

# Volební právo ČR z hlediska zkušeností voleb do Poslanecké sněmovny\*

Jan Filip

## 1. Úvodem

V souvislosti s praktickým uplatňováním zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. (dále v textu jen „ZVP“) se projevují nejen klady této úpravy, nýbrž i celá řada nedostatků. K jejich systematickému zhodnocení by bylo třeba monografie.<sup>1</sup>

Nicméně i charakteristiky našeho volebního systému umožní systematicky upozornit na závažné otázky volebního práva.

Pojem volebního systému bývá chápán různě.<sup>2</sup> Nejčastěji se ztotožňuje s tzv. volební formulí a hovoří se o většinovém systému nebo systému poměrného zastoupení. Tento přístup byl v 60. letech překonán a kromě volební formule se jako nutné znaky charakteristiky každého volebního systému uvádí též velikost volebního obvodu a povaha kandidátních listin (možnost voliči vybírat si).<sup>3</sup> Později se však prosadila řada dalších hledisek.<sup>4</sup> Tento postup je správný, i když neustálé rozšiřování znaků volebního systému by mohlo vést ke ztrátě schopnosti provést na jejich základě klasifikaci, což je základním smyslem těchto postupů.

**Volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny** je předepsán obecně v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, který stanoví, že volby do ní se konají „*tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého práva, podle zásad poměrného zastoupení.*“ Pro volby do Senátu předepisuje čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR zčásti

\* Podkladem pro tento příspěvek byly teze hlavního referátu na konferenci „*Volební rok 1996,*“ která proběhla dne 25. září 1996 na Právnické fakultě MU v Brně.

<sup>1</sup> K volebnímu zákonodárství let 1990–1992 viz Filip, J.: *Základní problémy volebního práva v ČSFR.* Brno 1992.

<sup>2</sup> Bliže např. Filip, J.: *Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu.* Časopis pro právní teorii a praxi (dále jen „*ČPVP*“). Roč. 1994, č. 2, s. 105–129.

<sup>3</sup> Tak zejména Rae, D.: *The Political Consequences of Electoral Laws.* 2. vyd., New Haven 1971, s. 16n.

<sup>4</sup> Např. Nohlen, D.: *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen.* Ein Handbuch. München – Zürich 1978 již uvádí 7 znaků a ve sborníku pod redakcí Grofman, B., Lijphart, A. (red.): *Electoral Laws and Their Political Consequences.* New York 1986 se jich v úvodu již uvádí 17.

stejně zásady volebního práva, zčásti je však stanoví odlišně. Odlišnosti souvisejí s volební formulí a věkovou hranicí pro volitelnost. Další odlišnosti mohou být dány samotným faktem, že Senát bude plnit jiné funkce než Poslanecká sněmovna.

**Volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu se dá charakterizovat následujícími znaky:**

a) **principy volebního práva: všeobecnost volebního práva** bez volebních cenzů i možnosti soudního odnětí volebního práva; **rovnost** modifikovanou uzavírací klauzulí, která je jiná pro samostatně kandidující strany a hnutí na rozdíl od koalic, které se zase rozlišují podle počtu členů, kterými je koalice tvořena. U senátu se podmínky pro zvolení kandidátů liší v tom směru, že nezávislý kandidát musí navíc předložit petici s podpisy nejméně 1000 oprávněných voličů ze svého volebního obvodu; **přímotí volebního práva** s možností přednostního hlasování v systému vázaných kandidátních listin u Poslanecké sněmovny; **tajnotí hlasování** jako obligatorní formou realizace volebního práva a **svobodou hlasování a výkonu volebního práva**.

b) **systémem poměrného zastoupení**, který je založen na Hagenbach-Bischoffově formulí, kdy k dosažení proporcionality při volbách Poslanecké sněmovny přispívá **systém dvou skrutinií**. Pro Senát byl nakonec prosazen **dvoukolový většinový systém**,<sup>5</sup>

c) **volební jednotkou** pro volby do Poslanecké sněmovny jsou **volební kraje** na základě platného krajského územně-správního členění. Pro Senát jsou zákonem speciálně vytvořeny zvláštní **volební obvody** s tolerancí 15% k počtu obyvatel (ne voličů),

d) **podmínky pro kandidování se liší**. Pro Poslaneckou sněmovnu je mohou předkládat jen zaregistrované politické strany, hnutí a jejich koalice, do Senátu mohou kandidovat i nezávislí kandidáti. Podmínkou vytištění kandidátní listiny je **složení kauce** ve výši 200 000 Kč v každém volebním kraji, ve kterém byla kandidátní listina zaregistrována. Pro kandidáty na senátora je kauce ve výši 20 000 Kč,

e) **kandidátní listiny jsou vázané**. Volič může hlasovat jen pro jednu kandidátní listinu, na ní však může dát přednost až čtyřem kandidátům. Při volbách do Senátu se hlasuje přímo pro jednoho kandidáta,<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Pro Senát je proto použitelná kterákoli varianta většinového systému, zatímco pro Poslaneckou sněmovnu tomu tak není. Je zde sice možný jak systém volebního kvocientu, tak volební dělitele, popř. jednojmenného přenosného hlasování (tzv. irský), nikoli však systém automatického volebního čísla (tzv. bádenský).

<sup>6</sup> Systém alternativního hlasování, který předložila KDU-ČSL (nepřesně tzv. australský systém)

f) **mandát má reprezentativní povahu**. Strany nemohou disponovat s mandáty poslanců a senátorů. **Nezvolení kandidáti** na poslance se stávají **náhradníky**.

g) řízení voleb zajišťují **volební komise** vytvářené ad hoc na paritním základě delegací kandidujících stran, hnutí a koalic. Ústřední volební komise je společná a ustavuje na celé volební období Poslanecké sněmovny,

h) pravidla **vedení volební kampaně** do Poslanecké sněmovny zajišťují rovnost kandidujících stran v přístupu do veřejnoprávních rozhlasu a televize,

i) **náklady na volby** jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Kandidující strany si hradí své náklady samy s tím, že při zisku nejméně 3% hlasů obdrží za každý pro ně odevzdaný hlas 90,- Kč. Za senátní volby se náhrada neposkytuje,

j) volby se konají ve dvou dnech, přičemž voliči jsou zapisováni do stálého **seznamu voličů** obligatorně. Pro voliče, kteří hlasují mimo místo trvalého pobytu se vede zvláštní seznam,

k) **soudní kontrola voleb** je možná již během přípravy voleb v rámci námitkového řízení a při projednání kandidátních listin. Výsledek voleb možno napadnout u Nejvyššího soudu ČR a dále rozhodnutí sněmovny o ověření volby poslance nebo senátora i u Ústavního soudu.

## 2. ZVP a principy volebního práva

Principy volebního práva jsou **zakotveny na třech úrovních**. V **ústavní rovině** to jsou principy svobodných voleb (jako součást principu demokracie), princip všeobecnosti a rovnosti volebního práva s tajností hlasování (čl. 21 odst. 3 Listiny, čl. 18 odst. 1 a 2 Ústavy ČR) a princip přímosti (čl. 18 odst. 1 a 2 Ústavy ČR).

**Na úrovni mezinárodních úmluv** podle čl. 10 Ústavy ČR jsou to rovněž zakotveny tyto uvedené principy mimo přímosti volebního práva. Tyto smlouvy jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákony.<sup>7</sup> Kromě norem hard-law mezinárodního práva mají význam i normy označované jako soft-law, které mají zpravidla povahu doporučení.<sup>8</sup>

se neprosadil. Viz blíže Filip, J.: Ústava ČR a volební systém (pozn. č. 1) a Tisk č. 1049. Parlament ČR. PS 1994.I. vol. období.

<sup>7</sup> Jde zejména o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 25) a o Evropskou úmluvu na ochranu lidských práv a základních svobod (čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě). Dále sem náleží Úmluva o politických právech žen (č. 46/1955 Sb.) a Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb.).

<sup>8</sup> Např. Všeobecná deklarace Valného shromáždění OSN vyhlášené rezolucí č. 2856 (XXVI) z 20. prosince 1971 o právech duševně postižených osob nebo závěrečný dokument KEBS.

V **zákoně rovině** jde o zakotvení těchto principů v § 1 ZVP a jejich konkrétní zajištění v jednotlivých volebních institucích. Na úrovni ZVP je navíc oproti ústavním principům zakotvení i **princip osobního hlasování**.

Jaké problémy v realizaci jednotlivých principů možno registrovat:

#### A) Všeobecnost volebního práva

Jsou to podmínky jeho omezení podle čl. 4 odst. 2 Listiny. Vyžaduje to formu zákona a dodržení podmínek stanovených Listinou. Pokud však Listina podmínky nestanoví (čl. 5, čl. 21), tak prostě omezení nepředvídá, pokud je nelze dovodit z jiných ustanovení podle povahy věci.

Problémem do přijetí ZVP tak bylo **vyloučení z volebního práva osob zbavených způsobilosti k právním úkonům nebo jejichž způsobilost byla omezena a občanů, kteří neměli trvalý pobyt na území ČR**. Nyní je tento problém odstraněn a řešen v podobě podmínek výkonu volebního práva, což je něco jiného, popř. již tyto osoby mohou volit. Samozřejmě úprava není dokonalá a vyvolává řadu návrhů na zlepšení. Třeba však konstatovat, že volba dopisem nikdy přes parlament neprošla a volba zástupcem se nedoporučovala. Stejně tak volba našich občanů, kteří jsou přechodně v cizině není dořešena např. volbou na našich zastupitelských úřadech.<sup>9</sup>

**Všeobecnost volebního práva z hlediska volitelnosti** je zajištěna s výjimkou ineligibility v případě velezrady prezidenta. Kandidovat může každý a v případě inkompatibility se musí rozhodnout, kterou funkci bude vykonávat. Nedostatkem je zde nedostatečná právní úprava. Řešení, které obsahuje zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích je v tomto směru třeba doporučit jako vzor k následování.

Je důležité v této souvislosti upozornit, že Ústavní soud již potvrdil názor teorie, že čl. 21 odst. 4 Listiny zajišťuje nejen rovnost, ale i všeobecnost přístupu k voleným funkcím a dále právo zůstat zvoleným kandidátem a právo tento mandát vykonávat.

V **senátních volbách je všeobecnost omezena bydlištěm nebo místem registrace voliče**. Je to ale na místě s ohledem na možnost konání doplňovacích voleb, kdy by nebylo možno zajistit regulérnost jejich průběhu (nájezdy stran). Již při komunálních volbách byly zaregistrovány účelové změny bydliště.

Volit sice mohou i **osoby ve vazbě (presumpce nevinny)**, avšak s ohledem na

<sup>9</sup> K právním problémům s tím spojeným viz Filip, J.: Aktuální problémy všeobecnosti volebního práva. ČPVP, roč. 1994, č. 1, s. 31–35.

možnost získání voličského průkazu je to někdy obtížně realizovatelné (lhůta 7 dnů nedostačuje). **Volba osob ve výkonu trestu** je též problematická již z hlediska organizačního a ZVP ji opět povolil.

#### B) Rovnost volebního práva

Je základním problémem volebního práva 20. století. V našich podmínkách ji ZVP zajišťuje velmi solidně s výjimkou **uzavírací klauzule**, o níž se dosud Ústavní soud nevyjádřil (viz níže).

**Neznáme volební geometrii** díky konstrukci volebních obvodů a volebních čísel. Např. v Jihomoravském kraji se zvolilo 39 poslanců (celkem 951 kandidátů) v 1. skrutiniu (vysoká proporcionalita) a i v nejmenším volebním kraji jižních Čechách to bylo 12 mandátů (strany postavily 311 kandidátů), což zcela zaručuje prosazení principu proporcionality. V senátních volbách sice taková možnost existuje, ale dosud nebyla prokázána.

**Volební aritmetika** sice existuje, ale je nevyhnutelná a ve srovnání s jinými státy minimální. Projevuje se v mírném zvýhodnění větších stran ve srovnání s volební formulí pro komunální volby.

**Podmínky podávání kandidátních listin nejsou diskriminační** s ohledem na úpravu registrace politických stran.<sup>10</sup> Kandidování jednotlivců je však v systému poměrného zastoupení prakticky vyloučeno. **Úprava volební kampaně** rovněž princip rovnosti respektuje.

Naopak **uzavírací klauzule k přístupu k hrazení nákladů na volby** je položena dosti vysoko a ve spojení s volební kaucí působí diskriminačně. Totéž platí pro zavedení institutu volebních kaucí.<sup>11</sup> Podle mého názoru však porušením principu rovnosti není vyžadování počtu podpisů u nezávislých kandidátů.

#### C) Přímost volebního práva

Jde o inferiorní princip ve vztahu k prvním dvěma. Proto námitky proti 2. skrutiniu, které jsem vždy vyjadřoval, jsou sice na místě, ale ve střetu se zajištěním rovnosti třeba dát přednost důslednému provedení principu rovnosti. **Základním problémem je zde zmocnění předsedů politických stran jmenovat kandidát-**

<sup>10</sup> V. Pavlíček v komentáři k čl. 21 Listiny však již pochybuje, zda tato podmínka je ústavní. Ústava a ústavní řád ČR. Sv. 2, Praha 1995, s. 188.

<sup>11</sup> Podrobně Filip, J.: K otázce ústavnosti volebních kaucí. ČPVP, č. 2, s. xx–xx.

ku pro 2. skrutinium již poté, co voliči hlasovali.<sup>12</sup>

Systém vázaných kandidátních listin s přímostí v rozporu není. Rovněž nastupování náhradníků respektuje vůli voličů.

#### D) Tajnost hlasování

Není v praxi registrována jako problém, i když někteří voliči dokonce odmítají volit tajně. Problémem je při volbách v nemocnicích a doma, ovšem žádná stížnost v tomto směru nebyla projednávána. Podpisy pod petice nejsou porušením tajnosti hlasování, neboť při nich prostě o hlasování nejde.

#### E) Svoboda voleb

I tento princip není v praxi zpochybňován. Může se ale stát problémem až se nutně s ohledem na klesající volební účast (dopad na legitimitu Parlamentu) začne se diskutovat o zavedení volební povinnosti, jak u nás existovala podle volebních předpisů z let 1920, 1946 a 1948.

Nátlak a uplácení sice neexistuje při „státních volbách“, u stranických primárek se ale již určité pochybnosti objevily. Primárky jsou však dosud mimo dosah zákonně úpravy, což však je nedostatkem volebního zákona.

### 3. Volební systém a právní úprava organizace voleb

Právní úprava volebního procesu je plná různých nepřesností. Nejsou to ale vždy chyby systémové. Často by stačilo, kdyby byl návrh zákona důkladně projednán s odbornou veřejností a někdy by dokonce stačilo si jej před projednáním důkladně pročíst. Nicméně praxe vždy přenese nové problémy.

Komplikací je používání dvou volebních zákonů pro jedny parlamentní volby. Týká se to úpravy seznamů voličů, komisí, volebních okrsků. Někdy tak mohou vznikat nedorozumění, když např. pojem „volič“ podle VOZ není totožný s voličem podle ZVP. Proto je třeba zvážit buď vytvoření jednoho volebního zákona pro všechny typy voleb anebo dvou (později tří) zcela nezávislých právních úprav.

<sup>12</sup> Lze ovšem namítnout, že voličům je toto pravidlo předem známo a hlasováním pro určitou kandidátku v kraji současně hlasují i pro ostatní nezvolené kandidáty takové strany. Tomu se nelze vyhnout ani v komunálních volbách, kde jsou možnosti voličů daleko větší a kde se vůbec 2. skrutinium neprovádí. Blíže Filip, J.: Základní problémy volebního práva (pozn. č. 1), s. 145–146; Filip, J., Scheile, K.: Právní úprava voleb do zastupitelstev v obcích. Zlín 1994, s. 79.

K nejzávažnějším problémům řadím konstrukci volebních komisí, jejich pravomocí a délky činnosti.<sup>13</sup> U nás byl v roce 1990 zvolen kombinovaný systém spojující politický charakter (složení), odbornost a soudní kontrolu. Zdá se, že politický charakter je největším problémem s ohledem na povahu otázek, které řídící volební komise řeší. Dále je to problém existence komisí při společných volbách do Senátu a Poslanecké sněmovny, kdy se mohou lišit i volební okrsky.

Třeba též dořešit otázku členství zástupců stran, které nebyly voleny nebo přihláška jejichž kandidáta byla volební komisí odmítnuta. Dále je to neupravená otázka toho, kdo má delegovat zástupce stran do volebních komisí. Jménem strany má jednat statutární orgán, pokud zákon nestanoví něco jiného, takže i do okrskových komisí, kterých bylo 14773, by bylo třeba jmenování předsedou strany, což neproveditelné. Dále strana svého zástupce do volební komise vysílá, výslovně jej ale odvolat nemůže. Okamžik vzniku členství v komisích je upraven jen u ÚVK, takže jinde vzniká problém při nastoupení náhradníka a při počítání nároku na odměnu. Zde navíc chybí zákonný podklad pro krácení odměn těm členům, kteří se jednání neúčastní.

Uspokojivě též není řešena otázka, kdy v obci nejsou obecní orgány, kterým ZVP nebo VOZ ukládá nějaké úkoly. Chybí obecně možnost devoluce a atrakce na okresní úřad.<sup>14</sup>

Úprava vyhlášení voleb respektuje principy demokracie. Registrace voličů je tradičním problémem organizace voleb. Tzv. chybovost seznamů je byla vždy značná, i když stále seznamy by již měly problém řešit. Podstatnější jsou ale podmínky zápisu do seznamů. Podle mého názoru by to nemělo být místo trvalého pobytu, nýbrž výslovně místo, kde je volič veden v evidenci podle zákona č. 135/1982 Sb.<sup>15</sup>

Úprava volební kampaně je spojena s řadou nedorozumění. Čl. 17 Listiny o svobodě projevu a šíření informací nemůže volební zákon změnit. Proto nelze omezit svobodu vést kampaň za zvolení určité strany či kandidáta nějakou dobou. V této době lze pouze upravit určitá plnění státu jako je přístup k veřejnopráv-

<sup>13</sup> Proto by bylo potřebné zahájit diskusi např. k návrhu na zrušení soustavy volebních komisí mimo okrskových. Jejich funkce by převzaly výkonné orgány, jejichž rozhodnutí by byla kontrolována soudy. To však nemůže být důvodem k paušálnímu tvrzení o nutnosti nového ZVP. Praktické rozhodování volebních komisí a jeho kontrola obecními soudy a Ústavním soudem časem hranice vytýčí (srov. náleží l. ÚS 127/96 a množství usnesení Nejvyššího soudu ve věcech registrace kandidátů v senátních volbách 1996) a nejasnosti odstraní. Problémy, které však při přehmatech komisí vznikají, jsou nepříjemné a nedělají nám ani dobré jméno v zahraničí.

<sup>14</sup> Názorně to dokumentovala situace z roku 1994, kdy v jedné obci odmítli zastupitelstvo a starosta volby organizovat.

<sup>15</sup> Podrobněji jsem se touto otázkou zabýval v článku Vymezení trvalého pobytu ve volebním právu (současně návrh de lege ferenda). ČPVP, roč. 1996, č. 1, s. 66–73.

ním sdělovacím prostředkům. Celkově jde o kusou úpravu, která je pro soudy nedostatečným vodítkem pro posouzení, že kampaň je vedena čestně a poctivě.<sup>16</sup>

#### 4. Právní úprava kandidování a její problémy

Otázka podávání a projednávání kandidátních listin je klíčovým problémem úpravy voleb. Zde vznikla řada problémů s ohledem na formální náležitosti kandidátních listin a jejich posuzování.

Zde jen poznámka ke **koalicím**. V roce 1990 vznikla úprava výslovně právě z důvodu, aby se mohly spojit strany k překonání uzavírací klauzule. Jakmile se ale strany v parlamentu zorientovaly, hned to obrátily proti možným soupeřům. Proto 1990 nebyla žádná potřeba definice koalice, protože to mělo být ve prospěch menších stran, a ne formální nástroj k likvidaci protivníka. Bylo to chápáno jako prostředek k budoucí integraci stran, nyní je to spíše nástroj k jejich potrestání za to, že se spojily.

Další problém je zavedení **volebních kaucí**. Důvody proti ni by se daly shrnout tak, že zavedení a uplatnění volebních kaucí<sup>17</sup> je v rozporu s principem:

- volné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny) a v této souvislosti též s čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanoví podmínky omezení základních práv a čl. 6 Ústavy ČR, který zaručuje prostředky ochrany menšiny,
- všeobecnosti volebního práva ve spojení zejména s rovným přístupem k volebním funkcím (čl. 21 odst. 1, 3 a 4 Listiny),
- rovnosti volebního práva,
- ochrany při uplatňování základních práv a svobod,
- principů právního státu jako jsou zákaz libovůle zákonodárce, který musí najít věcně objasnitelný důvod svého rozhodnutí a pokud ho nalezne, tak tento důvod nesmí uplatnit nepřiměřeným způsobem.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Viz např. náleží II. ÚS 15/95.

<sup>17</sup> Tento termín je ve volebním právu používán v poněkud jiném významu než se běžně činí a není to správné. Již to vyvolává pochybnost o jeho oprávněnosti. Právně „čistou“ by byla např. formulace, která by stanovila, že volební strany jsou povinny složit kauci v určité výši. Tato kaucí propadne v případě, že se voleb nezúčastní např. tím, že z nich odstoupí, ač již byly vytištěny jejich hlasovací lístky nebo v případě, že poruší pravidla čestného a poctivého vedení volební kampaně. Naše politické strany jsou však nuceny zaručit se za něco, co nemohou splnit nebo lépe co nemohou přímo ovlivnit.

<sup>18</sup> Blíže Filip, J.: K otázce ústavnosti volebních kaucí. ČPVP, roč. 1996, č. 2.

Ústavnost kaucí však byla Ústavním soudem potvrzena, byť jen v důsledku dosažení prosté většiny (8 : 7), nikoli 3/5 většiny všech soudců. Věc je však rozhodnuta a v takovém případě lze reálně očekávat možnou náprava spíše ze strany Parlamentu.<sup>19</sup> Zajímavá byla i politologická stránka nálezu, který byl některými komentátory spojován s i možností odložení voleb v případě zrušení ustanovení o kaucích.<sup>20</sup>

Pokud však toto ustanovení platí, je třeba je dořešit. Kauce by měla být podmínkou platného podání kandidátní listiny nebo její registrace, jinak jen vede k matení voličů možností vysílání spotů kandidujících stran, které kauci nesložily.

Mnohem složitější je posouzení ústavnosti **uzavírací klauzule**. Zde se domnívám, že argumenty v její prospěch nepochybně existují, přinejmenším v současném stadiu našeho vývoje. Bude zde záviset na výkladu pojmu „*systém poměrného zastoupení*“, jak jej použila Ústava ČR. **Ústavní soud zde bude muset vyložit, kdy je ještě poměrné zastoupení zachováno a kdy začíná být volební systém většinový.**<sup>21</sup> Bude to hodně problematické s ohledem na argumentaci jiných soudů v zahraničí. Ty poukazují na reprezentativnost parlamentu, ale i jeho funkci integrace a tvorby funkční reprezentace schopné vytvořit vládu. Časté je tvrzení, že malé strany nezastupují obecně, nýbrž dílčí zájmy a ztěžují tvorbu většiny.<sup>22</sup>

Uplatnění klauzule má přímý nebo nepřímý dopad na rovnost volebního práva a svobodu voleb. Pokud jde o svobodu rozhodování voličů, je právně zajištěna, klauzule však část z nich nutí hlasovat pro „*menší zlo*“.<sup>23</sup>

**Návrhy na řešení** jsou různé. Např. by bylo možné zavést alternativní hlas, který by se počítal při neúspěchu strany uvedené na prvním místě nebo alternativní klauzuli (buď 5% v celostátním měřítku nebo např. 15–20% v rámci volebního kraje, dále by mohlo být jiné kvorum pro nově vzniklé strany a pro ty, které

<sup>19</sup> První neúspěšný pokus byl učiněn hned na 3. schůzi Poslanecké sněmovny II. vol. období.

<sup>20</sup> Tvrzení, že by v případě zrušení bylo nutno odložit volby je nepodložené. Každý, kdo chtěl se mohl účastnit i bez placení a nevytištění lístků napadnout u Ústavního soudu. Zde je ovšem slabina ZUS, neboť nezná možnost ústavní stížnosti v případě bezprostředně hrozícího nebezpečí zásahu a požaduje již zásah existující.

<sup>21</sup> Představa, že ústavodárce měl na mysli čistý systém poměrného zastoupení neodpovídá realitě. V takovém případě by již v roce 1992 musel reagovat na existenci klauzule ve volebních předpisech. Kromě toho již rozdělení republiky na nejméně dva volební kraje by odporovalo principu „*čistého*“ poměrného zastoupení.

<sup>22</sup> Naše volby 1996 ale ukázaly, že to může platit i opačně. Pokud zůstane zachována současná mocenská konstelace, bude vytváření vlády stále obtížnější z důvodů omezeného výběru koaličních partnerů. Vláda tzv. velké koalice sebou nese rovněž řadu negativních politických dopadů (např. Rakousko).

<sup>23</sup> Je otázkou, zda např. zda u Levého bloku není slabší výsledek oproti preferencím dán právě klauzulí (obdobně DEU a SD–LSNS). Jeden průzkum ukázal že by ODS dostala bez klauzule o 5% hlasů méně, ČSSD o 4,7% (Svobodné slovo z 24.5.96).

již v Poslanecké sněmovně jsou. Méně problematickým by bylo snížení hranice uzavírací klauzule na 4% nebo 3%, nebo její zakotvení v ústavě, čímž by veškeré pochybnosti odpadly.<sup>24</sup>

Obdobou uzavírací klauzule je rovněž **přístup k hrazení nákladů ve formě příspěvku za hlasy voličů**. Z více než 2% byl ZVP zvýšen na 3%. To je příliš mnoho s ohledem na kauce a uzavírací klauzuli pro postup do 1. skrutinia. Politické strany kandidují nejen ve svém, nýbrž i veřejném zájmu. Proto odrazování od volební účasti nemusí být pro společnost prospěšné, neboť nové strany přinášejí nová témata a nové myšlenky.

Pokud jde o tolik diskutované **problémy s registrací kandidátů pro senátní volby**, je to spíš problém výkladu a legislativní úrovně té části ZVP, která velmi stručně upravuje senátní volby.<sup>25</sup> K zamyšlení je rovněž změna názorů ÚVK ve srovnání s volbami do Poslanecké sněmovny, kdy např. byly uznány kandidátky jen s jedním náhradníkem zmocněnce. Je tak otázkou, zda si ÚVK svou roli nezjednodušila a pojem „*neúplných nebo nesprávných údajů*“ v přihláškách nebrala pouze formálně.<sup>26</sup> Směrnice čl. 22 Listiny o pojištění svobodné soutěže politických sil však vyžaduje jiný postup.

## 5. Zjišťování volebních výsledků a diskuse kolem jejich správnosti.

Zde jen dvě poznámky. Volební formule je ústavně korektní. Pokud jde o způsob vlastního zjišťování volebních výsledků, lze mít těžko námitky, právně však zmocnění Českého statistického úřadu ke stanovení metodiky výslovně v ZVP upraveno není. To má dopad na právní povahu této metodiky.

Vzniká též otázka, k čemu je **současná úprava preferenčního hlasování** kromě podstatného zdržení činnosti okrskových volebních komisí.<sup>27</sup> Dosud žádná

<sup>24</sup> Takové ustanovení bylo obsaženo v návrhu Ústavy ČR z roku 1991.

<sup>25</sup> Např. je neudržitelný názor, podle kterého jsou petice podle ZVP tytéž jako petice podle zákona č. 85/1990 Sb. To neodpovídá ani historii vzniku tohoto ustanovení, ani charakteru petic či orgánů, kterým se podávají a již vůbec ne jejich obsahu, kterým není ani stížnost, žádost či podnět. Navíc ZVP neobsahuje jediný odkaz na petiční zákon. Stejně tak je neudržitelná představa, podle které již volební komise a soudy nemohou ověřovat nejasné nebo protirečící si údaje ve volebních dokumentech.

<sup>26</sup> Paradoxem je, že právě autor tohoto příspěvku předložil návrh grantového úkolu, který se měl zabývat povahou a činností volebních komisí a kontrolou voleb. Přihláška však byla odmítnuta, neboť nebylo vyplněno jedno její okénko a jeho proškrtnutí již nebylo připuštěno.

<sup>27</sup> Pouze u poslance Vacka za KSČM došlo k posunu ze 2. na 1. místo, jinak preference potrzovaly kandidáta č. 1 nebo již nepřešly přes požadovaných 10% z celkového počtu hlasů pro stranu v kraji. Dokonce i podnikatel Suchánek, který voličům nabízel Renaulta a investoval do své kampaně miliony se ze 14. místa neposunul (20976), ale chybělo mu 1449 hlasů, aby se dostal

právní úprava přednostního hlasování se neosvědčila. To se nutně již projevuje v poklesu počtu voličů, kteří je využívají. To je vážný signál k hledání nápravy.

## 6. Právní úprava soudní kontroly voleb

Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny byly napadeny ve 13 stížnostech u Nejvyššího soudu. Všechny byly neúspěšné z meritorních nebo formálních důvodů. Právní úprava postupu Nejvyššího soudu a povahy jeho rozhodnutí je rovněž nedotažená do konce. Především jde o otázku velmi krátkých lhůt v řízení. To je na jedné straně odůvodněno tím, že se urychleně během přípravy voleb vyřeší věci (např. kandidování), která by jinak nutně vedly k opakování voleb. Na druhé straně takové lhůty vedou k řízení bez jednání, které je prakticky nemožné zajistit.<sup>28</sup> Volební řízení svou povahou přitom vyžaduje, aby soud rozhodoval podle prokázaného skutkového stavu a zdaleka není tak vázán formalitami ZVP jako volební komise, protože pro něj jsou určující pravidla o. s. ř.

Závažnějším problémem je, že usnesení Nejvyššího soudu je sice rozhodnutím podle o.s.ř. (§ 200n), avšak z hlediska ústavního práva jde jen o stanovisko (dobré zdání), které slouží jako podklad pro ověření volby poslance Poslaneckou sněmovnou podle jednacích řádů.<sup>29</sup> Jde o to, že v důsledku poslanci při schvalování nového ZVP v roce 1995 přehlédli, že Ústava již neobsahuje tradiční ustanovení (např. čl. 113 odst. 2 úst. zák. o čs. federaci), podle kterého je ověření volby (přesněji mandátů svých členů) ústavním právem samotného zastupitelského sboru. Naopak ze zakotvené dělby moci by vyplývalo jako vhodnější svěřit tyto problematiku buď Nejvyššímu nebo Ústavnímu soudu podle principu incidentality, ne totality kontroly. Ještě účinnější by bylo Nejvyšší soud z této oblasti zcela vyřadit a věc plně ponechat Ústavnímu soudu. Potíže by to činilo jen u zkoumání osvědčení o zvolení, kde se jedná o ochranu objektivního, nikoli subjektivního volebního práva.

Nyní již bylo možné věc upravit stejně jako při rozhodování krajských soudů o stížnostech proti volbě zastupitelů. Tato usnesení jsou pro zastupitelstva závazná (viz nálezy senátu a pléna ve věci II. ÚS 30/95 a Pl. ÚS 15/95). Ne zcela jasné je v této souvislosti ustanovení § 79 ZVP, které naznačuje, že usnesení Nejvyššího soudu ve věcech senátních voleb závazné naopak je a které je proto v rozporu

na 10% hlasů ODS ve VČ kraji.

<sup>28</sup> Jen lhůta pro doručení návrhu a předvolávky k řízení by byla delší než lhůta pro vlastní projednání.

<sup>29</sup> V praxi však mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny postupoval tak, jako by toto usnesení závazné bylo.

s § 88 ZVP a § 85 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

Před Ústavním soudem je nepochybně aktuálním úkolem vyslovit se v nejbližší době k základním problémům ústavnosti těch ustanovení ZVP, které se týkají především uzavírací klauzule, 2. skrutinia<sup>30</sup> a rozhodování Nejvyššího soudu bez jednání.

Kromě toho je to **otázka ochrany voleb prostředky trestního práva a správního práva trestního**. Zde je vidět typický posun pro vývoj právního vědomí společnosti. Co bylo podle zákona č. 18/1907 ř.z., o trestních ustanoveních na ochranu volební a shromažďovací svobody nepřipustné (podplácení, veřejné pohoštění voličů, rozšiřování nepravdivých zpráv, porušení volebního tajemství), to je dnes nepostížitelné nebo se to vůbec jako problém nechápe.

<sup>30</sup> Ve 2. skrutiniu sestávají kandidátky předsedové politických stran a voliči již o nich nerozhodují. V systému poměrného zastoupení ovšem volič hlasuje na prvním místě pro kandidující stranu, nikoli kandidáty na její kandidátce (pro volební soud předmnichovské ČSR to bylo zcela nesporné). Dále je třeba vidět, že 2. skrutinium napomáhá uplatnění principu rovnosti a ten by měl mít přednost před přímostí jako významnější princip. Přesto bude třeba se zamýšlet i nad touto otázkou.

## SUMMARY

The article sums up practical experience from parliamentary elections and problems with the application of the new election law. First the author explains 16 main features of the electoral system. Then he weighs up the work of the proportional representation in the Czech conditions and focuses on various legal imperfections relating to the principles of universal, equal, secret and direct suffrage. The most important problems were caused by the institution of election bails, threshold and the second scrutiny. Concerning the organization, the author describes the system of the election boards and some problems they had to face in their work. Last the author points out that regarding to criminal law the legal protection of parliamentary elections was not sufficient.