

Aký voľbný systém pre Slovensko?

JUDr. Eduard Bárány, CSc.
Ústav štátu a práva SAV

September 1997

AKÝ VOLEBNÝ SYSTÉM PRE SLOVENSKO?

◆ Na Slovensku sa demokratické obdobia spájajú s volebným systémom pomerného zastúpenia, viacmandátovými volebnými obvodmi (krajmi) a volebnými komisiami zloženými zo zástupcov politických strán.

◆ Na Slovensku sa pri volbách NR SR uplatňuje systém pomerného zastúpenia zakotvený v zákone SNR č. 80/1990 Zb. o volbách do Slovenskej národnej rady v znení noviel, ktorý zaručuje, že percentá hlasov odovzdaných v prospech jednotlivých politických strán relativne presne zodpovedajú percentá nimi získaných poslaneckých mandátov. Pri riadení priebehu volieb a sčítaní hlasov majú rozhodujúce slovo volebné komisie zložené zo zástupcov strán zúčastňujúcich sa volieb. Pre voliča je systém jednoduchý, nenáročný a prehľadný. Systém zabezpečuje parlamentnú reprezentáciu väčšiny menších, včítane národnostných.

◆ Všeobecná nespokojnosť s politickými pomermi podporuje záujem najsilnejších politických subjektov o zmenu volebného systému.

◆ Podľa doterajších signálov

prichádzajú na Slovensku pre voľby 1998 do úvahy:

- a) zachovanie systému pomerného zastúpenia s niektorými zmienami vyplývajúcimi z nového územnosprávneho členenia;
- b) prechod ku zmiešanému volebnému systému, kde by sa časť poslancov volila podľa pomerného a časť podľa väčšinového systému.

◆ Vo väčšinovom systéme sa v jednom obvode volí jedený poslanec. Zvolený je ten kandidát, ktorý získal najviac hlasov, kým ostatné hlasy "prepadnú". Najsilnejšie politické strany získajú spravidla na úkor ostatných väčšie percento poslaneckých mandátov ako voličských hlasov.

◆ V zmiešanom systéme závisí:

- a) od počtu mandátov obsadzovaných pomerným a väčšinovým spôsobom;

- b) od toho, či sa pri rozdeľovaní mandátov väčšinovým spôsobom použijú hlasy všetkých voličov alebo len tých, ktoré neprispeli ku zvoleniu "väčšinových" poslancov, či a v akej miere bude percentu hlasov odovzdaných v prospech jednotlivých strán zodpovedať percentu mandátov, ktoré získajú.

◆ V prospech zmeny volebného systému na Slovensku v súčasnosti hovorí záujem najsilnejších politických subjektov a jasnejšie vzťahy politickej zodpovednosti späť s väčšinovým systémom.

◆ Bezprostrednou príčinou oboch zmien vlád počas volebného obdobia, ku ktorým na Slovensku od roku 1990 došlo bolo štiepenie vládu-nuceho hnutia a jeho poslaneckého klubu, a tomu zmena volebného systému nedokáže zabrániť.

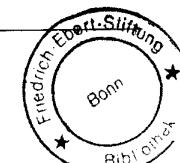
◆ V prípade uplatnenia zmiešaného volebného systému by vznikla otázka vymedzenia jednomandátových obvodov s rovnakými počtami voličov a tak, aby neboli znevýhodnené žiadne politické strany sústredovaním a rozdeľovaním ich predpokladaných podporovateľov do jednotlivých volebných obvodov. Táto otázka sa v praxi často mení na problém, kto určí volebné obvody.

◆ Prvky väčšinového systému podporujú myšlenie v kategóriach víťaz - porazený a stážajú hľadanie konsenzu. V SR by viedli k nesúrodým volebným koalíciam, ktoré by ťažko formovali stabilnú vládu.

◆ Volby podľa pomerného systému sú pre politické strany lacnejšie, čo znižuje ich závislosť od nejasných finančných zdrojov.

◆ Na Slovensku existujú zdôvodnené pochybnosti o stránickej neutralite štátnej správy. Preto je dôležité, aby pri riadení volieb a zvlášť pri sčítaní hlasov zostala záchovaná úloha volebných komisií zložených zo zástupcov všetkých kandidujúcich politických strán alebo ich koalícii.

◆ Na Slovensku je v záujme dôveryhodnosti demokracie a stability vhodné zachovať volebný systém pomerného zastúpenia.



O voľbách sa hovorí ako o hodine pravdy demokracie. Platí to niekoľkonásobne. Slobodné, poctivé a dôveryhodné voľby sú nevyhnutnou, hoci nie aj dostatočnou podmienkou, či súčasťou demokracie. Politický systém, kde sa pravidelne konajú voľby hodné svojho mena už ťažko nazvať nedemokratickým. Voľby sú chvíľou, kedy občan skutočne rozhoduje o tom najdôležitejšom - o personálnych otázkach, kedy si vyberá tých, ktorí budú riadiť a spravovať štát, obec alebo región, kde žije. Vo voľbách občan rozhoduje a všetci ostatní, od predsedu vlády po šéfredaktora najväčšieho denníku, mu radia, odporúčajú a presvedčajú ho. Prinajmenej v momente volieb je suverenita občana niečim viac ako prázdnym heslom. Účasť na voľbách je významná pre demokraciu. Podľa ľudovej skúsenosti je trestom pre tých, ktorí sa nezaujímajú o politiku, že im vládnú tí, ktorí sa o ňu zaujímajú. Politické strany a politici sa vo voľbách dozvedia o svojej skutočnej moci a (ne)úspechu.

Rok 1998 má byť v Slovenskej republike voľebným rokom. Mali by sa uskutočniť komunálne voľby, z ktorých vzniknú nové obecné a mestské zastupiteľstvá i starostovia a primátori. Po prvý raz by sa mali voliť regionálne (krajské?) zastupiteľstvá. A napokon to, čo najviac rozbúri spoločnosť. Slovensko čakajú voľby do Národnej rady Slovenskej republiky.

Volebný systém zakotvený vo voľbenom práve tvorenom niektorými normami Ústavy a samostatnými voľebnými zákonomi predstavuje významnú, ba možno i najdôležitejšiu súčasť pravidel súperenia či zápasu politických strán a hnutí o moc. Preto pochopiteľne stojí v centre záujmu politi-

kov, politológov i niektorých právnikov. Vedľa pravidľov opvlyvňujú výsledky politického boja, v tomto prípade počty poslaneckých mandátov získané jednotlivými politickými stranami, hnutiami a ich koalíciami. Volebný systém zároveň spoluurčuje správanie politických strán a hnutí.

Bližiace sa voľby už podnetili niekoľko politických vyhlásení týkajúcich sa volebného systému. Možno očakávať ďalšie, po ktorých sa nedá vylúčiť ani úsilie o zmenu volebného systému. Nasledujúce stránky sú hľadaním odpovedí na otázky **či výbec a ked, tak ako meniť systém parlamentných voľieb do Národnej rady Slovenskej republiky pred voľbami 1998.**

Historický exkurz

Tvorcovia platného zákona Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady zjavne videli **vzor nového demokratického volebného práva v zákone č. 67/1946 Zb. z. a n. o voľbe Ústavodarného národného zhromaždenia**. Väčšina inštitútorov a mechanizmov platného volebného práva je prevzatá z tejto povojnovej normy alebo je ňou aspoň inšpirovaná. Mnohé z platného volebného práva (napríklad zloženie väčšiny volebných komisií, krajské volebné číslo, postup pridelenia mandátov politickým stranám) má svoj predobraz ešte hlbšie v dejinách - v zákone č. I23/1920 Zb. z. a n., ktorým sa vydáva volebný poriadok do Poslaneckej snemovne.

Právna úprava voľieb do Ústavodarného národného zhromaždenia v roku 1946 nadviazala na demokratické tradície predvojnové prvej Československej repub-

bliky. V situácii, kedy väčšina politických strán mala veľké nádeje a malú istotu, pokiaľ išlo o výsledky po dlhšej dobe prvých skutočne slobodných a demokratických voľieb, položila právne základy jasného, dôveryhodného a prehľadného volebného systému pomerného zastúpenia.

V rokoch ihneď po vojne bolo všeobecne uznávanou samozrejmosťou, že voľby sa budú konať podľa principu pomerného zastúpenia. Svedčia o tom formulácie niektorých právnych predpisov. Napríklad čl. 1, ods. 1 Ústavného dekrétu prezidenta republiky č. 47/1945 Zb. z. a n. o Dočasnom národnom zhromaždení obsahoval slová: "Až do doby, kedy sa zíde Ústavodarné národné zhromaždenie, zvolené podľa všeobecného, rovného, priameho a tajného hlasovacieho práva a podľa zásady pomerného zastúpenia (...)".

V podobnom duchu sa niesol aj čl. 1, ods. 1 Ústavného zákona č. 65/1946 Zb. z. a n. o Ústavodarnom národnom zhromaždení: "Ústavodarnému národnému zhromaždeniu, ktoré bude zvolené podľa všeobecného, rovného, priameho a tajného hlasovacieho práva a podľa zásady pomerného zastúpenia (...)." Ešte i krátko po februári 1948 prijatý Ústavny zákon č. 74/1948 Zb. z. a n. zo 14. apríla 1948, ktorým sa na prechodnú dobu do účinnosti novej ústavy upravuje voľba a právomoc Národného zhromaždenia a činnosť Ústavodarného národného zhromaždenia obsahoval čl. 2, ods. 1 druhú vetu: "Voľby sa uskutočnia podľa zásady pomerného zastúpenia."

Podľa zákona č. 75/1948 Zb. z. a n. zo 16. apríla 1948 o voľbách Národného zhromaždenia už členov volebných orgánov - výborov nedelegovali politické strany, ale menovali štátne orgány, čo sice nenarúšalo

princíp pomerného zastúpenia, ale spochybňovalo poctivosť volieb.

O čosi neskôr, uprostred päťdesiatych rokov, boli uzákonené aj jednomandátové volebné obvody. Paragraf 2, ods. 1 Ústavného zákona č. 26/1954 Zb. z. a n. o voľbách do Národného zhromaždenia a o voľbách do Slovenskej národnej rady bol jednoznačný: "Voľby do Národného zhromaždenia a voľby do Slovenskej národnej rady sa konajú podľa volebných obvodov. V každom volebnom obvode sa volí jeden poslanec". Volebné komisie boli naďalej menované štátnymi orgánmi. Ústavne bola zakotvená i jednotná kandidátka Národného frontu.

V zásade rovnaký väčšinový volebný systém s jednomandátovými volebnými obvodmi a zákonom garantovanou jednotňou, čiže vo volebnom obvode i jedinou, kandidátkou listinou Národného frontu pretrval až do roku 1989. Medzičasom boli v roku 1971 štátom menované volebné komisie nahradené volebnými komisiemi Národného frontu, čo však v danej politickej situácii nemalo prílišný význam.

Jednomandátové volebné obvody zodpovedali imperatívному mandátu - viazanosti poslancu vôleou voličov a jeho úlohe "vybavovateľa" záležitosti volebného obvodu na ústredných orgánoch.

Tento krátky historický exkurz ukazuje, že na Slovensku sa **väčšinový volebný systém s jednomandátovými volebnými obvodmi a štátnymi orgánmi, či Národným frontom menované volebné komisie spájajú s nedemokratickými obdobiami, kým pomerný volebný systém, viacmandátové volebné obvody (či kraje) a volebné komisie zložené zo zástupcov politických strán**.

pôsobili v demokratických časoch. To nič neuberá na principiálnej demokratickej vŕáčinového voľebného systému, ale predstavuje určitú tradíciu, ktorá by sa nemala prehliadať pri úvahách o zmene voľebného systému v Slovenskej republike.

Zjednoúšene možno konštatovať, že v európskych demokraciach šiel vývoj spravidla od vŕáčinových ku proporcionálnym voľebným systémom. "Vŕáčinové voľebné systémy prevládali v 19. storočí, ale ich nedostatky spôsobili, že takmer všetky európske krajinu ich v 20. storočí transformovali na nejakú formu proporcionálneho voľebného systému."¹

Limity zmeny

Hľadaniu optimálneho voľebného systému predchádza odpoveď na otázku, či rešpektovať limity súčasnej Ústavy alebo počítať aj s jej novelizáciou. **Kedže jedným zo základov stability demokracie je stabilita Ústavy, budú ďalšie úvahy rešpektovať platnú Ústavu a nebudú počítať s jej zmenou.** Ústavnými limitmi voľebného systému sú hlavne:

- a) základné demokratické charakteristiky voľebného práva - všeobecnosť, rovnosť a tajnosť hlasovania,

¹Siváková, D.: Voľebné systémy. Parlamentný kurér 1994, č. 4, s. 24.

²Čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. In: Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Slovenská verzia. Bratislava, Informačné a dokumentačné stredisko o Rade Európy, s. 21.

³Ale Komisia je toho názoru, že čl. 3 Prvého protokolu k Dohovoru nemožno vyklaňať ako článok predpisujúci určitý druh voľebného systému, ktorý by zaručoval, že zloženie zákonodarného zhromaždenia musí nevyhnutne vždy odrážať celkový počet hlasov odovzdaných pre každého kandidáta alebo skupinu kandidátov.

Komisia navýše poznamenáva, že v dobe podpisu Dohovoru, rovnako ako i v súčasnosti niektoré vysoké zmluvné strany mali a stále majú jednoduchý vŕáčinový voľebný systém, kým iné používajú systém pomerneho zastúpenia. Obe tieto formy volieb možno považovať za časť spoločného dedičstva politických tradičí, od ktorých možno nájsť v Preamble Dohovoru.

Dec. Adm. Com. Aop. 5496/72, 9. júl 1973, Coll. 44, s. 131 (131)

Tento právny náór sa nezmenil ani v nasledujúcich rozhodnutiach.

7664/76, 12. december 1977 (nepublikované)

8364/78, 8. marec 1979, YBXII s. 344, (350); D & R 15, s. 247 (251)

8765/79, 18. december 1980, YBXIV s. 320 (344); D & R 21 s. 211 (223)

- b) 4-ročné voľebné obdobie,
- c) pevne určený počet poslancov NR SR -150,
- d) slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti ako kritérium správnosti zákonnej úpravy, výkladu a používania politických práv.

Stručnosť formulácie požiadaviek Rady Európy na voľebné systémy členských krajín umožňuje ich citáciu: "Vysoké zmluvné strany sa zavádzajú konáť v rozumných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru."² Európska komisia pre ľudské práva svojimi rozhodnutiami opakovane potvrdila, že týmto požiadavkám zodpovedá nielen pomerň, ale i vŕáčinový systém, a to aj v jeho čistej podobe uplatňovanej vo Veľkej Británii.³ Pre voľby do zastupiteľského zboru Európskej únie do Európskeho parlamentu, kde sa používajú voľebné systémy jednotlivých krajín, však aj Veľká Británia upustila na časť svojho územia - v Severnom Írsku od vŕáčinového systému a uplatnila druh pomerneho systému (**single transferable vote** - jediný prenosný hlas). Viedla k tomu snaha, aby v Európskom parlamente boli primerane zastúpené všetky významné politické subjekty. Jedným z príncipov

voľebného práva do Európskeho parlamentu je proporcionálne zastúpenie politických strán.

Volebný systém uplatňovaný v súčasnosti na Slovensku plne vyhovuje požiadavkám Rady Európy a jeho základy pravdepodobne budú môcť byť použité v budúcnosti i pre voľby slovenských poslancov Európskeho parlamentu.

Východisková situácia

In Slovenskej republike sa uplatňuje voľebný systém pomerneho zastúpenia, ktorý zaručuje, že percentá hlasov odovzdaných v prospech jednotlivých politických strán relativne presne zodpovedajú percentá nimi získaných poslaneckých mandátov. Zároveň všetky hlasiny odovzdávané v prospech politických strán, ktoré získali minimálne 5 % hlasov, rovnakou mierou prispievajú k zvoleniu poslancov.

V súčasnosti platí už spomínaný zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady zo 16. marca 1990 v znení viacerých noviel, ktoré však nezmenili voľebný systém. Táto právna norma bola prijatá krátko po novembri 1989, kedy (podobne ako v roku 1946) žiadny z politických subjektov nevedel ako

dopadne vo voľbách a zároveň dúfal vo veľký úspech. Neistota a nádej viedli spolu s eufóriou časti politikov a demokratickou ortodoxnosťou ponovembrovej KSS ku schváleniu voľebného zákona zaručujúceho, že percentu hlasov odovzdaných v prospech politickej strany bude zodpovedať i percentu poslaneckých mandátov, ktoré získa. Základnou črtou platného voľebného systému i zákona je poctivosť.

Aký je súčasný voľebný systém?

Kandidátov na poslancov navrhujú politické strany a hnutia alebo ich koalície. Územie Slovenskej republiky je rozdelené na voľebné kraje. Poslanecké mandáty sa medzi voľebné kraje rozdelia podľa pomeru počtu platných hlasov odovzdaných v jednotlivých krajoch. Poslanecké mandáty sa rozdelia v rámci voľebných krajov medzi politické strany podľa pomeru získaných hlasov.

Neprihliada sa pri tom na strany, ktoré získali v SR menej ako 5 % platných hlasov, ani na dvoj- alebo trojčlenné koalície, ktoré získali menej ako 7 % a na štvor- a viacčlenné koalície, ktoré získali menej ako 10 %. Zvyšné mandáty, ktorých býva veľmi málo, sa rozdelia v rámci druhého skrútania podľa pomeru zostatkov počtu hlasov jednotlivých strán alebo ich koalícii v rámci celého štátu. Väčši majú možnosť v rámci jednej kandidátnej listiny - voľebného lístka zakrúžkováním najviac štyroch kandidátov ovplyvníť poradie v akom kandidáti získajú poslanecké mandáty. Tento postup sa dosahuje osvedčenými technikami (Hareovo a Droopovo voľebné číslo), ktorých opis tu nie je potrebný.

Základnou výhodou opísaného voľebného systému je už spomínaná poctivosť. Veľkosť voľebných krajov, v ktorých sa volia dvojmiestne počty poslancov znemožňuje manévrovanie pri ich vymedzovaní, ku ktorému zvádzajú jednomandátové obvody. Zloženie voľebných komisií doposiaľ zaručilo korektnosť a všeobecnú dôveryhodnosť volieb.

Pre občana - voliča je systém jednoduchý, nenáročný a prehľadný. Volebný lístok je platný aj keď si volič iba vyberie volebný lístok niektoréj strany, bez zásahu ho vloží do obálky, ktorú po prechode priestorom na úpravu hlasovacích lístkov vhodí do volebnej schránky. Volebný systém tak "nadväzuje" na volebný akt počas predchádzajúceho režimu. "Iba" dáva voličovi možnosť vybrať si z volebných lístkov viacerých politických strán. Aj preto bol volebný systém hned v roku 1990 zrozumiteľný skoro všetkým a percento neplatných hlasov bolo minimálne. Volič môže prostredníctvom tzv. prete-reňčných hlasov ovplyvniť poradie pridelovania poslaneckých mandátov v rámci kandidátnej listiny strany, ktorú volí.

Pri riadení priebehu volieb a sčítaní hlasov majú rozhodujúce postavenie volebné komisie zložené zo zástupcov všetkých strán a koalícii zúčastňujúcich sa voľieb.

Práve jednoduchosť volebného systému umožňuje, aby sčítanie hlasov bolo prevažne v rukách volebných komisií zložených zo zástupcov politických strán, (hlavne okrskové volebné komisie) a čiastočne pod ich relatívne účinnou kontrolou. Keďže aspoň najvýznamnejšie politické strany dokážu delegovať svojich zástupcov do všetkých komisií, umožňuje im to paralelne sčítať voličské hlasy a tak efektívne kontrolovať proces sčítania hlasov.

Všetky politické strany, hnutia a ich koalície, ktoré dostali minimálne 5 % (koalície 7 % alebo 10 %) platných hlasov získajú počet mandátov v zásade zodpovedajúci percentu platných hlasov, odovzdaných v ich prospech. V tom spočíva hlavná výhoda i nevýhoda systému pomerneho zastúpenia.

nia. Zloženie zastupiteľského zboru verne odráža straničné preferencie obyvateľstva. Skoro každý volič vidí v parlamente predstaviteľov "svojej" strany v počte zodpovedajúcim množstvu hlasov, ktoré získali. To zblížuje parlament so spoločnosťou, lebo zodpovedá jej politickým preferenciám v momente posledných volieb.

Súčasný volebný systém umožňuje reprezentáciu všetkých relevantných skupín obyvateľstva, ak dokážu svoje záujmy a názory artikulovať a viero hodne prisľubiť podporu politickému subjektu, ktorý ich pre-sadzuje. Dospať však len menšina voličstva hlasuje v súlade so svojimi záujmami. Na zabezpečenie parlamentnej reprezentácie väčšiny menších včítane národnostných nie je potrebné prijímať zvláštne právne úpravy, lebo systém ju zabezpečuje svojím normálnym fungovaním.

Systém pomerneho zastúpenia však automaticky nevytvára väzbu poslancu s menším územím. Volebné kraje sú na takúto identifikáciu príliš veľké. Musia ju cieľavedome zabezpečovať politické strany, aby volič mal "svoju" poslanca, na ktorého sa môže v prípade potreby obrátiť. Zároveň znižuje riziko premeny poslancov na "vybavovačov" a presadzovateľov čisto miestnych záujmov. Posilňuje ich späť so štátom ako celkom.

Vyhovuje zvlášť stredne veľkým stranám s voličskou základňou relativne rovnomerne rozloženou po území štátu. A také sú na Slovensku skoro všetky politické strany, ktoré zodpovedajú štandardným európskym typom politických strán. Najsielnejšie politické subjekty by pochopiteľne uprednostnili väčšinový systém, ktorý by im poskytol neraz oveľa viac mandátov ako zod-

povedá percentu hlasov, ktoré získali.

Systém pomerneho zastúpenia v niektorých krajinách v minulosti (Francúzsko do roku 1958, Taliansko do 90-tych rokov) viedol k nestabilným vládom. Na Slovensku však zatiaľ výmenu vlád v rámci volebného obdobia nespôsobil bezprostredne rozpad koalície, ale štiepenie vládnych politických strán a hnutí. Ich príčiny teda nie sú vo volebnom systéme, ale v systéme politických strán, či presnejšie vnútri niektorých z nich. Preto ani riešenie nespočíva v zmene volebného systému, ale v doformovaní systému politických strán podobného väčšine Európy a hlavne vo vnútornej demokratickej konsolidácii parlamentných strán.

Stabilita vlád doposať odrážala miere vnútornej (ne)stability vládnucich subjektov, ktorú nemožno ovplyvniť úpravami volebného systému.

Pokušenie zmeniť pravidlá hry

Všeobecná nespokojnosť s politickými pomermi na Slovensku vytvára priaznivú klímu pre úvahy o zmene volebného systému. Dobre sa v nej uplatňujú postejo na jsielnejšieho politického subjektu - HZDS, ktorý zdôvodnenie dúfa, že pomocou väčšinového alebo zmešaného volebného systému by získal väčšie percentu poslaneckých mandátov ako voličských hlasov. Obdobné nádeje má asi aj časť Slovenskej demokratickej koalície.

Úvahy o zmene volebného systému podporuje i to, že na rozdiel od politickej kultúry, volebných preferencií, ba i systému

politických strán ho možno meniť cieľavedomým, centralizovaným rozhodnutím - zmenou volebného zákona. **Je však ilúziou, že zmenou volebného systému možno rýchle a predvidateľne zmeniť politickú kultúru.** Tá sa mení, a to tiež skoro nepredvídateľne, až s generáciami. Ak sa systém politických strán prispôsobí volebnému systému, tak sa ešte zvýši jeho odtrhnutosť od spoločnosti, z ktorej by mal vyrastať. Závislostná reťaz by mala smerovať opačne. Záujmovej a názorovej diferenciácií spoločnosti by mal zodpovedať systém politických strán a formu volebný systém.

Aj pri úvahách o reforme volebného systému treba mať na pamäti notoriicky známý poznatok politológie, že politické inštitúcie a dodajme, že včítane volebných systémov, pôsobia veľmi rôzne v rozdielnych politických kultúrach a nerovnakých politických i ústavných systémoch. Napodobneniny ústavného systému USA nezaručili v Južnej Amerike stabilné demokracie. Čudzie vzory treba poznáť a využívať, ale na pôde vlastných tradícií a kultúry, ktorých demokratická časť sa spája s volebným systémom pomerneho zastúpenia.

Možné zmeny volebného systému

Doterajšie diskusie na túto tému sa obmedzili na niekoľko stanovísk politikov, ale i tak možno predpokladať, že reálne je záchovanie súčasného stavu, so zmenami reagujúcimi hľavne na nové územnosprávne členenie, ktoré by však nezasiahli vzťah percenta odovzdaných hlasov a získaných poslaneckých mandátov, a zmešaný volebný

systém predstavujúci kombináciu väčšínového a pomerného volebného systému. Pomerný volebný systém má mnoho podob, ale jeho základy už sú na Slovensku známe z praxe a boli opísané na predchádzajúcich stránkach. Na objasnenie zmiešaného volebného systému ešte zostáva načerňať jeho druhú zložku – väčšinový volebný systém, najlepšie jeho krajnú a najjednoduchšiu formu uplatňovanú vo Veľkej Británii.

Pre potreby volieb je krajinu rozdeľenú na toľko volebných obvodov, koľko poslancov má byť zvolených. V každom volebnom obvode sa volí jediný poslanec (**jednomandátové volebné obvody**). Zvolený je ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov, i keby to bola menšina všetkých platných hlasov (relatívna väčšina). Volby sú platné bez ohľadu na to, aké percento oprávnených voličov sa ich zúčastnilo, čo umožňuje jednokolovosť volieb.

Tento volebný systém sa už v Európe uplatňuje pri voľbách celoštátnego zákonomarného zboru iba vo Veľkej Británii.

V zámri ho z najznámejších štátov používajú v USA, Kanade, Austrálii a Indii, čiže krajinách, ktoré boli dlhodobo britskými kolóniami a okrem USA patrí dodnes do Commonwealth. Aj v týchto štátoch silne hnute za prechod k systému pomerného zastúpenia. Nový Zéland roku 1993 prešiel od väčšinového k pomernému volebnému systému. Podobné črty má volebný systém francúzsky, kde však v prvom kole treba k zvoleniu získať nadpolovičnú väčšinu platných hlasov až v druhom kole stačí aj relatívna väčšina hlasov. Do druhého kola postupujú iba kandidáti, ktorí získali stanovené minimálne percento v prvom kole.

Väčšinový volebný systém spravidla

vedie k jasnej a veľkej parlamentnej väčšine, čím podporuje stabilitu vlády. Prosieva najsieljším a poškodzuje všetky ostatné politické strany. Napríklad vo voľbách do Dolnej snemovne britského Parlamentu roku 1987 získala Konzervatívna strana 42,3 % hlasov, ale až 57,8 % poslaneckých kresiel, ktorým dalo svoj hlas 22,5 % voličov sa museli uspokojiť s 3,4 % mandátov. Občas dochádza k paradoxom, keď strana získava menšie percento hlasov, ale viac mandátov, ako v predchádzajúcich voľbách. Malé zmeny vo počtoch získaných hlasov môžu mať veľmi veľké dôsledky na počet získaných mandátov. Podstatná časť, niekedy i väčšina voličských hlasov v jednotlivých volebných obvodoch a občas i v celom štáte neprispieje k zvoleniu žiadného poslancu a v tomto zmysle "prepadne". V mnohých volebných obvodoch (Glasgow, juhovýchodné Anglicko) niekoľko desiatok percent voličov vie, že ich hlas trvalo neprispieja k zvoleniu poslancu, že nebudú mať "svojho" zástupcu v Parlamente. Jednomandátové volebné obvody zvädzajú k stanovovaniu hraníc volebných obvodov podľa predpokladaného správania sa voličov tak, aby to prospelo niektornej politickej strane.

I v krajinе s obrovskou demokratickou politickou tradíciou ako je Veľká Británia, trvalo dlho kým sa dosiahla aká - taká miera spravidlosti stanovovania volebných obvodov. (**anglický volebný lístok, pozri: str. 22**) Zmiešaný volebný systém sa uplatňuje vo viacerých krajinách strednej Európy. Veľmi zaujímavá je jeho podoba v Spolkovej republike Nemecko, lebo spája možnosť výberu konkrétnej osobnosti a viazanosť poslanca s volebným obvodom, vlastné väčšinovému systému s tým, že per-

cento získaných mandátov pomerne verne odráža percento voličských hlasov, čo charakterizuje pomerný volebný systém. Počet poslancov Spolkového snemu však v jeho dôsledku --mierne kolíše. Preto nie je použiteľný v Slovenskej republike, kde Ústava určuje pevný počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

(nemecký volebný lístok, pozri: str. 23)

Pozornosť si zaslúži zložitý volebný systém Maďarskej republiky, kde je 186 poslancov volených v jednomandátových volebných obvodoch, vo dvoch kolách, 152 poslancov je volených proporcionálnym systémom v 20 viacmandátových obvodoch s kandidátnymi listinami politických strán a zvyšných 58 mandátov sa rozdeľí na celoštátnnej úrovni. Voliči tu podobne ako v Nemecku majú dva hlasy. Systém výrazne zvýhodňuje najsieljšie politickej strany. Prevažujú v ňom prvky väčšinového systému.⁴ Pre opísané i ďalšie zmiešané volebné systémy je charakteristická snaha, aby boli v parlamente zastúpené všetky významnejšie politickej strany, ale aby zároveň vďač voľbám získal veľkú väčšinu umožňujúcu mu zostaviť vládu. Jej výsledkom sú niekedy pomerne zložité a pre ľalika neprehľadné volebné systémy.

V Taliansku došlo pred niekoľkými rokmi k zmene systému pomerného zastúpenia na systém zmiešaný. Ide o jeden významný posun od systému pomerného zastúpenia v posledných rokoch. I keď táto zmena reagovala na niekoľko desaťročí trvajúcu nestabilitu a časté výmeny vlád, ktorých životnosť sa spravidla počítala v mesiacoch, rozhodli sa reformátori pre zmiešaný a nie pre väčšinový volebný systém.

Relevantných príkladov je v zahraničí

mnoho a ľažko predvídať, ktorími z nich sa budú inšpirovať tvorcovia zmien súčasného volebného systému.

Čo treba zmeniť?

Uváhám o (ne)vhodnosti zmeny volebného systému v Slovenskej republike by malo predchádzať zadpovedanie otázky, či a aké jeho zmeny sú nevyhnutné. Z organizačno-technických dôvodov sú na vykonanie ďalších voľieb potrebné len menšie zmeny zákona SNR č. 80/1990 Zb. v znení noviel:

1. § 49, ods. 2, kde treba vypustiť slová "pre okresné volebné komisie na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavu príslušný obvodný úrad", lebo obvodné úrady už neexistujú a aj Bratislava sa člení na okresy s okresnými úradmi.

2. Prílohy č. 1, kde treba označmy okresov tvoriacich západoslovenský, stredoslovenský a východoslovenský volebný kraj doplniť o názvy novovyhorených okresov, lebo inak by bol zákon nerealizovateľný.

Volebné kraje nemusia byť totožné s krajmi podľa územnosprávneho členenia. Pri voľbách v roku 1994 bolo Slovensko rozdeľené na štyri volebné kraje, hoci podľa vtedajšieho územnosprávneho členenia kraje neexistovali. Bolo by však pravdepodobne účelné, aby volebné kraje a okresy zodpovedali krajom podľa platného územnosprávneho členenia. Táto zmena však už nie je nevyhnutná. Ak by sa k nej pristúpilo nebola by potrebná zmena uvedená v bode 2, ale v rámci viacerých zásahov do textu zákona by sa musela Príloha č. 1 volebného zákona novoformulovať a Príloha č. 2 zrušiť.

⁴ Ágh, A. - Kurtán, S.: The 1990 and 1994 Parliamentary Elections in Hungary: Continuity and Change in the Political System. In: Democratization and Europeization in Hungary. The First Parliament (1990-1994) Ed. Ágh, A. - Kurtán, S.: Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies 1995. ss. 13-14.

Existujú na Slovensku roku 1997 dôvody pre zmenu pomerného volebného systému na systém zmiešaný?

Najsilnejšie politické subjekty

pravdepodobne oprávnenie dúfajú, že by prostredníctvom zmiešaného volebného systému získali výrazne väčšie percento poslaneckých mandátov ako voličských hlasov. Ak by sa táto ich nádej splnila, vnímala by to väčšina obyvateľstva ako nespravodlivosť. Všeobecne rozšírená nespokojnosť s NR SR a s jej poslancami asi tiež pôsobí v prospech zmeny. V každom volebnom systéme zasluhujúcim si prívalstok demokratický rozhodujú koniec - koncov občania - voliči, ktorí z navrhnutých kandidátov zasadne do poslaneckých lavíc. Zlepšenie osobnostných kvalít poslancov je v rukách politických strán zostavujúcich kandidátne listiny a hlavne voličov vyberajúcich si spomedzi nich. V tomto zmysle je pravdou, že každá krajina má parlament i vládu, ktorú si zaslúži. Riešenie nie je v zmene volebného systému, ale vo vývoji politickej kultúry a v prístupe strán a najmä voličov k výberu kandidátov a poslancov. Každej vláde sa zdá, že má v parlamente príliš malú podporu, že jej parlamentná väčšina je malá, nesúrodá, nedisciplinovaná. Správnosť tohto dojmu býva rôzna. Ak sú výmeny vlád mimo riadneho termínu volieb a predčasné voľby prejavmi politickej nestability, tak v Slovenskej republike sa od roku 1990 vláda takto zmenila dva razy, čo nie je v popreveratovej dobe príliš veľa. V oboch prípadoch bolo bezprostrednou príčinou štiepenie vládneho hnutia

alebo strany a jeho poslaneckého klubu, ktorému nedokáže zabrániť zmena volebného systému. Dôvody predčasných zmien vlád boli v systéme po-litických strán a nie vo volebnom systéme. Preto aj preventia proti ich opakovaniu spočíva v demokratickom vnútornom dobuďovaní politických strán kompatibilných so straničkami systémami väčšiny Európy a nie v zmene volebného systému.

Okrem pochopiteľného straničko-politickejho záujmu najsilnejšieho politického hnutia HZDS a možno i Slovenskej demokratickej koalície na Slovensku nie sú racionálne dôvody pre zmenu volebného systému z pomerného na väčšinový alebo zmiešaný. Takáto zmena by predstavovala značné riziká a vnesla by do politického života ďalší prvok neistoty vlastný väčšinovému volebnému systému.

Pravdepodobné dôsledky niektorých zmien volebného systému

Bez znalosti rozdelenia štátu na jednomandátové volebné obvody nemožno prepočítať výsledky predchádzajúcich voľieb podľa väčšinového alebo zmiešaného volebného systému. Ale už zbežný pohľad na volebné výsledky jednotlivých okresov umožňuje vysloviť tézu, že najsilnejší politický subjekt by v prípade ich použitia mal v NR SR väčšie množstvo poslancov ako v súčasnosti, a to prirodzené na úkor ostatných, zvlášť menších strán, bez ohľadu na ich príslušnosť k vládnej koalícii alebo k opozícii. Tento efekt by nenastal, ak by sa bol použil zmiešaný volebný systém s dosta-

točným percentom poslancov volených pomerným spôsobom a hlasmi tých voličov, ktorých hlasy neprispeli k zvoleniu poslancov väčšinovým systémom.

Dôsledky uzákonenia zmiešaného volebného systému by sa zásadne lišili podľa toho: a) keďko poslancov by sa volilo podľa väčšinového a keďko podľa pomerného volebného systému, b) či by sa na volbu poslancov podľa pomerného systému použili hlasy všetkých voličov alebo iba tých, ktorých hlasy neprispeli k zvoleniu poslancov v jednomandátových obvodoch väčšinovým systémom.

Aj pri niektorých zmiešaných volebných systémoch môže zostať zachovaná časť výhod pomerného volebného systému. Percento poslaneckých kresiel získaných politickou stranou môže byť blízke percentu hlasov odovzdaných v jej prospech. Všetky hlasy môžu skoro rovnakou mierou prispieť k zvoleniu poslanca. Skoro každý volič, ktorý sa zúčastní volieb má v parlamente poslancov využívajúcich svojmu politickému zameraniu. Ako ukazuje príklad Spolkovej republiky Nemecko, zachovanie výhod systému pomerného zastúpenia v zmiešanom volebnom systéme predpokladá mierne premenlivý počet poslancov, a preto v Slovenskej republike nie je možné bez zmeny ústavy.

Vynára sa otázka, prečo opustiť jednoduchší systém pomerného zastúpenia a nahradí ho zložitejším zmiešaným systémom? V prípade použitia väčšiny podôb zmiešaného volebného systému by boli v nezanedbateľnej miere zvýhodnené najsilnejšie politické subjekty na úkor ich slabších konkurentov, lebo by získali väčšie percento poslaneckých kresiel ako voličských hlasov.

Znamenalo by to i ústavné problematický dôsledok, že hlasy odovzdané v prospech najsilnejších politických strán by mali väčšiu vähu ako hlasy ostatné.

Vystal by problém **rozdelenia štátu na jednomandátové volebné obvody, ktoré aj v stabilizovaných demokraciach zvádzajú k nepočitiam a oslabujú dôveryhodnosť volebných systémov.** Približne rovnaký počet oprávnených voličov v každom volebnom obvode predstavuje nevyhnutnú, i keď nie aj dostatočnú podmienku spravidlivého výčtenia hraníc volebných obvodov. Niekoľkopercenčné rozdiely v počtoch voličov sú medzi rôznymi volebnými obvodmi spravidla organizačno-technickou nevyhnutnosťou, čo predstavuje mieru nespravodlivosti vlastného systému.

Aj v takej demokratickej krajine ako je Francúzsko dochádza v počtoch voličov patriacich do jedného volebného obvodu, čiže v počte voličov voliacich jedného poslancu, k časťke ospravedlniteľnému rozdielom. Napríklad v roku 1988 sa počet voličov v jednotlivých obvodoch pohyboval od 20 339 do 99 069, čo znamená pomer 1:4,87. Ak sa volebné obvody, kde majú prevahu príslušníci národnostnej menšiny alebo podporovatelia opozície vymedzia čo i len s mierne väčšími počtom voličov ako tie, kde sa počíta s podporou vládnych strán, môže to viesť k ďalšiemu pokriveniu vzťahu percenta získaných voličských hlasov a poslaneckých mandátov. Aj pri zachovaní v zásade rovnakého počtu oprávnených voličov pripadajúcich na jednotlivé obvody možno pri ich určovaní zvýhodniť a handicapovať rôzne politické subjekty. Volebná podpora politických strán a hnutí v jednotlivých obciach, mestách, štvrtiach miest, ba neraz

i sídliskách a uliciach je pomerne presne známa z predchádzajúcich volieb. Preto možno vhodným sústredovaním a rozdeľovaním predpokladaných podporovateľov rôznych politických strán a hnutí do volebných obvodov nezanedbateľne ovplyvní, kto v nich bude zvolený.

O tom, že nejde o vymyslený a praxi vyspelých a stabilizovaných demokracii cudzí problém svedčia skúsenosti USA, kde: "Politici oboch strán vkladajú veľké úsilie do vymedzenia "bezpečných" volebných obvodov, ktoré dávajú ich poslancom uchádzajúcim sa o znovuzvolenie veľké väčšiny."⁵ Ich úsilie je do značnej miery úspešné. Podľa kritikov väčšinového volebného systému vo Veľkej Británii: "... približne tri štvrtiny kresiel sú bezpečné pre jednu z hlavných strán a iba politické zemetrásenie by mohlo zmeniť ich straničke obsadenie."⁶ Percento istých, či bezpečných volebných obvodov kolise a je v jednotlivých krajinách používajúcich väčšinový volebný systém rôzne, ale vždy sa počítava v desiatkach percent.

Jedným z dôsledkov existencie veľkého množstva "istých" volebných obvodov je, že politické strany im venujú v predvolebnej kampani menšiu pozornosť a svoje úsilie sústredia do obvodov, kde nie je opred jasný výťaz volieb, kde majú najmenej dve strany nadef, ale nie istotu volebného výťazstva. Vo väčšinovom volebnom systéme je na úrovni jednomandátového volebného obvodu úspech totožný s volebným výťazstvom, lebo jediný poslanecký mandát ziska ten, kto dostal najviac hlasov.

Vo väčšinovom volebnom systéme je výrazne menšia účasť občanov na volbách,

lebo v "bezpečných" volebných obvodoch nemajú priaznivci menšiny či menší motív zúčastniť sa pre nich beznádejného súperenia a podporovatelia očakávaného výťaza sú si istí úspechom, čo ich tiež nestimuluje k návšteve volebných miestností. **"Ak sa väčšinový systém presadzuje v krajinе, kde nie je ustálená politicá kultúra, ani tradícia spájajúca pluralitu strán s väčšinovým systémom, môže mať táto snaha podobu zámerného mechanického obmedzovania vôle značnej časti verejnosti.** Výsledkom môže byť výrazné zvýšenie volebnej pasivity z dôvodu straty dôvery v možnosť ovplyvniť politiku hlasovaním." Rozsiahle medzinárodné porovnanie ukázalo, že v krajinách s väčšinovým volebným systémom sa volieb zúčastňuje v priemere o 10 % menej oprávnených voličov ako tam, kde používajú volebný systém pomerneho zastúpenia.⁷

Problém spravodlivého a dôveryhodného stanovenia jednomandátových volebných obvodov sa v praxi často mení na otázkou ich stanoviteľa: Kto rozdelí územie štátu na volebné obvody? Na Slovensku by vzhľadom na obsadenie štátnej správy zväčša priaznivcami súčasnej vládnej koalície k takému rozdeleniu bola pravdepodobne silná nedôvera, lebo bez štátnej správy túto úlohu ťažko zvládnuť. Ak by bola veľká väčšina jednomandátových obvodov totožná s dnešnými malými okresmi vyriešilo by to problém "spravodlivého" určenia volebných obvodov iba čiastočne, lebo okresy majú veľmi rozdielne počty obyvateľov a "proviádní" kandidáti by sa tešili zvášiť účinnej podpore štátnej správy.

Niekteré dôsledky by boli všetkým volebným systémom spoločné. Zvýšila by sa späťost poslancov volených podľa väčši-

nového systému s ich volebnými obvodmi. Občania by jasne vedeli, ktorý poslanec zastupuje ich obec, mesto či okres v parlamente. Zvýšila by sa závislosť poslancov volených v jednomandátových obvodoch od lokálnych mocenských štruktúr a "honorácie", čiže od ekonomických a kultúrnych "lídrov" a aj od okresnej štátnej správy.

Jednomandátové volebné obvody zvädzajú k negatívnej predvolebnej kampani založenej viac na očierňovaní politického protivníka než na prezentácii vlastných kvalít a programu. Objavovanie "temných miest" v minulosti kandidáta a čiernych ovci v jeho rodine či medzi spolupracovníkmi sa stáva pre jeho politických súperov veľmi účinným prostriedkom politického zápasu.

Kandidát, ktorý chce uspieť v jednomandátovom volebnom obvode musí získať podporu najväčšej časti oprávnených voličov, a preto sa musí sústreďiť na otázky, ktoré ich zaujímajú a hlavne zaujať k nim populárne stanoviská. Nemôže sa sústreďiť na otázky týkajúce sa menších častí obyvateľstva alebo hlašať neobjektívne, či novátoriske názory. Jednomandátový volebný obvod často nútí kandidáta slúbiť "každému všetko", lebo inak neziska potrebnú absolútну alebo relativnu väčšinu.

Pozitívom jednomandátových obvodov je, že vylučujú extrémistov všetkého druhu z okruhu zvoliteľných strán a kandidátov. Ich negatíva predstavuje nedostatočné zastúpenie akýchkoľvek menších, pokiaľ nie sú sústredené na malom území, kde potom tvoria väčšinu, obchádzanie problémov pokiaľ sa netýkajú väčšiny etc. V zmiešanom volebnom systéme zmierňujú rub a lice dopadu jednomandátových ob-

vodov poslanci zvolení podľa pomerného systému.

I keď by všetci poslanci boli na pôde parlamentu i mimo neho nadále rovnoprávni, delili by sa podľa spôsobu nadobudnutia mandátu - podľa toho, či ho získali v rámci väčšinového alebo pomerného systému, na dve skupiny.

Zmeny volebného systému pomerneho zastúpenia na systém väčšinového alebo zmiešaný, kde by nebola zabezpečená zhoda percenta získaných voličských hlasov a poslaneckých mandátov by snáď boli v bezprostrednom straníkom záujme najsilnejších politických strán, hnutí a ich koalícii, ale neprispeli by pravdepodobne k stabilizácii demokratického politického systému.

Vo volbách by mal šancu uspieť iba 2-4 zoskupenia, čo by posilnilo tendenciu k vytváraniu účelových a nesúrodých volebných koalícii, zložených z politických strán a hnutí rôzneho politického zamerania. Ich schopnosť dlhodobo - celé volebné obdobie spravovať krajinu by bola vzhľadom na odlišnosť konzervatívnych, liberálnych, sociálnodemokratických, "zelených" a nacionalistickej koncepcii a z nich vyrastajúcich politikov viac ako otázná. Stabilitu politického systému by ohrozoval rozpad významných volebných koalícii. Vláda by sa sice možno tešila podpore veľkej väčšiny parlamentu, ale vďaka svojej nesúrodosti by bola nestabilná.

Súčasne nie je práve s ohľadom na zachovanie demokratizmu politického života vhodné, aby mala vláda v NR SR trojpätnásťnovú väčšinu potrebnú na zmene ústavy i volby hlavy štátu. Zbavilo by ju to ústavných limitov vládnutia i tlaku na občasné hľadanie akého - takého konsenzu s opozíciou.

⁵ Amy, D. J.: The 96 Election: Voter Turnout, Gerrymandering and PR. http://www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/96_elect.htm, s. 1.

⁶ The Single Transferable Vote, Easy as 1, 2, 3... *History. Extract from Bogdanor, V.: Proportional Representation: Which System? <http://www.gn.apc.org/ers/stv2.htm>, s. 1

⁷ Krejčí, O.: Kdo vyhraje volby '92. Praha, Ucho 1992, ss. 15-16.

⁸ Lijphart, A.: PR vs. Single - Member Districts in States. Testimony before the California State Legislature. <http://www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/ljlijphart.htm>, s. 2.

Prvky väčšinového volebného systému podporujú myšlenie a konanie v kategóriach víťaz - porazený a sťažujú formovanie konsenzu. Túto nevýhodu vyvažujú vo Veľkej Británii bezvýhradne rešpektované ústavné zvyklosti, ktoré možno chápať aj ako formu konsenzu o fungovaní ústavného systému. Na Slovensku však s niečim podobným zatiaľ nemožno počítať.

Aj oponenti väčšinového volebného systému spravidla uznávajú, že vyjasňuje vzťahy politickej zodpovednosti na celoštátnej i miestnej úrovni, lebo vláda s veľkou parlamentnou väčšinou sa nemôže oprávnenie či neoprávnene vyhovávať na opozíciu a občan vie presne, ktorý poslanec zastupuje jeho volebný obvod. Majú však voliči, ktorí podporovali nezvolených kandidátov v poslancovi za ich obvod skutočne svojho zástupcu? Otázka má nielen morálnu, ale aj prakticko-politicú stránku, lebo rôzna stránica príslušnosť znamená nerovnaké posteje ku konkrétnym otázkam. Mohol by poslanec kresťanský demokrat zastupovať záujmy časti voličov svojho volebného obvodu - socialistov usilujúcich sa zabrániť premene štátnej školy na školu cirkevnú? Alebo opačne: Mohol by poslanec - sociálny demokrat zastupovať záujmy časti voličov svojho volebného obvodu - kresťanských demokratov snažiacich sa o premenu štátnej školy na školu cirkevnú?

Závažné dôvody v prospech uplatnenia väčšinového volebného systému existujú v krajinách s dvojkomorovým parlamentom, kde možno racionalne argumentovať, že je vhodné, aby jednotlivé komory mali odlišné stránice zloženie, k čomu môžu prispieť rôzne systémy použité pri ich voľbách. Väčšinový volebný systém sa potom hodískô pre

voľby hornej komory (senátu), ako ho využili v Českej republike.

Aj keby sa zmenou volebného systému podarilo vláde získať v Národnej rade Slovenskej republiky veľkú a relatívne trvácnu väčšinu, čo je mälo pravdepodobné, malo by to na demokratickú stabilitu politického systému protirečivé dôsledky. Zvýraznila by sa politická zodpovednosť, čo by pravdepodobne prospelo aj dôveryhodnosti politického systému.

Jeden z najväčších žijúcich politológov Arend Lijphart zistil empirickými výskumami, že napriek rozšírenému očakávaniu nie je efektívita alebo realizáčná schopnosť vlád v krajinách s väčšinovým volebným systémom vyšia ako v štátach používajúcich pri voľbách do centrálnych zákonodarných zborov systém pomerného zastúpenia. "V rozpore s tvrdeniami obhajcov väčšinového systému som nenašiel závažný rozdiel s výnimkou nezamestnanosti: a, v tomto ohľade, sú to v skutočnosti krajinys so systémom pomerného zastúpenia, ktoré majú lepšie výsledky."⁹

V prípade použitia väčšinového a menšej miere i zmiešaného volebného systému na Slovensku by sa znížila reprezentatívnosť parlamentu, ktorý by svojím zložením nezodpovedal podpore jednotlivých politických strán, hnutí a ich koalícii vyjadrenej voličmi vo voľbách. To by oslabilo dôveryhodnosť a legitimitu zastupiteľského zboru. Jeho zloženie by bolo podstatnou časťou obyvateľstva považované za nespravidlivé. Niektoré relevantné skupiny obyvateľstva by v NR SR nemali buť žiadnych predstaviteľov, alebo by ich mali menej ako by zodpovedalo počtu hlasov, ktoré v ich prospech odovzdali. Nestabilita

a krízové javy by sa presunuli znútra parlamentu a vlády a z ich vzájomných vzťahov do vzťahov ústavných inštitúcií a zvlášť zastupiteľského zboru so spoločnosťou. Neistá vnútorná konsolidácia ústavného systému by bola vykúpená oslabením jeho spojenia so spoločnosťou, čo by bolo v období "dospievania" občianskej spoločnosti na Slovensku nebezpečné.

V Slovenskej republike je pre zachovanie dôveryhodnosti volieb veľmi významné, aby pri prípadných zmenách volebného systému mali v rámci organizovania a zabezpečovania volieb a predovšetkým scítania hlasov rozhodujúcu a pokiaľ možno nezmenenú úlohu volebné komisie zložené zo zástupcov všetkých strán, hnutí a koalícii zúčastňujúcich sa volieb.

Každá zmena volebného systému má za dôsledok zniženie miery predvídateľnosti volebných výsledkov, alebo stáže prognózovanie správania sa voličov. To platí najmä v podmienkach ostrého politického zápasu a vzájomnej nedôvery rozhodujúcich politických strán a hnutí.

"Akákolvek zmena volebného systému sa dotkne povahy politiky; otázkou je, či možnosť zlepšenia je hodná rizika obiahnutého v zmeni."¹⁰

Vnútrostránicke súvislosti

Rôzne volebné systémy majú vplyv na vnútorný život politických strán a hnutí. Výber kandidátov na poslancov patrí v politických stranách k najvážnejším úlohám. **Súperenie o miesta na kandidátynch listinách predstavuje jednu zo základných časťí trvalého vnútrostránickeho "zápasu".** Jeho metódy a výsledky prezradia veľa o skutočnom charaktere politickej strany. Vplyv na

zostavovanie kandidátynch listín je prejavom i zdrojom vplyvu vnútri strany.

Na Slovensku silnie vo väčšine politickej strán a hnutí tlak regionálnych (okresných a krajských) stranických štruktúr na zostavovanie kandidátynch listín. Stranická špička, či ústredné orgány strán a hnutí sa snažia zachovať si v tejto strategickej záležitosti vplyv. Volebný zákon v Slovenskej republike neobsahuje, na rozdiel napríklad od volebného zákona platného v Spolkovej republike Nemecko, ani rámcovú úpravu procesu výberu kandidátov na poslancov vnútri politických strán.

S určitým zjednodušením možno vyslovíť takúto hypotézu: **Pomerný volebný systém a hlavne veľké volebné kraje posilňujú vplyv vyšších a ústredných stranických orgánov na zostavovanie kandidátynch listín, kým malé volebné kraje a zvlášť jednomandátové volebné obvody zvyšujú v tejto otázke vplyv nižších či miestnych stranických štruktúr. Zmiešaný volebný systém predstavuje vhodnú príležitosť na rozdelenie rozhodovania o kandidátoch.** Ústredné stranické orgány rozhodujú o kandidátoch na mandáty obsadzované podľa pomerného systému a miestne o kandidátoch, ktorí sa budú uchádzať o zvolenie v jednomandátových volebných obvodoch. Schvaľovanie kandidátynch listín snemom alebo zjazdom strany či hnutia je spravidla príležitosťou na väčšie či menšie korekcie kandidátynch listín, ale ich základ pripravujú už len z organizačno-technických príčin iné orgány. Zmiešaný volebný systém by vo viacerých stranach a hnutiach prispeil k zmierneniu vnútrostránickej napäti, lebo by poskytoval návod na rozdelenie vplyvu pri výbere

⁹Lijphart, A.: PR vs. Single - Member Districts in States. Testimony before the California State Legislature. <http://www.mtholyoke.edu/acad/polit/damy/ljphart.htm>, s. 2.

¹⁰The Single Transferable Vote, Easy as 1,2,3.. A Brief Introduction. Extract from Meadowcroft, M.: The Politics of Electoral Reform. <http://www.gn.apc.org/ers/stv.htm>, s. 2.

kandidátov na poslancov.

Podmienkou fungovania parlamentu, ktorý vzíšiel z volieb podľa väčšinového alebo zmiešaného systému a od podpory ktorého závisí vláda je však pevná stranička disciplína v poslaneckých kluboch, ktorá využíva väzby poslancov s volebnými obvodmi.

Peniaze a vol'by

Vo volebných štáboch sa s nádyhom irónie hovorí, že k voľbám treba tri veci: peniaze, peniaze a peniaze. Rovnako ako väčšina bonmotov je i tento nepravdivý vo svojej jednoznačnosti, ale pravdivý upozornením na významnú stránku skutočnosti. Samotné peniaze k volebnému úspechu nesťačia. Nedokážu nahradíť organizáciu, osobnosť, ideál, ideológiu, záujem, entuziasmus etc. Príklad Berlusconiovej a Forza Italia ukazuje silu i limity peňazí a čiastočne i masmédií pri voľbách. Bez peňazí, či správnejšie bez množstva peňazí však okrem prevratových a revolučných dôb nie nádeje na volebný úspech. **Nie každá strana, ktorá má veľa peňazí uspeje vo voľbách, ale strana, ktorá nemá aspoň určité "kritické množstvo" peňazí spravidla dopadne vo voľbách zle.**

V Slovenskej republike platí zákon NR SR č. 239/1994 Z. o. omezení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky, podľa ktorého nesmie mať propaganda v prospech politickej strany od vyhlásenia do konania volieb trhovú hodnotu viac ako 12 miliónov Sk. Napriek oznamovacej povinnosti prevádzkovateľov masmédií a reklamných agentúr i finančným sankciami bol

zákon počas volebnej kampane v roku 1994 neefektívny. Problémy s dodržiavaním podobných zákonov sú známe aj v zahraničí.

Rozličné volebné systémy sú pre politické strany, hnutia a ich koalície nerovnako finančne náročné. V zásade možno povedať, že **pomerný volebný systém je lacnejší ako väčšinový alebo zmiešaný**. Prečo? "Keďže na získanie poslaneckého kresla vyžaduje menšie percento hlasov v prospech strany alebo nezávislého kandidáta, znižuje tiež množstvo peňazí, ktoré kandidáti musia minúť, aby boli zvolení."¹¹

Pri voľbách organizovaných podľa pomerného volebného systému sa propagáčné materiály (plagáty, letáky, billboardy etc.) vydávajú pre jednotlivé volebné kraje a individuálne iba pre malý počet volebných lídrov (1-2 v každom volebnom kraji). Väčšinový volebný systém s jednomandátovými volebnými obvodmi si vyžaduje oveľa väčšiu individualizáciu volebnej kampane a propagáčných materiálov, ktoré je potrebné výdať pre každého kandidáta - pre každý volebný obvod zvlášť, čo podstatne zvyšuje náklady na predvolebnú kampaň. Individualizované propagáčné materiály pritom nenahradzajú, ale dopĺňajú len čiastočne redukovanú celoštátnu a občas i regionálnu (krajskú) prezentáciu strany. Zmiešaný volebný systém sa nákladnosťou plne vyznačuje väčšinovému, lebo individuálne je sice potrebné prezentovať iba časť kandidátov uchádzajúcich sa o zvolenie v jednomandátových obvodoch, ale príbúdajú k nim plné výdavky na propagáciu a ostatnú volebnú kampaň organizovanú podľa volebných krajov a celoštátnu.

Finančná náročnosť a individualizácia volebnej kampane vo väčšinovom

a zmiešanom volebnom systéme podporujú závislosť politických strán a kandidátov (čiže po zvolení poslancov) od miestnych vplyrov a zdrojov financií, čo robí správanie sa poslancov, a tým i zastupiteľského zboru fážko predvídateľným. Všeobecná neobľúbenosť politických strán, poslancov a parlamentu zvlášť, zvädza k postoji: Keď chcú byť v parlamente, nech platia! Ale! Prostriedky zo štátneho rozpočtu pripredelené stranám podľa volebných výsledkov a členské príspevky nedokážu ani na Slovensku pokryť náklady volebnej kampane. Poslanci napríek "velkým" platom (24 500 Sk + diéty a náhrady ďalších výdavkov spojených s výkonom funkcie vo výške 80 % tejto sumy) môžu tak tiež uhradiť iba zlomok. A tak sú strany a kandidáti odkázaní na sponzorov a darcov, ktorí však spravidla očakávajú rôzne protislužby. Strana, ktorá by sa pokúšala využiť a zúčastniť sa volieb iba z členského a z prostriedkov zo štátneho rozpočtu by sa počas niekoľkých rokov stala mimoparlamentnou. Preto je v záujme demokracie, i prehľadnosti a pocitostí politického života, aby voľby boli čím lacnejšie. Tento argument hovorí v prospech pomerného volebného systému.

Pravdepodobné zmeny

Aj pri zachovaní pomerného volebného systému súčasného typu je **pravdepodobné, že sa v nadváznosti na zmenu územnosprávneho členenia Slovenskej republiky upravia i volebné kraje. Nemožno vylúčiť ani spojenie celého územia štátu do jediného "volebného kraja," či správnejšie zrušenie volebných krajov.** Obe spomenuté úpravy by plne zacho-

vali pomerný charakter volebného systému.

Tieto zmeny by sa nedokli podstaty volebného systému. Jeho proporcionalitu by snáď mohlo narušiť, keby vo viacerých volebných krajoch klesol počet rozdeľovaných mandátov pod 20, čo by znamenalo, že strana, ktorá tesne prekročila 5 % hranicu by nezískala vo volebnom kraji mandát a ak by takáto situácia nastala vo viacerých volebných krajoch, nemusel by sa jej ujsť ani v druhom skrutíni.

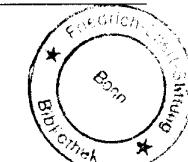
Zrušenie volebných krajov by propagáne zvýhodnilo strany, hnutia a ich koalície, na čele ktorých by stáli najpopulárnejšie politické osobnosti, a ktoré sú ako celok známe a obľúbené. Poklesol by význam ďalších lokálnych politických lídrov. Zvýšila by sa i tak mimoriadna úloha masmédií.

Prispôsobenie volebných krajov územnosprávnemu členeniu, ktoré je v súčasnosti najlogickejším zásahom do volebného systému by len zdanivo zváčšilo priestor pre vplyv štátnych štruktúr na volebné správanie sa voličov. Tento vplyv je značný a skoro rovnaký pri všetkých volebných systémoch okrem väčšinového, kde by zosinkel význam stránky a provádzne motivovaných okresných a len čiastočne aj krajských štátnych štruktúr.

Nestrannosť štátnej správy?

Zvláštnym problémom súčasnej politickej situácie na Slovensku je, že veľká časť pracovníkov štátnej správy, rozpočtovej sféry, aj niektorých verejnoprávnych inštitúcií je nezávisle od svojich politických sympatií existenčne zainteresovaná na volebnom úspechu strán súčasnej vládnej koalície. Podľa dôveryhodných správ z ťaže strany

¹¹ Hill, S.: An Argument for PR from the Left. Winner - Take - All Elections Make the Left Losers. <http://www.igc.apc.org/cvd/left.html>, s. I.



vládnej koalície obsadili väčšinu miest v uvedených oblastiach svojimi členmi a priaznivcami a primári mnohých z doterajších pracovníkov vstúpili do ich radov. V prípade volebného výťazstva opozície by mnohí z nich prišli o svoje, nie sice príliš dobre platené, ale aspoň nejaké miesta. A tak majú osobný záujem na volebnom výťazstve dnes vládnúcich strán.

Zachovať systém pomerného zastúpenia

Základným vyústením doterajších úvah je, že **na Slovensku je v záujme dôveryhodnosti demokracie a stability vhodné zachovať súčasný volebný systém pomerného zastúpenia. Problémy politického systému a politického života Slovenskej republiky nekorenia vo volebnom systéme, ale v systéme politických strán, v politickej kultúre a z menšej časti v ústavnom vymedzení vzťahov niektorých ústavných orgánov. Preto ich nemožno vyriešiť zmenou volebného systému, i keď to láka svoju relatívne ľahkou uskutočnosťou obyčajným zákonom. Doterajší volebný systém sa osvedčil**, o čom svedčí, že žiadna relevantná politická strana, občianske združenie, ani skupina obyvateľstva doposiaľ napriek ostrým politickým zápasom nespochybnila jeho spravodlivosť, prehľadnosť a efektívnosť.

Volebný systém významne prispieva k stabilizácii politického života, kym je vnímaný ako spravodlivé pravidlá časti politického zápasu, podľa ktorých sa postupuje. Ak by sa na Slovensku aj volebný systém stal predmetom politického zápasu, zna-

menalo by to ďalšiu destabilizáciu a krízový príkaz.

Zmiešaný volebný systém, ktorý predstavuje asi jedinú aktuálnu alternatívu súčasného stavu nezodpovedá našim demokratickým tradíciam a viedol by prevažne k negatívnym dôsledkom. Percentu hlasov odovzdávaných v prospech politickej strany by nezodpovedalo percento poslaneckých kresiel, ktoré by získala. Zvýhodnil by najväčšie strany. Objavil by sa problém spravodlivého vymedzenia volebných obvodov. Bol by oveľa zložitejší pre občana - voliča. Asi by scítanie hlasov nebolo v rukách komisií zložených zo zástupcov politickej strán, čo by spochybnilo jeho spravodlivosť. Bol by drahší. Sfažil by hľadanie politickej konsenzu. Atď.

Preto by zásahy do volebného systému nemali presiahnuť minimum vyplývajúce z nového územnosprávneho členenia. Zvláštnu úlohu predstavuje zrušenie zákona NR SR č. 81/1995 Z. z., ktorý okrem nepravdepodobných prípadov, kedy nielen 10 % voličov danej strany využilo preferenčné hlasy, ale i náhradník získal aspoň 10 % preferenčných hlasov, odstránil záväznosť počtom preferenčných hlasov pri nastupovaní náhradníkov na miesta poslancov a poradie ich nastupovania dal do rúk politickej strán a hnutí.

Ak by sa predsa pristúpilo k rozsiahlejším zásahom do volebného systému, ba možno i k jeho zásadnej zmene, je pre zachovanie jeho dôveryhodnosti a pre stabilitu parlamentu i vlády dôležité:

1. aby bola zachovaná základná vlastnosť pomerných volebných systémov, že percentu voličských hlasov odovzdávaných v prospech politickej strany, hnutia alebo

ich koalície zodpovedá percento poslaneckých mandátov, ktoré získala;

2. aby bola pri organizovaní volieb a najmä pri scítaní hlasov zachovaná rozhodujúca úloha orgánov zložených zo zástupcov všetkých strán, hnutí a koalícii zúčastňujúcich sa volieb, aby riadenie volieb a predovšetkým scítanie hlasov nebolo v rukách štátnej správy.

Posledný rok pred voľbami nie je vhodnou dobou na zmenu volebného systému, lebo všetky politické strany a hnutia o nej uvažujú už zo zorného uhla jej pravdepodobného dopadu na ich vlastný volebný (ne)úspech. Preto by i tí, ktorí na rozdiel od autora týchto stránok pokladajú zmenu volebného systému v Slovenskej republike za prospěšnú, mali s diskusiou o volebnom systéme i s prípadnou realizáciou svojich námetov počkať na čas po voľbách roku 1998. Zmena volebného systému krátko pred voľbami by znamenala výhodu pre vládu - nucené strany nielen preto, že by pravdepodobne výhovovala ich možnostiam, ale keďže by o nej dlhodobo vedeli, mohli by sa na nové pravidlá volieb, na rozdiel od opozície, pripraviť.

O volebnom systéme diskutovať po voľbách

Odmietnutie zmeny volebného systému dnes a tu nevylučuje úvahy o jeho perspektívnych úpravách. Zahraničné skúsenosti poskytujú mnoho námetov, ktoré sa oplatí poznať a ktoré treba kriticky zhodnotiť zo zorného uhla situácie na Slovensku. Za zvláštnu pozornosť stojí **single transferable vote** - jediný prenosný hlas. Ide o druh pomerného volebného systému. Voľby sa

konajú vo viacmandátových volebných obvodoch - krajoch. Volič má jediný hlas. Na jedinom hlasovacom lístku sú uvedené kandidátne listiny všetkých strán, hnutí a koalícii zúčastňujúcich sa volieb. Volič označí číslami kandidátov v poradí v akom si praje, aby im prípadol jeho hlas. Spravidla pritom môže označiť číslami od 1 po x toľkých kandidátov kolikých chce, a to aj z kandidátnych listín rôznych strán. Ak volič hlas neprispeje k zvoleniu kandidáta, ktorému prideli číslo 1, či už preto, že ich nezískal dosť na zvolenie alebo preto, že i bez jeho hlasu má dosť hlasov na zvolenie, započíta sa v prospech kandidáta, ktorého označil číslo 2. Ak ani tomu nepomôže k zvoleniu, započíta sa v prospech kandidáta, ktorého označil číslo 3. Atď., až kým jeho hlas neprispeje k zvoleniu niektorého kandidáta.

Pri tomto systéme je veľmi náročné scítanie hlasov a fažko sa predvídajú výsledky volieb.

Systém kladie väčšie nároky na voliča ako dnes na Slovensku používaný systém. Napríklad, keď bol systém zavedený v Severnom Írsku pre voľby do Európskeho parlamentu, trvalo približne štyri mesiace kým sa s ním podarilo oboznámiť verejnosť a pripraviť scítacie orgány. I tak bol asú každý 24. volebný lístok nepravne označený a preto neplatný. E. Lakeman a J. D. Lambert už v päťdesiatych rokoch zistili, že čím väčšia je v danom volebnom systéme účasť voličov na výbere poslancov z kandidátov, tým väčšie nároky na nich volebný systém kladie.¹² Veľkú úlohu tu hrajú z akéhokoľvek dôvodu pozitívne známe osobnosť a lokálpatrotizmus. Voliči majú značný vplyv na výber osôb a nie iba strán. Systém podporuje spoluprácu blízkych politickej strán (...). Ale to je už začiatok inej diskusie o dlhodobom smerovaní volebného systému.

¹² Lakeman, E. - Lambert, J. D.: *Voting in Democracies. A Study in Majority and Proportional Electoral System*. London, Faber and Faber 1955, ss. 134-135.

No. of Voter on Register

S

Counterfoil

VOTE FOR ONE CANDIDATE ONLY

1	BRENNER (Eugenie Myra Brenner, known as Myra, of 1 Lambethme Ave., London SW19 7DW, The Recrudent Party Candidate)
2	CARRINGTON (Malcolm Andrew Marshall Carrington, of 29a Brook Square, London W11 3NB, Official Conservative Party Candidate)
3	COLEMAN (Alan Coleman, of 30 Coverdale Road, London W12 8JL, The Labour Party Candidate)
4	ELSTON (Andrew Elston, of 81c Talgarth Road, London W14 9DJ, Care in the Community Candidate)
5	JOHNSON-SMITH (William Francis Pomeroy Johnson-Smith, of 43 Clareville St., London SW10 8AJ, New Labour)
6	PHILLIPS (Alexander Stanley Patrick Phillips, of Flat 12, 4 West Cromwell Road, London SW10 8QJ, Natural Law Party)
7	ROBERTS (Gerald Roberts, of 18 Luxemburg Gardens, London W6 7EA, UK Independence Party Candidate)
8	STREETER (Elizabeth Gillian Audrey Streeter, of 3 Blooms Park Road, London SW6 7BP, The Green Party Candidate)
9	SUGDEN (Alexandra Elizabeth Sugden (commonly known as Alexi Sugden), of 66 Rumthorpe Road, London SW6 5BG, Liberal Democrat)

Britský voľobný lístok kladie na občana minimálne nároky. Volič krížikom označí kandidáta ktorému dáva svoj hlas. Ak tento získal najviac hlasov vo volebnom obvode je zvolený. Ináč voličov hlas "prepadá" - neprispeje ku zvoleniu žiadneho kandidátu.

Stimmzettel
Für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 63 Bonn
am 18. Oktober 1994

Sie haben 2 Stimmen

X X

hier 1 Stimme hier 1 Stimme

Für die Wahl
eines/einer Wahlkreis-
abgeordneten

Erststimme

1 von Grünberg, Bernhard	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	SPD	1
Rechtsanwalt Bonn Wallstraße 10			
2 Limbach, Editha	Christlich Demokratische Union Deutschlands	CDU	2
Hausherrin Bonn-Lengsdorf Im Hegepark 3			
3 Dr. Westerholt, Guido	Freie Demokratische Partei	F.D.P.	3
Rechtsanwalt Bonn Hoher Straße 8			
4 Appel, Roland	sozialisat. / die Grünen	GRÜNE	4
Pflegekraft Bonn-Bad Godesberg			
5 Übber, Ingeborg	Die Republikaner	REP	5
Theologin Bonn-Bad Godesberg			
6 Kratz, Peter Georg	Partei des Demokratischen Sozialismus	PDS	6
Zionsstraße 20			
Mit-Psychologe Bonn-Lengsdorf			
Kämmstraße 440			
()			8

Zweitstimme

Für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
- maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze
Insgesamt auf die einzelnen Parteien -

hier 1 Stimme

Für die Wahl
eines/einer Wahlkreis-
abgeordneten

Volebný lístok do Spolkového snemu: V Nemecku má volič dva hlasy. Prvý pre voľbu poslancu v jednomandátovom volebnom obvode, druhý pre voľbu strany podľa krajinskej kandidátnej listiny. Na voľby podľa krajinskej kandidátnej listiny sa použijú druhé hlasy iba tých voličov, ktorých prvé hlasy neprispeli ku zvoleniu poslancu v jednomandátovom volebnom obvode, čo spolu s mierne variabilným počtom poslancov Spolkového snemu umožňuje, aby aj v zmiešanom volebnom systéme percentu hlasov odovzdaných v prospech strany zodpovedalo percento poslaneckých mandátov, ktoré získala.