů

Při použití způsobů zjišťování volebních výsledků uvedených sub 2.3.2. nutně vzniká problém, jak naložit s nevyužitými hlasy a s nepřidělenými mandáty. V praxi totiž volební kvocient Q nikdy není přesným násobkem volebního zisku určité kandidující strany. Pro řešení tohoto problému byly vyvinuty následující postupy, které jsou zcela zásadního významu především tehdy, provádějí-li se rozdělování mandátů již ve volebních obvodech, které jsou relativně malé, tj. zvláště do 5 mandátů. Náš volební systém tomuto nebezpečí čelí převedením těchto hlasů a mandátů do 2. skrutinia. Obecně se tato otázka řeší následujícími postupy:

- systém největšího absolutního zbytku - zbylý mandát (mandáty) připadne straně (stranám), která má největší počet nevyužitých hlasů. Obecně jsou tím zvýhodněny menší strany v malých obvodech, jak bylo výše uvedeno;
- systém největšího relativního zbytku - odstraňuje některé nepřesnosti předchozího systému, který se používá v řadě případů metody volebního kvocientu nebo v systému Hare-Niemeyerově. Je založen na úvaze, podle které nelze srovnávat absolutní zbytky hlasů stran, nýbrž jejich poměry. Jestliže např. strana A má po výpočtu výsledek 8,3, znamená to, že získá 8 mandátů a zbytek je 0,3. Má-li pak strana B výsledek 4,3, znamená to 4 mandáty a opět zbytek hlasů 0,3. V absolutních hodnotách jsou zbytky stejné, v relativních

¹⁶Někdy je tento systém, jehož autorem je zřejmě Švýcar K. Bürkli (1874), označován jako Bádenský systém, neboť byl použit Ústavou Bádenska z 1919. Srov. Popović, S.: Izborni sistemi u svetu i Kraljevini Jugoslaviji. Pravni život, roč. 1990, č. 7-8, s. 1089, Krouský, O.: Volební reforma. Praha 1933, s. 20-21.

ale nikoli, neboť $0,3\phi: x,3 = 0,036$, kdežto $0,3\phi:t,3 = 0,069$, což je téměř dva-krát tolik¹⁷. Svými výsledky se tento systém blíží následujícímu volebnímu systému;

- c) systém největšího průměru – zbylý mandát získá volební strana, která při jeho přidělení vykáže nejvyšší průměr hlasů na zisk jednoho mandátu;
- d) systém celostátní kandidátní listiny – část mandátů je vyčleněna z rozdělování ve volebních obvodech a rozděluje se na základě poměru všech hlasů, které strany získaly. V tomto případě však jde zpravidla o kombinaci s většinovou technikou. Vlastní systém celostátní kandidátní listiny jako systém využití zbytkových hlasů je založen na tom, že se nevyužité hlasy i mandáty převádějí na celostátní úroveň a zde rozdělují s tím, že se o případných nerozdělených mandátech rozhodne podle některé ze zde uvedených metod. (viz a – b).
- e) systém jedinébo skrutinia – vylučuje možnost nerozdělených mandátů dvojitým způsobem. Buď se postupuje podle vzorce „ $Q = [H : (M+n)]^k$ “, kde se za „ n “ postupně dosazují čísla 1, 2, 3, atd. tak dlouho, až se vypočítá kvocient Q , který umožní hned napoprvé rozdělit všechny mandáty. Druhý způsob spočívá v použití obvykle d'Hondtova systému (viz níže), kdy se Q rovná poslednímu podílu, na který ještě připadne zisk mandátu.

Naše stávající volební zákonodárství v tomto směru využívá systém uvedený sub a). Osobně ovšem považuji systém uvedený sub h) za spravedlivější a za jeho zařazení bych se přimlouval, byť by to na volební výslovně nemělo zásadní dopad. Šlo by jen o dolažení systému poměrného zastoupení pro Poslaneckou sněmovnu.

2.3.4. Systémy volebního dělitele

Celkově však problémy spojené se zhlými mandáty odstraňuje jiná forma proporcionálních volebních technik, která je označována jako systém volebního dělitele (Divisorenverfahren, Höchstzahlverfahren, highest average formula). Někdy jsou též podle autora jejich původní varianty Victora d'Hondta označovány jako systém největšího průměru. Jsou založeny na premise, podle které není spravedlivé, aby nějaká volební strana obdržela mandát dříve než jiná strana, která má vyšší průměrný počet hlasů připadajících na jeden mandát. Nelze tak straně, která by měla průměr na mandát 40 tisíc hlasů přidělit mandát dříve, než jej dostane strana, která má na mandát průměr např. 43 tisíc hlasů. Zachování tohoto pravidla se jednoduše docílí tím způsobem, že volební zisky jednotlivých stran se postupně dělí řadou určených čísel a tím se vypočítá, jaký průměr by měly na jeden mandát při zisku jedno- nebo dvou, tří atd. mandátů. Podle používaných číselných řad můžeme klasifikovat následující systémy:

¹⁷Tento postup, který zde zjednodušeně představujeme, navrhl nedávno Bomsdorf, E.: Ein neues Verfahren zur Umsetzung von Wählerstimmen in Mandate. Zeitschrift für Parlamentsfragen, roč. 1987, č. 2, s. 221 n.

- a) d'Hondtův – dělení se provádí řadou čísel 1, 2, 3, atd., což je zejména při menších volebních obvodech do 5 mandátů podstatně výhodnější pro velké strany, jak názorně ukazuje příklad Španělska¹⁸;
- b) Imperialiho – je stejný jako d'Hondtův, avšak vynechává se dělení číslem 1, čímž se zmírňuje výhoda velkých stran, neboť rozdíl mezi dělením čísly 1 a 2 oproti 2 a 3 se snižuje na polovinu;
- c) Saint-Laguëův – známe jej z našich obecních voleb, kdy se dělí řadou lichých čísel 1,3,5 atd. Předností tohoto systému je matematicky prokázaná neutralita vůči malým i velkým stranám, stejně jako jejich sdružování do volebních koalic¹⁹;
- d) vyrovnávací metoda – tzv. modifikovaný systém Saint-Laguë, který se od předchozího liší tím, že se nezačíná dělit číslem 1, nýbrž až 1,4, čímž se ztěžuje přístup menších stran k prvému mandátu. U nás nebyl v obecních volbách správně použit s ohledem na účast tzv. nezávislých kandidátů;
- e) dánský – dělí se čísly 1, 4, 7, 10 atd., což je určitým zvýhodněním menších stran;
- f) Huntingtonův – dělí se řadou čísel, kterou získáváme podle vzorce odmocnina z „ $[n \cdot x (n-1)]^k$ “, kde $n = 1,2,3$ atd. Matematicky jde o naprosto přesný systém (proto označí „*method of equal proportions*“), který nemá nikoho zvýhodňovat. V této podobě, tzn. pro $n=1$ je však při volbách prakticky nepoužitelný, nemá-li každá volební strana získat automaticky alespoň jeden mandát. Při dosazení čísla 1 je totiž druhou odmocninou nula, a ta dá vždy stejný podíl nekonečně pro každou stranu²⁰.

2.3.5. Jednojmenné přenosné hlasování

Velmi obtížné je zařazení následující volební techniky, která se nachází na rozhraní uvedených poloproportionálních modifikací a technik poměrného zastoupení. Jde o systém jednojmenného přenosného hlasování, který je u nás znám jako irský systém, neboť se tam od roku 1923 používá i pro parlamentní volby. Obdobně se používá pro volby na Maltě, do australského Senátu, v Severním Irsku. V jiných státech se používá pro volbu zastupitelských orgánů nižšího stupně, školních rad apod. Irská ústava jej však v čl. 16 označuje výslovně za systém poměrného zastoupení. Obdobně jej chápe judikatura Evropské komise pro lidská práva. Tento

¹⁸Jedna z variant novely volebního zákona pro obce počítá s využitím této formule oproti dosa-
vadní formuli St. Laguë.

¹⁹Srov. Gensler, G.: Das d'Hondtsche und andere Sitzverteilungsverfahren aus mathematischer
und verfassungsrechtlicher Sicht. Nürnberg 1984, s. 207–214.

²⁰V USA to ovšem nevádí, neboť se zde tento systém používá při přidělování počtu volitelů
a počtu poslanců státům, kdy podle čl. I oddílu 2. odst. 3 Ústavy USA má každý stát zajištěno
zastoupení ve Sněmovně reprezentantů nejméně jedním zástupcem bez ohledu na počet obyvatel.

systém se navenek podobá systému alternativního hlasování, nejde však o jedno-mandátové volební obvody, nýbrž o obvody, kde se volí nejméně tři poslanci a kde ke zvolení není přirozeně třeba absolutní většiny, nýbrž dosažení stanovené volební kvoty (Droopova nebo na Maltě Hagenbach-Bischoffova formule).

Od technik poměrného zastoupení se důsledně odlišuje tím, že volič hlasuje pouze pro kandidáty, které preferuje v určitém pořadí, aniž by tím mohl pomoci ke zvolení jiným kandidátům, které si nepřeje. Jestliže totiž i v systému volných kandidátních listin dám hlas alespoň jednomu kandidátovi strany A, dám tím hlas straně A jako celku a vlastně tak podpořím každého jejího kandidáta na její kandidátce.

Systém jednojmenného přenosného hlasování je typickým produktem liberalismu 19. století (T. Hare, J. S. Mill)²¹ vycházejícího z existence parlamentu honoratiů, význačných nezávislých osobností. Jeho podstatou je možnost voliče sestavit pořadí kandidátů podle vlastní preference, přičemž tyto preference lze při zjišťování výsledků přenášet v případě potřeby z kandidáta voličem nejvýše preferovaného (pokud dosáhl Droopovy kvoty nebo naopak již nemá naději na úspěch) na kandidáta s preferencí č. 2 atd. Celý systém má více než 20 základních pravidel pro přenášení preferencí a doba zjišťování volebního výsledku roste s počtem kandidátů. V Irsku je tendence k třimandátovým volebním obvodům, kde jsou vyhlídky největší strany nejpriznivější.

Tyto příklady různých volebních technik zdaleka nevyčerpávají skutečnou podobu volebních soustav jednotlivých států, neboť zde se setkáváme kromě různých „čistých“ systémů s jejich nejrozmanitějšími kombinacemi jako např. v SRN se systémem personalizovaného poměrného zastoupení²² se dvěma hlasy voliče, kombinace vícemandátových obvodů a celostátní kandidátní listiny s jedním hlasem voliče (Polsko) nebo v Bulharsku v roce 1990, kdy byla polovina poslanců Velkého lidového shromáždění zvolena podle jednoho systému a druhá polovina nezávisle na tom podle druhého.

Naše Ústava však takovou kombinaci nepřipouští. Toto tvrzení můžeme opřít o výsledek hlasování v ČNR k čl. 18 (viz výše), kterým byl návrh poslance Řezáče na kombinovaný systém pro volby do Senátu zamítnut. Proto se těmto systémům na tomto místě není třeba blíže věnovat.

²¹ Poprvé byl tento systém použit v Dánsku v roce 1855 na návrh dánského ministerského předsedy a profesora matematiky v jedné osobě Andraeho. Podle obdobných zásad navrhl svůj systém T. Hare v roce 1857 a v roce 1859 již propracovaně v díle *The Election of Representatives*. Jeho práci nadšeně podpořil J. S. Mill ve své práci *Considerations on Representative Government*. Viz její překlad Úvahy o vládě ústavní. Praha 1992, s. 93 – 113. I dnes má v souvislosti s neustálou snahou o změnu volebního systému ve Velké Británii tento systém množství přívrženců. Viz zejména Bogdanor, V.: *The People and the Party System*. Cambridge 1981, s. 225 n.; Oliver, D.: *Reform of the Electoral System*. Public Law, roč. 1983, č. 1, s. 119 n.

²² Obsáhlý a důkladný rozbor vývoje tohoto systému podává Jesse, E.: *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*. Düsseldorf 1985.

3. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu

Současný volební systém daný zákonem ČNR č. 54/1990 Sb. v platném znění. Je výsledkem přípravy volebních zákonů do FS a ČNR v roce 1990 a jejich novelizace v roce 1992²³. Na tomto místě si jen stručně provedeme základní charakteristiku volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu, neboť podle mého názoru není důvod měnit základní východiska obsažená ve volebním zákoně pro ČNR. Tato charakteristika se nemůže omezovat samotnou volební formulí. Znaky volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu²⁴ tak mohou být následující:

- a) všeobecnost volebního práva bez volebních cenů i možnosti soudního odnětí volebního práva. Věková hranice je 18 let pro aktivní volební právo a 21 let pro volitelnost;
- b) rovnost volebního práva modifikovaná uzavírací klauzulí, která je jiná pro samostatně kandidující strany a hnutí v její výši na rozdíl od koalic, které se zase (5%) rozlišují podle počtu členů, kterými je koalice tvořena;
- c) přímost volebního práva s možností přednostního hlasování v systému vázaných kandidátních listin;
- d) tajnost hlasování je stanovena jako obligatorní forma realizace volebního práva;
- e) svoboda hlasování a výkonu volebního práva je zaručena;
- f) systém poměrného zastoupení je založen na Hagenbach-Bischoffově formulí uplatněné v systému dvou skrutinií, kdy prvé se koná na úrovni volebního kraje a druhé na úrovni republiky;
- g) volební jednotkou jsou volební kraje, které nemají přibližně stejný počet obyvatel, nýbrž se vytvářejí na základě platného územně-správního členění;
- h) dosažení proporcionality přispívá systém dvou skrutinií. Prvé se koná na úrovni volebního kraje, přičemž se neobsazené mandáty a nevyužité hlasy převádí do druhého skrutinia na úrovni republiky;
- i) kandidátní listiny mohou předkládat jen zaregistrované politické strany, hnutí a jejich koalice při splnění dalších podmínek (zastoupení v Parlamentu, počet členů, podpora v podobě podpisů voličů). Kandidátní listiny se předkládají podle volebních krajů, pro druhé skrutinium se vytváří republiková kandidátní listina;

²³ Historii přípravy těchto předpisů jsem se pokusil zpracovat v práci *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno 1992, s. 58–71.

²⁴ V případě přijetí návrhu ústavního zákona na vypuštění ustanovení o Senátu z naší Ústavy by se jednalo o jediný systém voleb pro Parlament. Závisej to na osudu návrhu, který předložila poslankyně Buzková (ČSSD) a další poslanci. Viz parlamentní tisk č. 588 z roku 1993. Není však vyloučeno, že v takovém případě by došlo i k dalším změnám v Ústavě včetně změny čl. 18 odst. 1 ve prospěch většinového nebo kombinovaného volebního systému.

- j) kandidátní listiny jsou vázané, nikoli však přísně vázané. Volič může hlasovat jen pro jednu kandidátní listinu v rámci voleb do jednoho zákonodárského sboru, na ní však může dát přednost až čtyřem kandidátům;
- k) nezvolení kandidáti se stávají náhradníky;
- l) řízení voleb zajišťují volební komise vytvářené na paritním základě delegací kandidujících stran, hnutí a koalic;
- m) pravidla vedení volební kampaně zajišťují rovnost kandidujících stran;
- n) náklady na volby jsou hrazeny z příslušného státního rozpočtu. Kandidující strany si hradí své náklady samy s tím, že při zisku více než 2 % hlasů v jedné z republik obdrží za každý hlas 15,- Kčs;
- o) volby se konají ve dvou dnech, přičemž voliči jsou zapisováni do seznamu voličů obligatorně;
- p) poslanecký mandát má reprezentativní povahu;
- q) výsledek voleb možno napadnout u Nejvyššího soudu ČR volební stížností.

Pro volby do Senátu předepisuje čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR stejné zásady volebního práva, hlavní složku volebního systému, tj. volební formulí, však stanoví odlišně. Senát má být volen podle zásad většinového systému. Protože považují volební systém pro Poslaneckou sněmovnu za vhodný pro další aplikaci, chtěl bych se podrobněji věnovat ústavním východiskům pro volební systém do Senátu.

4. Volební systém pro Senát v Ústavě ČR

Při rozpracování problematiky čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR, který požaduje volbu Senátu „podle zásad většinového systému“ je především třeba shrnout základní ústavní východiska této úpravy. Nejedná se přitom jen o úpravu otázek, které se bezprostředně týkají voleb do Senátu. Jde i o ustanovení, která vytvářejí základy koncepce Senátu a kterým je třeba úpravu voleb do Senátu uzpůsobit tak, aby s nimi byla v souladu a aby napomáhala naplnění funkcí Senátu.

4.1. Ústavní východiska voleb do Senátu

Ústava ČR stanoví jen obecný rámec, kterém se může volební zákonodárce pohybovat. Jde zejména o následující ustanovení:

a) Volba senátorů podle některé z variant principu většiny

Základním ústavním východiskem úpravy voleb do Senátu je ustanovení čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého se „volby do Senátu konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému“. Jak bylo ukázáno sub 2.1., existuje nejméně pět základních variant toho, co lze označit jako většinový systém. Proto třeba sledovat další ústavní ustanovení, zda tento pojem nějak neprecizují. Naše Ústava stanovila pouze některé výše uvedené rysy volebního systému do Senátu. Výslovně, avšak jen obecně zakotvila volební formulí, která umožňuje dalších

nejméně pět variant. Ústava též stanoví rozsah všeobecnosti voleb a v čl. 16 odst. 2 celkový počet volených senátorů.

Ostatní velmi důležité rysy většinového volebního systému však Ústava ponechala volebnímu zákonodárci. Hovoří-li proto Ústava o většinovém systému, nemusí se tím rozumět jen volební formule (relativní nebo absolutní většina), nýbrž celá řada dalších aspektů, které jsou s uplatněním většinového systému spjaty. Kdyby např. Ústava stanovila, že se volí v jednomandátových obvodech, vymezila by tím většinový princip ještě přesněji než tak čini nyní a vyloučila by možnost diskuse o zásadní modifikaci v podobě třimandátových volebních obvodů.

b) Princip bikamerálního Parlamentu

Čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že „Parlament je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem“. Tím není ještě vyřešen vztah mezi oběma komorami jako klíčový problém konstrukce každého bikamerálního parlamentu. To Ústava řeší až v hlavách o moci zákonodárné a o moci výkonné.

c) Princip parciální, a ne totální obnovy složení Senátu

Čl. 16 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že „Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů“. Pro volební zákon se jedná o klíčové ustanovení, jak bude dále podrobně zdůvodněno. Ústavodárce zvolil princip parciální obnovy Senátu na rozdíl od totální obnovy složení Poslanecké sněmovny. To má zásadní dopad na úvahy o možnosti voleb do Senátu na základě třimandátových volebních obvodů. Tato možnost je výrazně ztížena, nikoliv však jednoznačně vyloučena.

d) Senát je permanentně činný orgán

Podle čl. 17 odst. 1 Ústavy ČR se „Volby do obou komor konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období a končící dnem jeho uplynutí“. Toto ustanovení je ve vztahu k Senátu poněkud nepřesné. Senát je Ústavou konstruován jako permanentně činný a nerozpustitelný orgán (čl. 18 odst. 1 a čl. 35 a contrario a čl. 33), který na rozdíl od Poslanecké sněmovny volební období nemá. Je pouze určeno šestileté volební období po třetinách volených senátorů. Ústava v této souvislosti neřeší otázku doplňovacích voleb do Senátu. S ohledem na zvolenou většinovou formulí se ovšem jedná o základní problém, který významně ovlivňuje možnost uplatnění voleb ve vícemandátových obvodech (viz níže).

e) Všeobecnost volebního práva do Senátu

Do Senátu má „právo volit každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let“ a volitelný je „každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let“. Odlišením věkové hranice pro volitelnost do Senátu sledoval ústavodárce poslání Senátu jako sboru, který je tvořen osobnostmi celostátního a regionálního významu s určitou životní zkušeností. Senát by se tak

mohl projevit i jako fórum jiných hledisek než čistě stranických. Poslanecká sněmovna je více konstruována jako zrcadlo podpory základních politických směrů a programů ve voličstvu.

Tím by bylo možno zčásti odůvodnit posílení těchto prvků volebního systému, které voličům více umožňují vybírat si mezi kandidáty jednotlivých stran a samozřejmě i nezávislími kandidáty. Obecně nalezení takového systému (zejména volební formule, velikost obvodu, počet kol a uzavírací klauzule) je velmi obtížné a nelze říci, že z Ústavy lze zjistit více. Závisí nejen na proměnných tohoto systému, nýbrž i na sociálních, ekonomických, sociálně psychologických a dalších faktorech.

f) Výhrada zákona pro úpravu voleb a volebního práva

Podle čl. 20 Ústavy ČR „další podmínky výkonu volebního práva, organizace voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon“. Toto ustanovení neumožňuje volebnímu zákonu stanovit podmínky ztráty volebního práva, nýbrž jen jeho výkonu. Proto Návrh CSÚ MV správně hovoří jen o překážkách ve výkonu volebního práva. Sporný je však v otázce osob, které nebyly zbaveny způsobilosti k právním úkonům. Myšlenka je správná, ale její realizace rebus sic stantibus zejména v případě volitelnosti vzbuzuje zásadní pochybnosti. Teoreticky lze senátorem zvolit osobu, která může uzavírat smlouvy pouze do výše 500,- Kč. To je ovšem jen poznámka na okraj, neboť tyto aspekty nejsou pro posouzení variant voleb do Senátu rozhodující.

Podstatnější je v této souvislosti ustanovení čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého „zákon o volbách do Senátu stanoví, jakým způsobem se při prvních volbách do Senátu určí třetina senátorů, jejichž volební období bude dvouleté, a třetina senátorů, jejichž volební období bude čtyřleté“. Ústava tak nepředepisuje určitý způsob, jak naplnit Senát na počátku jeho činnosti, kdy je třeba rozlišit senátory podle délky jejich funkčního období. Může tak učinit zákon („zákon stanoví“) přímo, což Návrh činí rozdělením volebních obvodů na dvou-, čtyř- a šestileté. Jiné představy vycházejí z představy koncepce třímandátových obvodů, kde o délce volebního období rozhodne pořadí tří úspěšných kandidátů.

g) Povaha mandátu a stanovení podmínek neslučitelnosti funkcí

Konečně Ústava v čl. 19 odst. 2, čl. 21 až čl. 28 zakotvuje povahu a obsah senátorského mandátu, podmínky neslučitelnosti funkce senátora s jinými funkcemi a s výkonem jiných funkcí. Nikdo tak nemůže být současně členem obou komor Parlamentu. S funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které zákon stanoví. Pro volební systém do Senátu to má ovšem jen nepřímý dopad.

4.2. Ústavní východiska volebního zákona do Senátu z hlediska funkcí a koncepce Senátu

Pro konstrukci volebního systému do Senátu a tím i konkrétního obsahu volebního zákona má zásadní význam samotná konstrukce Senátu jako složky českého bikamerálního Parlamentu.

Důvodem pro existenci bikameralismu jsou odlišné funkce, které má každá z komor plnit. Na rozdíl od fiktivního bikameralismu let 1969 – 1989, kdy rozdíl prakticky neexistovaly, a paralyzovaného bikameralismu let 1990 – 1992, nyní Ústava ČR odlišila řadu kompetencí obou komor, takže zde určitý základ pro uplatnění mechanismů skutečného bikameralismu existuje. V letech 1969 – 1992 byly obě sněmovny rovnoprávné, nyní se situace mění ve prospěch Poslanecké sněmovny.

Obě komory nemají stejné postavení. Projevuje se to v tom, že na rozdíl od Federálního shromáždění je k přijetí usnesení Parlamentu jen v několika málo případech třeba obligatorního vyjádření obou komor. Pravidlem je ale rozhodování Poslaneckou sněmovnou, přičemž Senát se vyjádřit může, ale nemusí. Konkrétně Ústava ČR z hlediska rozhodování bikamerálního Parlamentu rozlišuje následující možné situace.

a) rovnoprávné rozhodování komor

Tyto situace jsou omezeny jen na nejzákladnější otázky tvorby práva a řešení závažných státně politických problémů. Konkrétně to je:

- přijímání ústavních zákonů a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (čl. 39 odst. 4)
- přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu (čl. 40)
- volba prezidenta republiky v prvním a druhém kole (čl. 58)
- rozhodnutí o tom, že prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad (čl. 66)
- rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu, souhlas s pobytem cizích vojsk na území ČR a s vysláním ozbrojených sil mimo území ČR (čl. 43).

b) rozhodování bez ohledu na členství v komoře

Ve třetím kole volby prezidenta republiky hlasují poslanci a senátoři na společné schůzi Parlamentu tak, že se nerozlišují hlasy senátorů a poslanců, nýbrž se počítají všechny hlasy pro určitého kandidáta. V prvním kole se takto hodnotí hlasy v případě, že více kandidátů získá stejný nejvyšší počet hlasů v jedné z komor.

c) rozhodování pouze Poslaneckou sněmovnou

Pravidelně rozhoduje Poslanecká sněmovna, přičemž Senát zaujmout stanovisko může, ale nemusí. V několika případech však Senát ani tuto možnost

nemá, čímž je zdůrazněn politický akcent složení a funkcí Poslanecké sněmovny. Pouze ona je konstruována jako orgán, kterému je odpovědná vláda.

Na základě toho Poslanecká sněmovna rozhoduje o osudu nové vlády, které vyslovuje důvěru. Vláda se též se žádostí o vyslovení důvěry během volebního období (čl. 71, čl. 35 odst. 1 písm. b)) může zase obracet jen na Poslaneckou sněmovnu a jen jí předkládá návrhy zákonů. Stejně tak pouze Poslanecká sněmovna rozhoduje o osudu prezidentem vetovaného zákona (čl. 50 odst. 2).

Pokud jde o návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu, rozhoduje o nich pouze Poslanecká sněmovna. Souvisí to s konstrukcí ústavně politické odpovědnosti vlády jen této sněmovně. Pouze ona proto může vytvářet vyšetřovací komise (čl. 30 odst. 1). S tím důsledně souvisí i oprávnění Poslanecké sněmovny navrhnout prezidentovi kandidáty na funkce prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (čl. 97 odst. 1) a oprávnění poslanců interpelovat vládu a její členy ve věcech jejich působnosti (čl. 53).

d) rozhodování pouze Senátem

Obdobně konstrukci Senátu jako nerozpuštělné komory Parlamentu odpovídá oprávnění přijímat zákonná opatření v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Dále je Senát pověřen vyjadřováním souhlasu s návrhy prezidenta na jmenování soudců Ústavního soudu a s tím je bezprostředně spjata jeho oprávnění dávat souhlas k jejich trestnímu stíhání (čl. 86 odst. 1). S vazbou na prezidenta souvisí i oprávnění Senátu k podání obžaloby prezidenta pro velezradu (čl. 65 odst. 2).

e) eventuální rozhodování Senátu

V rámci zákonodárského procesu se s výjimkou zákonů uvedených ad a) může, ale nemusí do rozhodování Parlamentu zapojit. Může tak učinit výslovně tím, že se usnese, že návrh schválený sněmovnou projednávat nebude (čl. 48) nebo mlčky tím, že se ve stanovené lhůtě 30 dnů k návrhu nevyjádří (čl. 46 odst. 3).

f) rozhodování o vnitřních věcech komor

Ústava též předvídá celou řadu situací, kdy komory rozhodují samostatně o svých vnitřních věcech jako je ověřování volby, přijímání slibu svých členů, vzdání se mandátu, disciplinární řízení, dávání souhlasu s jejich trestním stíháním, zřizování a ustavování svých pomocných orgánů.

g) řešení sporů mezi komorami

Na rozdíl od dohodovacího řízení, které bylo výrazem důsledné rovnoprávnosti sněmoven Federálního shromáždění, předvídá Ústava ČR dvě situace.

V případě zákonodárského procesu se již sice nekoná dohodovací řízení, ale Poslanecká sněmovna musí o Senátem vráceném návrhu hlasovat znovu způsobem, který stanoví čl. 47. V ostatních případech Ústava nedává Poslanecké sněmovně možnost

zvrátit zamítavé usnesení Senátu. Nestanoví však ani jinak obvyklou lhůtu, po jejímž uplynutí lze takto zamítnutý návrh znovu předložit. Jednací řád pro vztahy obou komor, který by to mohl dořešit, dosud přijat nebyl.

Ústava též nepočítá s možností řešení sporů na společné schůzi komor. Ústava s nimi počítá jen v případě volby prezidenta. Institut společných schůzí je oproti Federálnímu shromáždění, kdy byly společné schůze pravidlem, naopak zcela výjimečný.

Pro přípravu volebního zákona do Senátu musí být respektována nejen ustanovení Ústavy, která se přímo týkají voleb do Senátu (sub 4.1.), nýbrž i samotná konstrukce Senátu.

Především bych z toho vyvodil základní závěr pro funkce, které volby zákonodárných sborů v parlamentní formě vlády sledují. Kromě funkce legitimační, reprezentační, kontrolní, ustavující a jiných funkcí je to funkce vytvoření stabilní a silné exekutivy. Tato funkce však v případě Senátu v ČR odpadá. To znamená, že je oslaben argument ve prospěch zavedením pluralitního volebního systému (relativní většina), jak je znám v naprosté většině zemí, kde se většinový systém uplatňuje (USA, Velká Británie, Kanada, Nový Zéland atd.).

Ze zakotvení vyššího věku pro senátory, ze vztahů k prezidentovi republiky, k Ústavnímu soudu a k Poslanecké sněmovně vyplývají důvody existence Senátu. Nejde tak o orgán politicky kontrolující výkonnou moc, zejména vládu. Půjde jen o nepřímou kontrolu v oblasti zákonodárství a uzavírání mezinárodních smluv. V rámci volebního systému proto není nutno zvýrazňovat za každou cenu ty většintvorné prvky, které přispívají k vytváření jednobarevné vlády. Současně by ale neměl napomáhat tomu, aby se Senát stal jak se někdy říká odkladištěm vysloužilých politiků.

5. Alternativní (preferenční) hlasování jako vhodný většinový systém pro volby do Senátu

Z výše uvedených důvodů je proto možno zvažovat i další systémy, které netvoří za každou cenu jednobarevnou vládu nebo stabilní většinu v zastupitelském sboru. To z hlediska ústavní konstrukce Senátu není prvořadý úkol volebního zákona, a neodpovídal by ani našim stranicko politickým poměrům, ani očekávám těch, kteří existenci Senátu obhajují. Pokud by měl volební systém do Senátu jen to posláni, že díky většintvornému působení zajistí převahu v Senátu straně, která má většinu i v Poslanecké sněmovně, kritika jeho zakotvení a argumenty o zbytečnosti by ještě vzrostly.

Jak známo, návrh volebního zákona pro Senát zpracovaný CSÚ MV v roce 1993 počítá se zavedením dvoukolového (tzv. románského) volebního systému. Pro zvolení senátorem v jednomandátovém obvodu je třeba získat nadpoloviční většinu platných hlasů za podmínky, že se voleb zúčastnila nadpoloviční většina voličů zapsaných

v seznamech voličů. V opačném případě postupují dva neúspěšnější kandidáti do 2. kola, kde již ke zvolení stačí relativní většina.

Tento systém je poměrně známý zejména z Francie. Nedostatek místa mi však neumožňuje zabývat se návrhem CSÚ MV podrobněji. Pouhé paušální odmítnutí by bylo jednak nekorektní, neboť většině čtenářů nemí dosud k dispozici a jednak se domnívám, že ze všech sub 2.1. uvedených variant většinového systému našim stranicko politickým podmínkám vyhovuje nejlépe s následující výjimkou alternativního hlasování²⁵.

Rád bych se však pokusil odůvodnit účelnost zavedení jiné varianty většinového systému, která by duchu Ústavy odpovídala ještě lépe a současně by představovala významnou úsporu finančních prostředků, které budou každé dva roky na volby do Senátu vynakládány.

Určitou možnost zde ještě nabízí systém alternativního hlasování. Je založen z hlediska techniky volební reprezentace na těchto východiscích:

- volební systém absolutní většiny. Ke zvolení třeba nadpoloviční většiny odevzdaných hlasů
- všichni kandidáti jsou uvedeni na jednom hlasovacím lístku v abecedním pořadí
- každý volič má možnost (lépe povinnost²⁶ stanovit u každého kandidáta pořadí, v jakém jej chce vidět zvoleného. Ten, který mu vyhovuje nejvíce získá u voliče pořadí č. 1, další, kterého by chtěl v případě, že neprojde jeho favorit by dostal č. 2, další č. 3 atd.
- okreskové volební komise pouze roztřídí hlasovací lístky tak, že vyčlení lístky, na kterých je každý jednotlivý kandidát uveden jako č. 1 Tyto dokumenty neprodleně předá obvodní volební komisi
- Obvodní volební komise zjistí, zda některý z kandidátů nezískal tímto způsobem potřebný počet hlasů. V 1. skrutiniu je zvolen ten kandidát, který získal absolutní většinu hlasů, neboť byl uveden jako č. 1 na nadpoloviční většině hlasovacích lístků. Pokud nikdo takový není, vezmou se lístky kandidáta, který získal nejmenší počet prvních pořadí. Jeho lístky se přiřadí k lístkům kandidátů, kteří jsou na nich uvedeni jako č. 2 v pořadí. Pokud tímto způsobem nějaký kandidát získal stanovený počet hlasů (nyní 1. pořadí + 2. pořadí),

²⁵Není známo, zda se zpracovatelé návrhu volebního zákona zabývali i jinými možnostmi pro naplnění požadavku Ústavy na zavedení zásad většinového systému pro senátní volby. Důvodová zpráva nic takového neobsahuje. Bylo by jistě zajímavé poznat důvody, které vedly k odmítnutí ostatních sub 2.1. uvedených volebních formulí.

²⁶Tento systém by sice vedl k výsledku i případě, že žádný z voličů nevyznačí své preference pro jednotlivé kandidáty, měnil by jej však v tomto případě na systém relativní většiny. Nedomnívám se, že by naši voliči nebyli schopni preference vyznačit. Povinnost tak učinit ovšem může vést ke vzniku toho, co v Austrálii označují jako „donkey voter“. Jde o voliče, který prostě napíše jedničku prvním kandidátu v pořadí, dvojku druhému atd., jak jsou seřazeni na hlasovacím lístku v abecedním pořadí.

je zvolen. Pokud ne, vezmou se opět lístky posledního kandidáta v pořadí a přiřadí se podle toho, kdo je v nich uveden podle pořadí nejvýše k lístkům zbývajících kandidátů. To pokračuje tak dlouho²⁷, až jeden z kandidátů získá nadpoloviční většinu hlasů nebo až zůstane sám.

Tento systém má tu výhodu, že:

- spojuje více kol hlasování,
- zajišťuje dosažení potřebné většiny, vítězství není dílem náhody a sbírání bodů u různých skupin voličů
- volič se může vyjádřit ke všem kandidátům podle osobních preferencí
- odpadájí stranické manipulace mezi prvním a druhým kolem. Strany se mohou na spolupráci dohodnout předem v rámci neformální koalice. Mohou své voliče instruovat jak volit a nemusí se řešit otázka lhůt pro stažení kandidatur, popř. situace, kdy jeden ze dvou kandidátů ve druhém kole odstoupí, takže nebude možný výběr
- uspoří se tím čas voličů, členů téměř 20 tisíc volebních komisí (pro nastartování Senátu v plném složení, pak již jen jedné třetiny)
- uspoří se tím nezanedbatelné finanční prostředky vynaložené na organizaci 2. kola voleb²⁸
- sčítání hlasů je rychlé, neboť okreskové volební komise pouze utřídí hlasovací lístky a sečtou je. Jejich činnost by proto nebyla tak náročná jako nyní (preferencí není třeba vést ve zvláštních přehledech). Odhaduji, že sedmičlenná komise by utřídila, sečetla a zapečetila 1200 hlasovacích lístků během jedné hodiny. Tím by její činnost mohla být ukončena, pokud by se dále s ohledem na souběžné volby do zastupitelstev v obcích nevěnovala zjišťování jejich výsledků
- obvodní komise potřebuje jen větší místnost se stoly nebo označenými velkými krahicemi pro jednotlivé kandidáty. Má všechny hlasovací lístky k dispozici, takže je umožněna kontrola správnosti výsledků v každém okamžiku. Jediné co potřebuje, je mít k dispozici hlasovací lístky ze všech okresů
- určitým problémem pro obvodní komisi by bylo řešení situace, kdy na posledním místě z hlediska preferencí se objeví dva nebo více kandidátů. I kdy ve volebních obvodech s zhruba 80 tisíci voliči je taková situace nepravděpodobná, nutno s ní nicméně počítat. Osobně bych dal přednost losu před zjišťováním, který z těchto kandidátů získal více

²⁷Vzhledem k výsledkům voleb do ČR v roce 1992 lze odhadnout, že by ke zvolení mohla stačit nejvýše tři skrutinia provedená obvodní volební komisí.

²⁸Předběžný odhad nákladů celkových voleb do Senátu je 455 mil. Kč pro volbu všech 81 senátorů. Nutno si uvědomit, že pro 2. kolo by se musely znovu sejít všechny volební komise, musely by být znovu vytištěny hlasovací lístky a provedena všechna zabezpečovací opatření jako pro 1. kolo voleb. Značnou část těchto nákladů představují hlasovací lístky. Cena jednoho je asi 50 haléřů.

pořadí č. 2 na zbylých hlasovacích lístcích. To by vyžadovalo přepočítat nejméně 100 tisíc hlasovacích lístků²⁹.

Voliči určitého politického zaměření mohou sami ovlivnit výsledek voleb i vůči větším stranám preferováním určitých kandidátů, aniž by se museli zřít možnosti dát na prvé místo svého kandidáta. Prostě v prvním pořadí zvolí pro sebe to nejlepší, ve druhém pořadí toho, kdo má větší šanci z politicky blízké strany, ve třetím pořadí nejpříjemnějšího kandidáta z „nepřátelského“ tábora atd.

Tento systém je velmi zjednodušenou verzí tzv. irského systému (viz sub 2.3.5) pro jednomandatové obvody³⁰. Pro voliče je daleko přitažlivější než hlas pro jednoho kandidáta jedné strany. Zvýší jejich zájem o volby a jednotlivé kandidáty, neboť jim dá možnost vyjádřit se ke každému z nich. Dvoukolový systém je daleko dražší, časově i personálně náročnější a přitom voliči takovou možnost nedává. Navrhovaný systém nenutí voliče hned volit princip nejmenšího zla, nýbrž umožňuje se volně rozhodnout. Současně zvýší zájem stran o všechny voliče, nepůjde jen o „targeting“ těch nerozhodnutých, neboť každý hlas má v tomto systému váhu a nemusí propadnout jako u relativní většiny. Odpadají machinace se stahováním kandidatur a podobné tahy vůči jiným stranám a voličům. Naše politické strany by k tomu díky dvoukolovému systému dostaly příležitost a to snad ani není nutné.

Ani tento systém pochopitelně nezamezí působení většinového systému z hlediska deformace stejné váhy jednotlivých hlasů³¹ ve srovnání se systémem poměrného zastoupení. Jaké by bylo působení tohoto systému v našich podmínkách, kde nejsou dvě hlavní strany a voliči třetí jako jazýček na váhách, lze obtížně předpovědět. Lze naopak předpokládat střetnutí vyrovnanějších stran i kandidátů. Totéž ovšem platí pro dvoukolový systém. Od roku 1918 se u nás v rámci svobodných a demokratických voleb do parlamentu takovéto systémy nepoužívaly, takže s nimi nejsou žádné

²⁹Odhlížím ovšem od možnosti, že by okrskové volební komise převedly obsah jednotlivých hlasovacích lístků do počítačového programu, který by byl na úrovni obvodní volební komise provedl všechny potřebné výpočty včetně různých preferencí. Program by musel být schopen vytrždit všechny soubory, u kterých je v případě kandidáta A uvedena preference č. 1 a totéž u ostatních kandidátů. Dále by musel být schopen roztrždit výsledky posledního kandidáta v pořadí a přiřadit je zbývajícím kandidátům atd. Z hlediska autorů programu by to nebyl složitý úkol. Vyžadoval by však masivní nasazení výpočetní techniky již na stupni okrskových komisí a především záruky, že nedojde ke zfalšování výsledků voleb. Jediná kontrola by bylo nové přepočítání, takže by se nakonec mohl jako výhodnější ukázat tradiční způsob výpočtu.

³⁰Pokusy o jeho zavedení pro volby do Dolní sněmovny vždy ztroskotaly na odporu Sněmovny lordů. Rovněž snaha M. Duvergera prosadit jej ve Francii oproti dvoukolovému hlasování neuspěla. Ve větším měřítku se naopak používá dlouhou dobu v Austrálii. Nejdřív v tehdejší kolonii Queensland experimentálně v roce 1892, později ve státech Victoria a Západní Austrálii (1911) a na úrovni federace v roce 1918. Nyní se používá pro Sněmovnu reprezentantů, kdežto pro Senát se používá tzv. irský systém. Viz blíže Aitkin, D., Kahan, M.: *Australia: Class Politics in the New World*. In: Rose, J.: *Electoral Behavior*. New York 1974, s. 439.

³¹Lakeman, E., Lambert, J.: cit. dílo, s. 59 uvádí příklad použití alternativního hlasování v kanadské provincii Alberta, kde strana Social Credit získala v roce 1948 58 preferencí, avšak 46 ze 47 mandátů. Zbylý mandát získal rovněž její kandidát, který ovšem vystupoval jako nezávislý.

zkusnosti.

* * *

S U M M A R Y

The Constitution of the Czech Republic and the System of Parliamentary Elections

The essay analyzes the provision of Article 18 of the Constitution of the Czech Republic, establishing the principle of proportional representation for the elections to the House of Representatives and the majority principle for the elections to the Senate. The author emphasizes that the election system does not include only the electoral formula, but also a number of not less important aspects, such as the total number of elected offices, district magnitude from the viewpoint of filled mandates, existence of the minimum percentage clause, scope of the right to vote, rules of election campaign and financing, number of scrutinies, possibility to choose from the candidates etc. Furthermore the author gives an analysis of Article 18, taking into account other constitutional starting points for choosing the specific election system. He emphasizes the principally different character of the Senate, which is not a body of the political control of the government. As long as the elections to the House of Representatives are concerned, the author recommends to preserve the old and well-tested election system, based on the Hagenbach-Bischoff formula. As long as the elections to the Senate are concerned, the author recommends, contrary to the official proposal, which anticipates two-round elections in one-mandate districts, the system of alternative vote, as more economic and more suitable, considering the Czech political structure, and gives reasons for its advantages.