

POLEMIKA

K diskuzi o změně volebního systému

Zdeněk Koudelka

V současné době se po předložení návrhu změn volebního zákona rozběhla diskuze o základních změnách ve volebním zákoně.¹ V této věci se vyslovil i významný moravský konstitucionalista Jan Filip.² Filip se mimo jiné kriticky vyslovil k tomu, co je obsahem důvodové zprávy, novému volebnímu systému a volebním obvodům do Poslanecké sněmovny.

1. PROBLÉM DŮVODOVÉ ZPRÁVY

Filip negativně hodnotí, že v důvodové zprávě se objevila odvolávka na politickou dohodu.³ Poukazuje, že důvodová zpráva má odůvodnit principy nové právní úpravy, zhodnotit platný právní stav a vysvětlit nezbytnost nové právní úpravy, za vizi odstrašující budoucnosti uvádí: „pokud to takhle půjde dál, možná nás příště čeká odkaz na usnesení nějakého stranického sjezdu.“ Každý zákon je ve větší či menší míře politickou otázkou. Parlament je ze své podstaty politickým tělesem. Své jednoznačné politické důsledky má každá zásadní změna volebního zákonodárství. Obecně to však platí o všech právních předpisech spadajících

do ústavního práva jako právního odvětví, neboť zde právní normy často vycházejí z norem politických a naopak. **Realizace ústavně právních norem je politikou v praxi a výsledkem politické praxe je často následná změna ústavně právních norem, včetně volebních předpisů.**

Důvodová zpráva musí obsahovat prvky, které požaduje zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny⁴, nemusí se tím však její obsah vyčerpat. Důvodová zpráva změny volebního zákona, která by zavírala oči a neodrážela politické realie by byla důvodovou zprávou neúplnou a tudíž špatnou. Pokud rozhodnutí o změně politického systému bylo dosaženo při jednání mezi politickými stranami s písemnými politickými smlouvami, je na místě, když důvodová zpráva tyto východiska zmíní, stejně tak jako je možné se v důvodové zprávě odvolat na skutečnost, že určitá zákonná úprava je motivována rozhodnutím zahraničních subjektů (hospodářská embarga), a to i mezinárodních organizací jichž náš stát není členem (Evropská unie). Stejně jako je vhodné v rámci zákonodárského procesu a tedy též při zpracování důvodové zprávy vzít v úvahu stanoviska zainteresovaných subjektů (např. advokátní

¹ Vládní návrh novely zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu obsahuje tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu č. 585, 3. volební období.

² JAN FILIP: Zákon o volbách do parlamentu ČR, Právní zpravodaj 6/2000, s. V-VII.

³ Jde o opoziční smlouvu a toleranční dohody. Opoziční smlouva byla podepsána 9. 7. 1998 mezi ČSSD a ODS 1998. Umožnila sestavení jednobarevné menšinové vlády Miloše Zemana za podíl nejsilnější opoziční strany ODS na moci (ODS získala post předsedy obou komor Parlamentu, předsedy Rozpočtového výboru a kontrolních orgánů zpravodajských složek a místo prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu). Blíže Zdeněk Koudelka: Opoziční smlouva – nový prvek politického systému, Politologický časopis 4/1998, s. 462–467. V tolerančních dohodách je výsledek obsažen v dohodě č. 2 o základních parametrech změny volebního systému mezi ČSSD a ODS z 26. 1. 2000.

⁴ Podle § 86 ods. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb. obsahuje důvodová zpráva:

- odůvodnění principů nové právní úpravy,
- zhodnocení platného právního stavu,
- vysvětlení nezbytnosti nové úpravy v celku (obecná část) i po jednotlivých ustanoveních (zvláštní část),
- hospodářský a finanční obsah, zejména dopad do státního rozpočtu,
- zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a ústavním pořádkem.

komory při změně předpisů o advokacii), tak je správné pracovat i se stanovisky politických stran, zvláště v případě zákona o politických stranách a zákonů volebních. Je věcí navrhovatele, jaký obsah dodá důvodové zprávě a co v ni uvede. Je pak jen výsostným právem Poslanecké sněmovny následně zkritizovat obsah důvodové zprávy a případně návrh zamítnou nebo vrátit navrhovateli k dopracování, pokud není spokojena s úrovní a obsahem důvodové zprávy.

Jednoznačně lze souhlasit s Filipovou kritikou situace, jak je odbýván zákonný požadavek, zda je navrhovaná úprava v souladu s ústavním pořádkem. Pravidlem se stalo, že v naprosté většině návrhů zákonů vládních, poslaneckých i senátních je krátká věta: „*předložený návrh je v souladu s ústavním pořádkem*“. Takováto praxe vychází z obecného podceňování ústavních norem v právním životě, kdy i v legislativním procesu se naprostá většina pozornosti věnuje vztahu zákona k existujícím nebo navrhovaným podzákonným právním předpisům a zcela se opomíjí vazby zákonných norem na normy ústavní. Nápravu tohoto špatného stavu může přinést jen důsledné uplatňování požadavku ústavnosti při projednávání návrhů zákonů v Parlamentu a co nejširší využívání možnosti Ústavního soudu rušit pro neústavnost zákony Parlamentu, kdy zpětně tato praxe bude nutit zákonodárce preventivně věnovat příslušnou pozornost ústavnosti při projednávání návrhu zákona.

2. NOVÝ VOLEBNÍ SYSTÉM

Filip poukazuje na zavedení nového systému do Poslanecké sněmovny a faktu, že uvedený návrh je v důvodové zprávě nedostatečně odůvodněn. Sama důvodová zpráva by však nikdy nemohla uspokojivě zdůvodnit zavedení nového volebního systému, pokud by nepracovala právě s Filipem kritizovanými politickými dohodami. Již od pádu komunismu v Československu se hovoří o podobě volebního systému na území bývalého Československa. V roce 1990 byl zaveden poměrný volební systém s výjimkou většinového systému použitého v komunálních volbách na Slovensku. V parlamentních volbách se uplatnil dvouskrutiniový systém volebního kvocientu s formulí Hagenbach-Bischoff.⁵ Od počátku však zaznívaly výtky, že není dost poměrný díky uzavírací klauzuli, jednak naopak znělo, že generuje velké množství politických stran, což vede k nutnosti koaliční politiky a následně možné labilitě vlád. Z občanského hlediska byla kritizována nemožnost vazby voliče na konkrétního poslance tak, jak je tomu u malých volebních obvodů ve většinovém systému. Diskuze o volebním systému ožily po volbách do Poslanecké sněmovny 1996 a 1998, kdy volby nevedly k jednoznačnému sestavení většinové vlády ze stran, které by měly blízky volební program, což je podmín-

kou stále trvající stability vlády. Výsledkem pochybností o stávajícím volebním systému bylo rozhodnutí největších politických stran České strany sociálně demokratické (ČSSD) a Občanské demokratické strany (ODS) v opoziční smlouvě z r. 1998 změnit volební systém. Základním politickým zadáním byla možnost vytvoření většinové vlády z jedné velké (ČSSD, ODS) a jedné malé strany (KSČM, KDU-ČSL či US) na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny 1998 s přihlédnutím k výsledkům voleb 1996. Pro konkrétní přípravu byla vytvořena komise, kde se za ČSSD zúčastnil poslanec Zdeněk Koudelka, senátor a místopředseda vlády Pavel Rychetský, poslanec a místopředseda ČSSD Zdeněk Škromach, poslanec a první místopředseda vlády i ČSSD Vladimír Špidla a za ODS poslanec a místopředseda ODS Miroslav Beneš, předsedkyně Senátu a místopředsedkyně ODS Libuše Benešová, poslanec Martin Kocourek a senátor Milan Kondr, tato komise pro konkrétní předložení návrhu vytvořila pracovní dvojici ve složení Zdeněk Koudelka a Martin Kocourek.

2.1 NUTNOST ČI MOŽNOST ZMĚNY

Nejdříve je nutné poznamenat, že demokratičnost voleb nezáleží ani tak na volebním systému, jako spíše na možnosti výběru z variant, tajnosti voleb a rovnosti možností propagace kandidátů a rozumné míře férovosti ve volební kampani. Z tohoto pohledu je i radikální změna poměrného systému na většinový změnou v rámci demokracie, stejně tak tomu bude v případě změny způsobu poměrného systému a v jeho rámci zavedení systému volebního dělitele typu d'Hondta, Imperialiho nebo jiných možných variant. Samozřejmě změna volebního systému je změnou účelovou, jako je účelové přijetí každého zákona. Volby mají několik funkcí, nejdůležitější funkcí je legitimizace moci a prostředek výběru mocenské elity. Z tohoto pohledu je zdůraznění funkčnosti volbami vytvořené vlády přednější než věrné zobrazení společnosti v parlamentu. Samotná účelovost není špatností, vždy je nutné posuzovat důvody a obsah konkrétního účelu. Zde změnu iniciující strany (ČSSD a ODS) chtěly reagovat na krach koaliční politiky 1997, kdy se rozpadla druhá Klausova vláda složená ze tří subjektů, a potvrzení tohoto krachu 1998, kdy malé parlamentní strany odmítly nabídky velkých stran na vytvoření většinové vlády. Následně došlo k vytvoření menšinové vlády ČSSD na podkladě tolerance ODS dané vzájemnou opoziční smlouvou. Samotná existence menšinové vlády není pro parlamentní demokracii optimální a u nás nemají menšinové vlády ani velkou tradici. Změna volebního systému je cestou, jak zrušit praxi plynoucí z opoziční smlouvy, která má v mnohém důsledky velké koalice, a vytvořit stabilní vládu složenou nejvíce

⁵ Při zavedení tohoto systému v roce 1990 pro parlamentní volby se právě významně angažoval i JAN FILIP včetně prezentace pro poslance ve Federálním shromáždění.

ze 2 subjektů při vyloučení velké koalice.

2.2 HLEDÁNÍ ŘEŠENÍ

Při úvahách o změně volebního systému padly i radikální návrhy ODS na zavedení většinového systému voleb do Poslanecké sněmovny či ponechání poměrného, ale snížení počtu poslanců⁶, neboť menší počet rozdělovaných mandátů zvláště při malých volebních obvodech vede k posílení velkých a oslabení malých stran. Oba návrhy však vyžadovaly ústavní změnu, proto byly opuštěny pro svoji obtížnou politickou průchodnost ústavní většinou v Parlamentu. Poměrně rychle bylo přistoupeno k rozhodnutí opustit dvouskrutiniový systém Hagenbach-Bischoff a přejít k systému volebního dělitele, který nepotřebuje druhé volební skrutinium a tak jsou všechny mandáty přidělovány poslancům přímo na základě výsledků voleb s přihlédnutím k jejich postavení na volební kandidátce nebo k počtu získaných preferenčních hlasů a odpadne přidělování mandátů ve druhém skrutiniu stranickými centrály. Z jednotlivých typů volebního dělitele pak byly diskutovány zvláště d'Hondt navrhovaný ČSSD a Imperiali navrhovaný ODS, které se liší v prvním čísle volebního dělitele (d'Hondt 1; 2, 3., Imperiali 2; 3; 4.). d'Hondt méně preferuje větší politické strany než Imperiali, nesplňoval však základní politické zadání vytvoření většinové koalice z jedné velké a jedné malé strany ve volbách 1996 a 98. V rámci diskuzí pak odborná komise dospěla ke kompromisu navrženému Zdeňkem Koudelkou, kdy řada dělitelů začínala číslem 1,4 (diskutováno i 1,5 a druhá odmocnina ze 2, což je 1,414213562373) a následně pokračovala již celými čísly 2, 3, 4. V závěru jednání bylo přistoupeno na to, že prvním dělitelem bude číslo 1,42 jako nahoru zaokrouhlená odmocnina ze dvou. Tento kompromis byl označen ve výpočtech jako Koudelka (použito i v tabulkách).⁷ O novém volebním děliteli bylo rozhodnuto, že bude použit nejen při volbách Poslanecké sněmovny, ale též při volbách zastupitelstev krajů⁸ a obcí. Přičemž ODS navrhovala i při volbách krajských zastupitelstev volit ve volebních obvodech stanovených pro volbu Poslanecké sněmovny. ČSSD tento

požadavek ODS odmítla z důvodu razantního odporu lidovců (KDU-ČSL) a Unie svobody (US), jejichž hlasy byly důležité pro prosazení zákonů o zřízení krajů v Parlamentu. Do krajů tedy bude voleno v jednom volebním obvodu totožným s příslušným územím kraje. Samotný nový způsob volebního dělitele (Koudelka) je v rámci poměrného systému, jelikož jde o kompromis mezi d'Hondtem a Imperialim, přičemž oba tyto volební dělitele jsou běžné v literatuře řazeny mezi typy poměrného volebního systému.

3. VOLEBNÍ OBVODY

Filip rovněž kritizuje nové znění § 48 ods. 4 zákona o volbách do Parlamentu, které určuje, že každý volební obvod (volební kraj) musí mít nejméně 4 mandáty, když na základě volební účasti může dojít k značným disproporcím. Sporným je však samotný princip přidělování mandátů do volebních obvodů, zda zachovat přidělovat před volbami podle počtu voličů zapsaných ve volebních seznamech (důraz na zastupování lidu jako celku) či po volbách podle účasti (důraz na reprezentaci aktivních občanů), jak se užívá dosud.

Při rozdělení státu do volebních obvodů je nutné brát ohled, aby neklesl počet přidělovaných mandátů i v nejmenších volebních obvodech pod určitou hranici. Vzhledem k tomu, že čl. 18 ods. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb. stanoví volby do Poslanecké sněmovny na základě zásady poměrného zastoupení je nutné tento ústavní příkaz respektovat nejen formálně, ale i materiálně, jinak by mohlo dojít ke zrušení připravované změny volebního zákona Ústavním soudem. V krajním případě při jednomandátových obvodech se každý poměrný volební systém chová jako většinový jednokolový. Zásada poměrnosti zastoupení není realizována ani při dvoumandátových obvodech. Podle našeho názoru je poměrné zastoupení fakticky realizováno až při 4 mandátovém volebním obvodu. V žádném nově ustaveném volebním kraji by se tedy neměly rozdělovat méně než 4 mandáty, což návrh ČSSD a ODS zavádějící 35 volebních obvodů též respektuje.⁹

Významné z hlediska výsledku je nejen počet vo-

⁶ Současný počet 200 poslanců navrhovala ODS snížit na 162 (dvojnásobek 81 senátorů) nebo 181 (o 100 více než senátorů).

⁷ V tolerančních dohodách označen za vyrovnávací d'Hondt. Toto označení bylo použito na návrh Z. KOUDELYKY podle vzoru vyrovnávací metody – modifikovaného Saint Laguë, kdy Saint Laguë vychází z dělení lichými čísly (1, 3, 5, 7.), zatímco vyrovnávací metoda – modifikovaný Saint Laguë nejprve dělí číslem 1,4 a následně lichými celými čísly počínaje 2, čímž se ztěžuje přístup malých stran k prvnímu mandátu (Číslo 1,4 uvádí JAN FILIP: *Základy státovědy*, Brno 1994, s. 96, a TOMÁŠ LEBEDA: *Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení*, in *Politologický časopis* 2/1998, s. 118, naproti tomu uvádí číslo 1,43 OSKAR KREJČÍ: *Kniha o volbách*, Praha 1994, s. 124). Označení vyrovnávací d'Hondt bylo dále použito z důvodu, že první dělitel 1,42 se více zaokrouhlováním blíží číslu 1 použitého u d'Hondta než číslu 2 u Imperialiho. Také toto označení spíše politicky vyhovuje usnesení Ústředního výkonného výboru ČSSD z r. 1999, jenž požadoval d'Hondta, i když to není klasický d'Hondt. V obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona o volbách do Parlamentu je systém označen jako modifikovaný d'Hondt (tisk Poslanecké sněmovny č. 585, 2. volební období), v obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona o volbách do zastupitelstev v obcích pak jako upravený d'Hondt (tisk Poslanecké sněmovny č. 584, 2. volební období).

⁸ Nebyl však stanoven počet volebních obvodů (krajů), i když se uvažovalo, že by se do krajských zastupitelstev volilo na základě stejných volebních obvodů jako do Poslanecké sněmovny.

⁹ Rozdělení volebních obvodů je uděláno tak, že podle výsledků voleb 1996 a 1998 by byly přidělovány nejméně 4 mandáty (bez jakéhokoliv dorovnávacího) a nejvíce 8 mandátů.

lebních obvodů, ale i jejich konkrétní vymezení s ohledem na předpokládané voličské chování obyvatelstva. I když bylo projednáváno několik variant konkrétního rozdělení země do 35 volebních obvodů, v dohodách ČSSD – ODS bylo rozhodnuto jen o velkých městech, kdy Praha se dělí na 4 volební obvody, Brno a Ostrava tvoří jeden volební obvod. ČSSD původně požadovala, aby byly respektovány hranice samosprávných krajů a okresů, přičemž město (včetně Prahy a Brna) mělo být maximálně jedním volebním obvodem. ODS se ztotožnila s respektem hranic krajů a okresů, navrhovala však více volebních obvodů v Praze a dva v Brně. Respektování hranic samosprávných krajů a okresů je reakcí na senátní volební obvody, které to nečiní.

ZÁVĚREM

Okrajově byl v komisi diskutován i návrh na změnu voleb do Senátu, když ODS navrhovala ponechání většinového dvoukolového systému, ovšem s tím, že do druhého kola nebudou postupovat první dva nejspěšnější kandidáty, ale všichni, kteří získají více než 12,5% hlasů po vzoru voleb Národního shromáždění ve Francii. Tento návrh však ČSSD s ohledem na výsledky senátních voleb 1998 nepřijala.¹⁰ Naopak vláda přes odpor ODS navrhla zavedení voleb v zahraničí

jako do Poslanecké sněmovny, tak i do Senátu. Do Poslanecké sněmovny by získané hlasy byly započteny pro volební kraj Praha 1, do Senátu by se rozdělovaly rovnoměrně do všech senátních volebních obvodů. Vládní návrh také předpokládá novou úpravu volební kampaně, kdy na jedné straně budou zavedeny peněžní sankce za zveřejňování volebních průzkumů v období 3 dny před volbami a nedovolenou televizní a rozhlasovou propagaci s výjimkou přesně určeného vysílacího času ve veřejnoprávní televizi a rozhlasu, na druhé straně ruší absolutní zákaz předvolební agitace 48 hodin před počátkem hlasování.¹¹

Navrhovaná změna je změnou v rámci demokratického volebního systému, vede k posílení větších politických stran, ale zůstává ještě v rámci poměrného volebního systému, takže je zachováno poměrně široké spektrum stran v Poslanecké sněmovně, a tím i pluralita názorů. Významný vliv má změna na vládu, kdy bude moci snadněji vzniknout většinová vláda, a to buď jednobarevná anebo nejvýše dvoukoaliční, přičemž se nepočítá s koalicí velkou. Posiluje se i role voličů a oslabuje vedení politických stran odbouráním přidělování mandátů stranickými centrály a v druhém skrutiniu. Bude lépe zajištěna vládní stabilita v Čechách, na Moravě a Slezsku bez zásahu do ústavní úpravy volebního systému.

TABULKY¹²

Výsledky rozdělení mandátů u voleb do Poslanecké sněmovny 1996 v přepočtu na různé systémy při 35 volebních obvodech

	% hlasů	Skutečnost 1996	d'Hondt	Imperiali	Koudełka	Koudełka 4K ¹³
ČSSD	26,44	61	74	89	85	78
ODS	29,62	68	85	103	103	86
KSČM	10,33	22	21	2	4	1
KDU-ČSL	8,08	18	10	5	5	—
SPR-RSČ	8,01	18	6	0	2	1
ODA	6,36	13	4	1	1	—
4 koalice	17,24	—	—	—	—	34
Celkem		200	200	200	200	200

¹⁰ O způsobu a výsledcích senátních voleb 1998 blíže OLGA KUBOVÁ: Volby do Senátu Parlamentu ČR v roce 1998, Politologický časopis 2/1999, s. 220–224.

¹¹ V této věci podal návrh na zrušení zákazu předvolební agitace v době 48 hodin před volbami i Senát (tisk Poslanecké sněmovny č. 467, 3. volební období), který tak reagoval na rozhodnutí Nejvyššího soudu v Brně, jenž prohlásil na návrh ČSSD zastoupené advokátem ZDENĚKEM KOUDELKOU zvolení senátorky DAGMAR LASTOVECKÉ (ODS) v Brně 1998 za neplatné z důvodu porušení předvolebního zákazu agitace pro kandidáta. Usnesení Nejvyššího soudu z 3. 12. 1998 (11 Zp 54/98) posléze zrušil Ústavní soud v Brně nálezem z 18. 2. 1999 (IÚS 526/98).

¹² Použity výpočty VÁCLAVA BOŽKA z Fakulty stavební Vysokého učení technického v Brně. Další výpočty viz ZDENĚK KOUDELKA: Změna volebního systému, Politologický časopis 1/2000, s. 90–95.

¹³ Zde i v dalších tabulkách je zachycena hypotetická situace při společné kandidátce 4 koalice, kdy jsou pro rok 1996 sečteny hlasy pro KDU-ČSL, ODA a Demokratické unie. Pro rok 1998 pak KDU-ČSL, US a Demokratická unie.

Výsledky rozdělení mandátů u voleb do Poslanecké sněmovny 1998
v přepočtu na různé systémy při 35 volebních obvodech

	% hlasů	Skutečnost 1998	d'Hondt	Imperiali	Koudelka	Koudelka 4K
ČSSD	32,31	74	87	111	103	88
ODS	27,74	63	71	79	83	70
KSČM	11,03	24	23	4	5	2
KDU-ČSL	9,00	20	12	6	6	—
US	8,60	19	7	0	3	—
4 koalice	19,05	—	—	—	—	40
Celkem		200	200	200	200	200