



Ústavný súd Slovenskej republiky

KOMPILÁCIA
stanovísk a správ Benátskej komisie
týkajúcich sa volebných prahov, ktoré
znemožňujú politickým stranám dostať sa do
parlamentu
CDL-PI(2015)022

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning thresholds which bar parties from access to parliament

Preklad a korektúra:

Mgr. Andrea Nagyová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Všeobecné poznámky	4
III. Výber volebného systému	4
IV. Rôzne typy volebného prahu.....	5
A. Zákonný prah.....	6
1. Úroveň zákonného prahu	6
2. Špecifické vlastnosti zákonného prahu	11
3. Komparácia zákonných volebných prahov v Európe.....	15
B. Prirodzený volebný prah.....	18
1. Pojem.....	18
2. Prirodzený prah a veľkosť volebných obvodov	21
3. Problém transpozície na celoštátnej úrovni.....	23
4. Účinok volebného prahu na politické strany a správanie sa voličov	24
V. Volebné prahy a zastúpenie menšín	25
VI. Referenčné dokumenty	30

I. Úvod

Predkladaný dokument je kompiláciou výňatkov zo stanovísk a správ/štúdií prijatých Benátskou komisiou o veciach súvisiacich s volebným prahom (inak aj volebné kvórum alebo volebná klauzula). Jej cieľom je poskytnúť prehľad stanovísk Benátskej komisie v tejto oblasti.

Táto kompilácia má slúžiť ako referenčný dokument pre tvorcov ústav a legislatívy týkajúcej sa volieb, právnych analytikov, ako aj pre členov Benátskej komisie, ktorí sú poverení prípravou stanovísk a správ v tejto oblasti. Členom komisie by však nemalo brániť, aby uvádzali nové názory alebo sa odchyľili od predchádzajúcich, ak je to opodstatnené. Tento dokument len poskytuje referenčný rámec.

Kompilácia je štruktúrovaná tematicky, aby sa tak uľahčil prístup k jednotlivým témam, ktorými sa Benátska komisia počas rokov zaoberala.

Kompilácia nie je statická a v jej pravidelných aktualizáciách sa bude pokračovať pridávaním výňatkov z nových stanovísk alebo správ/štúdií prijatých Benátskou komisiou.

Každé stanovisko, na ktoré odkazuje predkladaný dokument, sa týka konkrétnej krajiny a na každé odporúčanie je potrebné hľadiť v kontexte osobitnej právnej situácie danej krajiny. Tým však nechcem povedať, že odporúčania obsiahnuté v týchto dokumentoch nemôžu byť relevantné aj pre iné právne poriadky.

Stručné výňatky zo stanovísk a správ/štúdií uvedené v dokumente musia byť vnímané v kontexte pôvodného textu prijatého Benátskou komisiou, z ktorého pochádzajú dané výňatky. Pri každej citácii je preto uvedené kde a v ktorom stanovisku či správe/štúdii sa nachádza (číslo odseku, strana v prípade starších stanovísk), čo umožňuje čitateľovi nájsť výňatok v príslušnom stanovisku alebo správe/štúdii.

Názor Benátskej komisie na danú tému sa môže časom zmeniť alebo vyvíjať vzhľadom na prípravu nových stanovísk a získanie nových skúseností. Preto, aby čitateľ plne chápal názor Benátskej komisie, je dôležité, aby si prečítal celú kompiláciu na určitú čiastkovú tému. Dovoľujeme si Vás požiadať, aby ste informovali Benátsku komisiu, ak si myslíte, že citácia chýba, je nadbytočná alebo zaradená do nesprávnej kapitoly (venice@coe.int).

II. Všeobecné poznámky

Minimálny volebný prah je známy v mnohých európskych volebných režimoch a jeho účelom je systematicky sa vyhnúť nadmernej roztrieštenosti parlamentov.

CDL-AD(2009)028, spojené stanovisko k návrhu zákona č. 3366 o voľbách do parlamentu Ukrajiny – ods. 21.

Efekt väčšiny volebných systémov, ktorým je posilnenie dvoch hlavných politických strán tak, aby jedna mohla vládnuť a druhá tvoriť opozíciu, nie je v žiadnom prípade trestuhodný, hoci znižuje zastúpenie menších strán. Napriek tomu by však zníženie nemalo byť neprimerané, hoci ide o subjektívnu záležitosť a vyvoláva otázku, čo predstavuje primeranú rovnováhu.

V ktorom bode sa volebný prah stáva neprimeraným? Puristickí zástancovia proporcionálneho zastúpenia by povedali, že hneď od začiatku, keďže prispieva k vytváraniu priepasti medzi zástupcami a tými, ktorých zastupujú. Napriek tomu väčšina volebných právnych predpisov stanovuje prahy, aby sa predišlo fragmentácii.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 65 a 66.

Žiaden volebný systém nemôže byť v praxi dokonale proporcionálny: v súlade s princípom reprezentácie sa vždy väčší orgán (celá voličská základňa) prenesie do menšieho (členovia parlamentu). Preto bude vždy existovať určité minimum hlasov potrebných na kvalifikáciu strany na zastupovanie (rozdelenie kresiel) v parlamente. Prahová hodnota predstavuje toto percento hlasov. Na jednej strane je všeobecnou pravdou, že členské štáty sú v tejto súvislosti reštriktívnejšie k menším/novým stranám. Nie však vtedy, ak sa podporovatelia malej strany koncentrujú v konkrétnom regióne, ktorý zodpovedá jednému alebo viacerým volebným obvodom. Na druhej strane, aj napriek tomu, že systém pomerného zastúpenia a kombinovaný systém sa vo všeobecnosti považujú za priaznivejšie pre menšie/nové strany, pokiaľ ide o volebný prah, aj v týchto systémoch môže dôjsť k vylúčeniu z účasti na zastupovaní.

CDL-AD(2008)037, porovnávajúca správa o volebných prahoch a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu, ods. 13.

III. Výber volebného systému

V žiadnom prípade nemá zmysel hľadať jednotný volebný systém pre všetky štáty Rady Európy. Riešením môže byť stanovenie obmedzení... a umožnenie každej krajine rozhodnúť, aký systém je pre ňu najlepší so zreteľom na jej dejiny a stranický systém a ktorý je najschopnejší dosiahnuť uspokojivé zosúladenie potenciálne konfliktných požiadaviek zastúpenia a schopnosti riadiť (representativeness and governability).

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II), ods. 72.

„Duvergerov zákon“ je prirodzený východiskový bod každej analýzy dôsledkov volebného systému na integráciu strán alebo na ich vylúčenie z parlamentu. Tento zákon uvádza, že väčšinový systém má *„tendenciu k dualizmu politických strán“*, zatiaľ čo *„systém pomerného zastúpenia má tendenciu k politike s viacerými politickými stranami“*. Zákon nie je bez výnimiek a možno ho chápať len ako pravdepodobnostné zovšeobecnenie. V rámci jednej rodiny systémov sú niekedy dôležité rozdiely. Výber typu volebného systému (väčšinový, zmiešaný, s pomerným zastúpením) je dôležitým všeobecným volebným prahom; je sám osebe mechanizmom s dôležitým všeobecným vplyvom na integráciu alebo vylúčenie malých strán a v dôsledku toho na fragmentáciu parlamentu. Súťaž medzi stranami a fragmentácia budú výraznejšie v systéme s pomerným zastúpením, väčšinové alebo relatívne väčšinové systémy vo všeobecnosti obmedzujú šance menších strán. Štúdiá volebných systémov na celom svete zistila, že priemerný počet parlamentných strán (založená na najjednoduchšej definícii strany, ktorá obsadila aspoň jedno parlamentné kreslo) bol 5,22 v krajinách s väčšinovým systémom, 8,85 v zmiešanom systéme a 9,25 v spoločnostiach so systémom pomerného zastúpenia. Priemerný počet príslušných strán (ktoré obsadili vyše 3 % parlamentných kresiel) bol 3,33 vo väčšinovom systéme, 4,52 v zmiešanom systéme a 4,74 v systéme pomerného zastúpenia.

CDL-AD(2008)037, porovnávajúca správa o volebných prahoch a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu, ods. 5.

Ako bolo uvedené v spojenom stanovisku Benátskej komisie a Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva:

„výber volebného systému je suverénnym právom každého štátu; avšak malo by byť o tom rozhodnuté na základe širokej a otvorenej diskusie v parlamente za účasti všetkých politických síl.“

Okrem iného pozri:

CDL-AD(2013)016, spojené stanovisko k návrhu noviel zákonov o voľbe poslancov a ústrednej volebnej komisii a k návrhu zákona o opakovaných voľbách v Ukrajine, ods. 16.

CDL-AD(2011)037, spojené stanovisko k návrhu zákona o voľbách ukrajinských poslancov, ods. 22.

IV. Rôzne typy volebného prahu

Pod pojmom „prah“ sa zvyčajne rozumie prah vo formálnom zmysle: v zákone predpísaný minimálny počet hlasov potrebných na účasť strany na rozdelení kresiel v parlamente.

Existujú dva typy volebného prahu. V niektorých volebných systémoch je prah stanovený umelo zákonom. Je známy ako *zákonný* (alebo umelý či formálny) prah. Strany, ktoré nedosiahnu zákonom stanovený minimálny počet hlasov, nezískajú žiadne kreslo. To je zjavné obmedzenie pre menšie strany a je to pre ne často osudným.

Druhým je tzv. *prirodzený* (alebo skrytý, efektívny či neformálny) prah. Tento typ prahu je prítomný v každom volebnom systéme bez ohľadu na to, či systém má alebo nemá zákonný prah. Aj v prípade, že nie je stanovený žiaden zákonný prah, malé strany môžu stále čeliť

vysokým prirodzeným prahom na vstup do parlamentu. Prirodzený prah predstavuje percento hlasov potrebných na dosiahnutie jedného kresla na úrovni volebného obvodu a závisí hlavne od priemernej veľkosti obvodu (priemerný počet volených zástupcov vo volebnom obvode sa pohybuje medzi 1 v Spojenom kráľovstve a 150 v Holandsku).

CDL-AD(2008)037, porovnávajúca správa o volebných prahoch a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu, ods. 3, 14 a 15.

A. Zákonný prah

1. Úroveň zákonného prahu

Prístup v jednotlivých krajinách sa značne líši. V členských krajinách Rady Európy sa prah pohybuje medzi 10 % potrebných hlasov do 0 – čo nie je žiaden prah – ako to ukazuje nasledujúci nevyčerpávajúci zoznam:

10 % Turecko

7 % Rusko (od 2007, predtým 5%)

5 % Nemecko, Belgicko (podľa volebných obvodov), Estónsko, Gruzínsko, Maďarsko, Moldavsko, Poľsko, Česká republika, Slovensko

4 % Rakúsko, Bulharsko, Taliansko, Nórsko, Slovinsko, Švédsko

3 % Španielsko (podľa volebných obvodov), Grécko, Rumunsko, Ukrajina (do roku 2004 4 %)

2 % Dánsko

0,67 % Holandsko (jediným zákonným prahom je národný prah 1/150 odovzdaných hlasov).

Viacere krajiny, predovšetkým Švédsko, Fínsko, Írsko a Island, nemajú žiaden zákonný prah, ale vzhľadom na to, že ich volebné obvody sú malé, ako napríklad v Írsku, alebo obmedzené, prirodzené prahy, ktoré sú uvedené ďalej, majú rovnaký efekt.

Prax sa značne líši, hoci vo všeobecnosti je prah okolo 4 až 5 %. Je potrebné si uvedomiť, že to môže spôsobovať problémy.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 20 – 23.

Zákonné prahy v štátoch sa líšia podľa zvoleného percenta. V prípade členských štátov Benátskej komisie sa rozsah pohybuje medzi najnižším 0,67 % (Holandsko) a najvyšším 10 % (Turecko).

CDL-AD(2008)037, porovnávajúca správa o volebných prahoch a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu, ods. 14.

Nový 6 %-ný prah je skôr vysoký (i keď sú krajiny s ešte vyšším prahom). Taký vysoký prah môže viesť k vysokému počtu prepadnutých hlasov. Preto sa odporúča držať prah nižšie.

CDL-AD(2008)22, spojené stanovisko k volebnému zákonu Moldavska, ods. 15.

V porovnaní s inými volebnými systémami je „3 %-ný prah“ skôr nižší, ale dokonale prijateľný na zabezpečenie širokej participácie rôznych politických síl v parlamente.

CDL-AD(2009)019, stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o voľbách ukrajinských poslancov, ods. 23.

Vzhľadom na skúsenosti rôznych krajín sú prahy od 3 do 5 % v zásade vhodné.

CDL-AD(2006)022rev, stanovisko k zákonu o voľbách ukrajinských poslancov, ods. 86.

Benátska komisia pri viacerých príležitostiach naznačila, že prahy nad 5 % považuje za problematické. Nedávna reforma volebných zákonov znížila prah na 5 %, čo bude účinné v roku 2016. Benátska komisia ľutuje, že to nebolo účinné pri voľbách v roku 2011.

CDL-AD(2012)003, stanovisko k zákonu o politických stranách v Ruskej federácii, ods. 30.

Hoci 5 % nie je v rozpore s medzinárodným alebo európskym štandardom, nie je jasné, prečo bol zákonný prah zvýšený. Táto zmena môže nepriaznivo zasiahnuť menšie politické strany a volebné zoznamy predložené skupinami občanov.

CDL-AD(2009)039, spojené stanovisko k návrhu zákona o volebnom systéme Srbska, ods. 65.

Pokiaľ ide o časť volebného systému s pomerným zastúpením do parlamentu, Benátska komisia považovala prah 7 % hlasov za príliš vysoký. V porovnaní s existujúcou legislatívou iných krajín by bolo žiaduce znížiť tento prah na 4 – 5 %.

CDL-AD(2004)005, stanovisko k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska v znení neskorším predpisov zo 14. augusta 2003, ods. 50.

Zákonný prah pre pridelovanie mandátov na celoštátnej úrovni pre volebný systém s pomerným zastúpením je 5 %. Ako bolo uvedené v spojenom stanovisku z roku 2011, tento prah, kombinovaný so zákazom vytvárania volebných blokov, a voľby zmiešaného systému „*neumožňujú rôznym politickým silám prístup k parlamentu*“. V rezolúcii č. 1705(2010) Parlamentné zhromaždenie Rady Európy vyzvalo členské štáty, aby „*zvážili zníženie zákonných prahov, ktoré sú vyššie ako 3 percentá*“. Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva odporúčajú, aby sa prehodnotilo zníženie 5 %-ného prahu v zákone o parlamentných voľbách.

CDL-AD(2013)016, spojené stanovisko k návrhu noviel zákonov o voľbe poslancov a ústrednej volebnej komisie a k návrhu zákona o opakovaných voľbách v Ukrajine, ods. 16.

Vysoká hodnota zákonného prahu [7 %; (čl. 105 ods. 7)] nebola znížená napriek tomu, že bola medzinárodnými organizáciami ostro kritizovaná. Je samozrejmé, že stanovenie prahu je vždy politickým rozhodnutím, preto sa prahové hodnoty vo volebných systémoch s pomerným zastúpením líšia, od 0,67 po 10 % hlasov na národnej úrovni. V rámci tohto empirického spektra má Gruzínsko jednu z najvyšších volebných prahov na celom svete. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že „mechanický“ účinok koncentrácie takého vysokého prahu sotva zostane v primeraných hraniciach „väčšinového zastúpenia“. Stručne povedané, hodnota 7 % volebného prahu je určite príliš vysoká, a to nie len z normatívneho hľadiska, ale aj v aktuálnom politickom kontexte. Preto by bolo veľmi žiaduce, aby sa znížil na 4 – 5 %.

CDL-AD(2002)009, stanovisko k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska, ods. 81.

Keďže len 25 kresiel je pridelených (pomerným) hlasovaním vo viacmandátových volebných obvodoch, zdá sa, že 6 %-ný volebný prah je zbytočne vysoký. Cieľom volebného prahu môže byť len zabezpečenie, aby v parlamente mohli byť vytvorené súdržné vládne väčšiny. Tento cieľ je zdôraznený už skutočnosťou, že tri štvrtiny všetkých kresiel sa pridávajú voľbami v jednomandátových volebných obvodoch, pričom toto pravidlo zvýhodňuje väčšie politické strany. V súčasnom systéme je nevyhnutné dosiahnuť najmenej 4 % hlasov na získanie mandátu v parlamente. Ak bolo cieľom zákona zabrániť tomu, aby boli v parlamente strany zastúpené len jedným členom, musel by nastaviť prah na 8 %, pričom takýto prah je zjavne príliš vysoký. Preto sa odporúča znížiť prah na 5 %.

CDL-INF(2000)017, zákon o parlamentných voľbách Azerbajdžanskej republiky; komentár prijatý Benátskou komisiou, kapitola 7.

Je vyšší prah prijateľný? Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozhodnutí z 8. júla 2008 vo veci *Yumak a Sadak proti Turecku* akceptoval 10 %-ný prah v tureckom právnom systéme s odôvodnením, že legitímnym cieľom bolo predchádzať rozsiahlej fragmentácii parlamentu a tým podporiť vznik väčšinovej vlády. Avšak akceptácia súdom bola čiastočne založená na existencii viacerých náprav a záruk, najmä kandidatúra nezávislých poslancov, ktorá umožnila voľbu niekoľkých kurdských poslancov.

Ústavný súdny dvor Nemecka je v tomto ohľade nesmierne pedantný, ale nikdy nespochybnil volebný prah s hodnotou 5 %. Dokonca mu poskytol ochranu, napríklad v rozhodnutí z 30. mája 1962 o prístupe k médiám počas volebnej kampane, v ktorom konštatoval, že ak by nové strany, ktorých jediným cieľom bolo zviditeľniť sa, by mali rovnaký prístup k médiám ako veľké strany, viedlo by to k neistote voličov a k tendencii rozptýlenia hlasov, čomu sa definitívne treba vyhnúť. Je pravda, že ide o staré rozhodnutie, ale jeho odôvodnenie je stále platné.

V roku 2007 Parlamentné zhromaždenie Rady Európy v rezolúcii č. 1547 rozhodlo o 3 %-nom volebnom prahu, hoci s dôležitou výhradou, že toto odporúčanie sa vzťahuje na „rozvinuté demokracie“. Tento prah sa zdá byť trochu nízky, hoci uznávame dôležitý rozdiel medzi rozvinutými demokraciami a menej rozvinutými demokraciami, v ktorých sa systém

politických strán stále len rozvíja. V prvej z nich je prah od 3 do 5 % pravdepodobne prijateľný s existenciou záruk, predovšetkým pre národnostné menšiny, a ak implicitný prah nie je ešte vyšší. V nových demokraciách naproti tomu možno uvažovať o vyšších hodnotách, ktoré by pomohli vytvoriť jednoduchý a efektívny systém politických strán s rovnakými nápravami a zárukami, bez prekročenia hranice 10 %, ktorá je už pomerne vysoká.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 67, 66 a 68.

a. Výpočet zákonného prahu

Článok 66 ods. 2 návrhu národného volebného zákona ustanovuje rozdelenie mandátov v parlamente medzi tie politické strany, ktoré získali viac ako 5 % celoštátnych hlasov a aspoň 0,5 % hlasov v každom zo siedmich oblastí a v mestách Bishkek a Osh. Oba prahy sú vypočítané na základe počtu voličov, ktorí sa zúčastnili volieb. Ide o pozitívny vývoj v porovnaní s predchádzajúcou praxou, keď sa prah počítal z počtu registrovaných voličov. Avšak, ako sa uvádza v predchádzajúcich správach Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, požiadavka dvojitého prahu ohrozuje ciele volebného systému s väčšinovým zastúpením. Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva odporúča, aby sa druhý prah 0,5 % voličov v každom zo siedmich oblastí a mestách Bishkek a Osh zväčšil a aby sa prah pre získanie parlamentných kresiel vyrátaval radšej z počtu platných hlasov ako z počtu všetkých zúčastnených voličov v súlade s medzinárodnou praxou.

CDL-AD(2011)025, spojené stanovisko k návrhu zákona o prezidentských a parlamentných voľbách, k návrhu zákona o voľbách do miestnej samosprávy a návrhu zákona o vytváraní volebných komisií v Kirgizsku, ods. 18.

Prah je vypočítaný z počtu všetkých zúčastnených voličov. Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva odporúča, aby prah pre pridelenie parlamentných kresiel bol založený na počte platných hlasov odovzdaných vo voľbách súlade s medzinárodnou praxou.

CDL-AD(2011)037, spojené stanovisko k návrhu zákona o voľbe ukrajinských poslancov, ods. 18.

Nakoniec je potrebné zmeniť výpočet výšky prahu. Tak ako v prezidentských voľbách, rozdelenie mandátov obsadzovaných na základe oboch systémov, väčšinového a s pomerným zastúpením, je stále založené na hlasoch odovzdaných vo voľbách. Ako už bolo vysvetlené, proces výpočtu by mal byť v súlade so spoločnými medzinárodnými štandardmi, t. j. základom výpočtu by mali byť platné hlasy.

CDL-AD(2004)005, stanovisko k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska v znení neskorších predpisov zo 14. augusta 2003, ods. 83.

b. Nežiaduce účinky

Najprv zvážime niekoľko mimoriadne významných nežiaducich účinkov a potom spôsoby ich riešenia. V závere sa budeme zaoberať otázkou relevantnosti takýchto systémov.

Posúdime dva konkrétne príklady účinkov, i keď existujú viaceré.

- Turecko: pre voľby v roku 2002 sa politická strana, ktorá bola pri moci, rozhodla zaviesť prah 10 % odovzdaných hlasov, pravdepodobne preto, aby zabránila kurdským politickým stranám zastúpeniu v parlamente. Čo však nedokázala predvídať, bolo, že ona sama nedokáže získať toľko hlasov a tzv. systém „pomerného zastúpenia“ prinesie takéto výsledky:

	% hlasov	počet mandátov	% mandátov
AKP	34,2	361	66,9
CHP	19,5	179	33,1
Bez zastúpenia	46,3	0	0
	100	540	100

Takmer polovica voličov ostala bez zastúpenia a strany, ktoré boli zvolené, mali dvojnásobný počet mandátov oproti percentám hlasov a tak sa zo systému s pomerným zastúpením stal väčšinový systém.

- Rusko: v roku 1995 bol prah 5 % pre tú polovicu Dumy, ktorá bola volená v systéme pomerného zastúpenia. Výsledky boli takéto:

	% hlasov	počet mandátov	% mandátov
CP	22,3	99	44
Liberálni demokrati	11,2	50	22,2
Náš domov - Rusko	10,1	45	20
Yabloko	6,9	31	13,8
Bez zastúpenia	49,5	0	0
	100	225	100

Každá strana, ktorá sa dostala do parlamentu, mala dvojnásobný počet percent mandátov oproti percentu hlasov. Významné pri týchto voľbách bolo to, že systém pomerného zastúpenia viedol k výsledkom ako vo väčšinovom systéme s výrazným nadmerným zastúpením hlavnej strany, zatiaľ čo väčšinový systém viedol k výsledkom ako v systéme s pomerným zastúpením, konkrétne k fragmentácii a voľbe miestnych kandidátov.

CDL-AD(2001)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 24 – 27.

Vylúči to značný počet strán/platných hlasov z parlamentu v prospech najsilnejších politických strán; v dôsledku toho má tendenciu prinášať skôr väčšinový účinok. To je v zásade potvrdené parlamentnými voľbami z roku 1999, kde bolo celkovo 283 279 platných hlasov (14,1 %) „stratených“ (pozri tabuľku č. 1). Vzhľadom na súčasnú fragmentáciu gruzínskeho systému politických strán po rozpade prevládajúceho Zväzu občanov Gruzínska

(The Union of Citizens of Georgia) bude počas nasledujúcich volieb určite posilnený „vylučovací efekt“ volebného prahu; mohol by sa dokonca dosiahnuť podobný efekt ako pri voľbách do ruskej Dumy v roku 1995, v ktorých skoro 50 % platných hlasov bolo „vyfiltrovaných“ 5 %-ným prahom a v dôsledku tohto efektu mohli väčšie strany zdvojnásobiť získané mandáty (vo vzťahu k čisto pomernému rozdeleniu hlasov). Ak by voľby do ruskej Dumy mali prah 7 %, bolo by to opäť veľmi neprimerané. Maximálna odôvodnená výška prahu je 5 %. Mohlo by sa tiež zvážiť postupné zvyšovanie prahu krok po kroku, t. j. 4 % pri nasledujúcich voľbách a 5 % po ďalších voľbách (bez zmeny zákona, ktorý by už v čase jeho prijatia stanovil dátum zvýšenia prahu).

CDL-AD(2002)009, stanovisko k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska, ods. 81.

2. Špecifické vlastnosti zákonného prahu

a. Volebný prah vo väčšinovom systéme

Situácia je pomerne jednoduchá v prípade väčšinového systému pri jednom mandáte, ale komplexnejšia v prípade väčšinového systému s prahom pre celý štát/región.

Nie je problém s jednokolovým väčšinovým systémom, ako to je v Británii. Osoba, ktorá získa najviac hlasov, je zvolená bez podmienky akéhokoľvek minima. V praxi sú ľudia len málokedy zvolení s počtom hlasov, ktorý tvorí menej ako 35 % odovzdaných hlasov. Vzhľadom na to, že miera zdržania sa hlasovania môže byť až 40 % (38,5 % vo Veľkej Británii v roku 2005), predstavuje to ledva viac než 20 % zaregistrovaných voličov v danom obvode. Nie je to veľmi reprezentatívne, ale ide o viac hlasov, ako získali iní kandidáti, čo zdôvodňuje zvolenie danej osoby

Dobрым príklad pre dvojkolový väčšinový systém je Francúzsko, ktoré stanovilo podmienku na postúpenie do druhého kola nesmierne striktné. Od roku 1976 je postup do druhého kola podmienený získaním najmenej 12,5 % hlasov registrovaných voličov, čo by v prípade 40 % zdržania sa hlasovania predstavovalo viac než 20 % odovzdaných hlasov. V posledných parlamentných voľbách v roku 2007 boli len tri volebné obvody s viac ako dvoma kandidátmi v druhom kole z celkového počtu 577 vrátane tých, v ktorých sa konalo len jedno kolo. Nevýhodou však je, že eliminuje tie politické strany, ktoré nie sú súčasťou veľkých koalícií, ale taktiež predchádza manévrovaniu zo strany protikandidátov. V skutočnosti nastoľuje otázku, čo vlastne očakávame od volebného procesu.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 16, 17 a 18.

b. Územný rozsah volebného prahu

Ak je dôvodom minimálneho volebného prahu vyhnúť sa nadmernej fragmentácii a zaistiť primerane dobre štruktúrovaný parlament a uľahčiť tak formovanie vlády, volebný prah na celoštátnej úrovni je logickým a najčastejšie prijímaným krokom. Obrovskou nevýhodou

je, že bráni zastúpeniu regionálnych strán a tých strán, ktoré reprezentujú záujmy národnostných menšín. Niektoré krajiny, ako napríklad Španielsko, v ktorých to predstavuje mimoriadne dôležitú otázku, sa preto rozhodli pre volebný prah na úrovni volebných obvodov. Je zrejme nevhodné predkladať akékoľvek všeobecné odporúčania. Možno však tvrdiť, že volebné prahy na celoštátnej úrovni sú prijateľné pred tie krajiny, v ktorých nie sú aktuálne problémy s národnostnými menšinami, ale v ktorých sú osobitné opatrenia na ich riešenie, avšak tie musia byť používané opatrne, a dokonca by prah mal byť zmenený na volebný prah na úrovni volebných obvodov, ak je to nevyhnutné.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 19.

Ďalším príkladom odlišného fungovania volebného prahu z dôvodu osobitostí každého systému, v ktorom sa objavia, je to, že volebný prah na celoštátnej úrovni (ako je to v Nemecku) platný pre celú krajinu limituje malé strany, ako napríklad Strana demokratického socializmu (PDS), ktorá je silná v južných častiach, ale v celoštátnych voľbách v roku 2002 spadla pod 5 %, zatiaľ čo volebný prah na úrovni obvodov (napr. ako to je v Španielsku) nebude ovplyvňovať malé strany, ako je strana Baskitskí nacionalisti, ktorí sú zvolení v ich domovských regiónoch.

CDL-AD(2008)037, porovnávajúca správa o volebných prahoch a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu, ods. 13.

Zákonný prah 2 % je stanovený v čl. 94 ods. 3: „*Nárok zúčastniť sa pridelovania mandátov poslancov do parlamentu získavajú kandidáti zapísaní vo volebnom zozname strán v územných volebných obvodoch a v celoštátnom volebnom obvode za predpokladu, že najmenej 2 % hlasov všetkých voličov, ktorí sa zúčastnili volieb celoštátne, boli odovzdané kandidátom tejto strany. Minimálny volebný prah je známy v mnohých európskych volebných systémoch a ich cieľom je systematicky zabrániť nadmernej fragmentácii parlamentov. V kombinácii s preferenčným hlasovaním môže vytvoriť pre kandidáta možnosť dosiahnuť volebný prah v rámci územného obvodu a tým získať mandát v rámci jeho individuálneho volebného práva, avšak nezíska mandát, ak jeho politická strana nedosiahne 2 % celoštátne. Takáto limitácia však nie je v rozpore s európskymi štandardmi.*“

CDL-AD(2009)028, spojené stanovisko k návrhu zákona č. 3366 o voľbách do parlamentu Ukrajiny, ods. 21.

c. Volebné prahy a volebné bloky/Stupňovanie volebného prahu

Mal by sa zaviesť „diferencovaný“ volebný prah, t. j. samostatne pre strany (napr. 4 %) a vyšší pre volebné koalície (napr. 6 % pre koalíciu dvoch strán, 8 % pre koalíciu troch a viac strán). Diferencované prahy, ktoré boli „vymyslené“ v procese premeny stredoeurópskych a východoeurópskych krajín na začiatku 90-tych rokov 20. storočia, mali pozitívne účinky na konsolidáciu systému politických strán, keďže predstavovali nie len podnet na uzatváranie koalície politických strán, ale tiež stimulovali proces spájania malých strán (s podobným programom), a tým prispeli k zvýšeniu vnútornej súdržnosti parlamentu.

CDL-AD(2002)009, stanovisko k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska, ods. 82.

Viacero článkov bolo zmenených s cieľom odstrániť možnosť politických strán vytvárať koalície alebo zoskupenia pred samotnými voľbami. Takéto predvolebné koalície mali tendenciu vzniknúť len pre účely volieb a strany, ktoré vytvárali zoskupenie, predložili spoločný zoznam kandidátov do parlamentu alebo v miestnych voľbách. Takáto možnosť je často daná v prípadoch, keď sa malé strany uchádzajú vo voľbách v malých obvodoch s malým počtom mandátov alebo ak je volebný prah pre prvého kandidáta vysoký. V Moldavsku je celá krajina pri voľbách do parlamentu jeden volebný obvod a pre voľby do miestnej samosprávy je volebným obvodom okres a obec. Navyše volený prah zvykol byť pre koalíciu vyšší ako pre samostatné politické strany. Potreba vytvárať koalície je preto nižšia v krajinách s menšími volebnými obvodmi.

Odstránenie možnosti politických strán a politicko-spoločenských organizácií kandidovať vo voľbách v zoskupeniach v kombinácii s vyšším volebným prahom pre parlament by mohlo ďalej zvýšiť počet stratených hlasov v parlamentných voľbách.

Preto sa odporúča znížiť volebný prah na predchádzajúce 4 %.

CDL-AD(2008)022, spojené stanovisko k volebnému zákonu Moldavska, ods. 16 – 18.

Zákon o voľbách do parlamentu neumožňuje politickým stranám vytvárať zoskupenia na predkladanie kandidátnych listín. Ak neexistuje legitímny dôvod pre zákaz formovania volebných koalícií, z dôvodu existencie 5 % volebného prahu je potrebné zvážiť možnosť politických strán formovať koalície na predkladanie kandidátnych listín vo voľbách, ako už v minulosti odporúčala Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva.

CDL-AD(2013)016, spojené stanovisko k návrhu noviel zákonov o voľbe poslancov a ústrednej volebnej komisie a k návrhu zákona o opakovaných voľbách v Ukrajine, ods. 59.

d. Alternatívne volebné prahy

Viacere krajiny ponúkajú záchranu tým stranám, ktorým sa nepodarilo dosiahnuť celoštátny prah. Môžu sa zúčastniť rozdeľovania parlamentných mandátov, ak vyhrali v minimálnom počte volebných obvodov. V Dánsku a Rakúsku postačuje jeden obvod, v Nemecku tri. V Nemecku to uľahčuje rozdelenie kresiel, ktorých polovica je volená vo väčšinovom systéme s jedným mandátom a polovica zo zoznamu predkladaného každému spolkovému štátu.

V praxi také ustanovenia väčšinou nefungujú, ale môže sa to stať. Napríklad v nemeckých voľbách v roku 1994 Strana demokratického socializmu (PDS) získala len 4,4 % hlasov, ale priamo získala 3 mandáty v južných štátoch a z toho dôvodu sa zúčastnila na prerozdelení celoštátnych mandátov, čím získala 30 kresiel. V roku 2002 získala 4 % hlasov a priamo len dva mandáty, a preto nezískala ďalšie. Toto je skutočný efekt volebného prahu, keďže tretí mandát v roku 1994 v skutočnosti predstavoval 28 kresiel.

Takéto vzorce alebo miestne minimá, ako v Dánsku alebo vo Švédsku, môžu pomôcť pri riešení problému národnostných menšín.

Ak by podstatnej časti politického spektra bola odopretá možnosť parlamentného zastúpenia, kritika by bola odôvodnená, ale aspoň v rozvinutých demokraciách o tom hovoriť nemožno, keďže tí, ktorí sa volieb zúčastnia, sa prispôbia platným pravidlám, a tak strany, ako aj voliči ich berú do úvahy vo svojom správaní.

V dôsledku toho je relatívne málo stratených hlasov, teda tých, ktoré sa nepremietnu do zastúpenia. Vyplýva to z najvyšších hodnôt už uvedených volebných prahov: napríklad v Nemecku je to medzi 3 a 6 %; v Rakúsku 0,7 a 2 % a vo Švédsku medzi 2 a 5,7 %. Situácia môže byť odlišná v krajinách, kde systém politických strán nie je rozvinutý, a v takom prípade môžu existovať výrazné rozdiely. Skutočnosť, že volebný systém má tendenciu zjednodušovať systém politických strán, nie je sám osebe chybou.

Je však potrebné dodať, že celoštátny volebný prah je niekedy len čiastočne užitočný, pretože väčšiu rolu môžu hrať iné formy prahu.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 28 – 30, 31 – 33.

e. Kumulatívne volebné prahy

Článok 66 ods. 2 návrhu národného volebného zákona ustanovuje rozdelenie mandátov v parlamente medzi tie politické strany, ktoré získali viac ako 5 % celoštátnych hlasov a aspoň 0,5 % hlasov v každom zo siedmich oblastí a v mestách Bishkek a Osh. Oba prahy sú vypočítané na základe počtu voličov, ktorí sa zúčastnili volieb. Ide o pozitívny vývoj v porovnaní s predchádzajúcou praxou, keď sa prah počítal z počtu registrovaných voličov. Avšak, ako sa uvádza v predchádzajúcich správach Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, požiadavka dvojitého prahu ohrozuje ciele volebného systému s väčšinovým zastúpením. Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva odporúča, aby sa druhý prah 0,5 % voličov v každom zo siedmich oblastí a mestách Bishkek a Osh prehodnotil.“

CDL-AD(2011)025, spojené stanovisko k návrhu zákona o prezidentských a parlamentných voľbách, k návrhu zákona o voľbách do miestnej samosprávy a návrhu zákona o vytváraní volebných komisií v Kirgizsku, ods. 18.

Keďže súčasný volebný systém je založený na deviatich volebných obvodoch, odôvodnenie 5%-ného celoštátneho prahu je otáznе. Dvojitý volebný prah navyše značne znižuje šancu malých strán získať mandáty v parlamente, keďže je veľmi ťažké predpokladať, že budú schopní dosiahnuť nie len 5 % celoštátne, ale aj 0,5 % v každom volebnom obvode. Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva odporúča, aby sa celoštátny prah 5% odstránil zo zákona v prípade, ak sa majú mandáty rozdeľovať na základe

regionálneho väčšinového systému s použitím výsledkov v deviatich samostatných územných volebných obvodoch.

CDL-AD(2014)019, spojené stanovisko Benátskej komisie a Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva k návrhu Volebného zákona Kirgizskej republiky, ods. 18.

f. Volebné prahy a preferenčné hlasy

Kandidát môže profitovať z preferenčných hlasov, ak počet hlasov, ktorý získa, je najmenej 7 % hlasov z hlasov, ktoré získala politická strana. Volebný prah 7 % je spomenutý v dodatku a neodráža sa v samotnom zákone. Tento 7 %-ný prah by mal byť uvedený aj v relevantných paragrafoch návrhu zákona. Prah pre politické strany a ich koalície na celoštátnej úrovni predstavuje 4 %.

CDL-AD(2014)001, Spojené stanovisko k návrhu Volebného zákona Bulharska, ods. 16.

3. Komparácia zákonných volebných prahov v Európe

Na základe analýzy volebných zákonov a iných zdrojov bol pripravený zoznam rôznych zákonných volebných prahov naprieč európskymi štátmi. Zoznam (tabuľka) sa nachádza na konci tohto odseku. Z analýzy vyplýva, že akékoľvek spoľahlivé závery o porovnávaní týchto hodnôt nie sú možné bez zohľadnenia zložitého súboru rôznych okolností, s ktorými sú spojené. Je, samozrejme, potrebné zohľadniť „*rôzny stupeň uplatnenia*“ týchto prahov naprieč jednotlivými štátmi. Právne predpisy stanovujú, že je potrebné získať určitý počet hlasov na úrovni volebného obvodu (napr. Španielsko). Iné štáty upravujú celoštátne volebné prahy (napr. Nemecko) a iné majú volebné prahy na oboch úrovniach (napr. Švédsko). Bez ďalších podrobných meraní/výpočtov, ktoré sa používajú v politických vedách, je nemožné posúdiť, ktorý z týchto systémov, pričom vo všetkom ostatnom sú rovnaké, je v závere viac či menej prospešný pre politické strany pre získanie mandátom a aký je skutočný stupeň ich integrácie/vylúčenia z parlamentu. Navyše, existujú rozdiely medzi krajinami v otázke „*stupňa aplikácie volebného prahu*“, teda v tom, či sa volebný prah aplikuje na prvé, druhé alebo ďalšie kolá volieb. Je tu tiež problém „*gradácie volebného prahu*“: prahy sa odlišujú aj z pohľadu toho, že sa niektoré aplikujú na politické strany a niektoré na koalíciu politických strán; napríklad 5 % pre politické strany, 8 % pre koalíciu dvoch strán, 10 % pre väčšie koalície. Všetky tieto okolnosti komplikujú ďalšie potenciálne porovnávanie (relatívna otvorenosť/zatvorenosť daného systému k možnosti strany na získanie mandátu). To isté platí pre skutočnosť, že niektoré štáty (napr. Nemecko) predpisujú alternatívne zákonné prahy stanovené *počtom miest, nie percentuálne*. Tieto (ako je to v prípade Nemecka, kde získanie 3 priamych mandátov (väčšinou voľbou) stačí na to, aby sa strana zúčastnila na rozdeľovaní parlamentných kresiel na celoštátnej úrovni) sa zvyčajne vyskytujú v nadväznosti na prah určený v percentách. Okrem toho existujú *v každom systéme aj iné detaily*, ktoré robia komparatívne posúdenie efektov volebného prahu ešte ťažším. Napríklad v Nemecku hrá celoštátny prah 5 % dôležitú úlohu, zatiaľ čo 3 %-ný prah v Grécku má malý efekt: v Grécku sa malým stranám nedarí uspieť z dôvodu rozdelenia krajiny na päťdesiatšesť volebných obvodov. Podobne je to v Španielku, kde 3 %-ný prah v obvodoch s viacerými mandátmi je takmer nepodstatný. V skutočnosti je veľkosť volebných obvodov v Španielsku dôvodom, „že neumožňuje zastúpenie stranám s počtom hlasov menej ako 5 %“. Iným príkladom na odlišné fungovanie prahu z dôvodu osobitností každého systému v ktorom sa nachádza, je to, že „*celoštátny zákonný prah (ako v Nemecku), ktorý sa uplatňuje v celom štáte, obmedzuje malé strany ako napríklad Strana demokratického socializmu (PDS), ktorá je silná v južných*

časťach, ale v celoštátnych voľbách v roku 2002 spadla pod 5 %, zatiaľ čo volebný prah na úrovni volebných obvodov (napr. ako je to v Španielsku) nebude ovplyvňovať malé strany, ako je strana Baskitskí nacionalisti, ktorí sú zvolení v ich domovských regiónoch“.

Zákonný volebný prah vo väčšinovom volebnom systéme

Krajina	zákonný prah
Bielorusko	žaden
Francúzsko	bud' 12,5 % hlasov registračných voličov v danom obvode, alebo umiestnenie v prvej dvojke (v prvom kole) na postúpenie do druhého kola
Veľká Británia	žaden

Zákonný volebný prah v kombinovanom systéme

Krajina	zákonný prah
Albánsko	2,5 % politické strany a 4 % koalície (pred zmenou ústavy)
Nemecko	bud' 5 % celoštátne alebo 3 mandáty vo volebných obvodoch
Maďarsko	5 % celoštátne pre politické strany, pričom víťazi v jednotlivých obvodoch sa kvalifikujú automaticky
Taliansko	4 %
Litva	5 %
Rusko	5 % (keď bol použitý kombinovaný systém)
Ukrajina	4 % (keď bol použitý kombinovaný systém)

Zákonný volebný prah v systéme s pomerným zastúpením

Krajina	zákonný prah
Rakúsko	1 mandát na najnižšej úrovni okrskov alebo 4 % celoštátne na získanie mandátov na štátnej alebo federálnej úrovni
Belgicko	5 % hlasov v rámci volebného obvodu na získanie miesta v tomto obvode
Bosna a Hercegovina	žaden
Bulharsko	4 %
Chorvátsko	5 %

Česká republika	5 %
Dánsko	politické strany sa nekvalifikujú na mandáty na vyššej úrovni ak nezískajú mandát na nižšej úrovni, získajú ekvivalent Hareho kvóty v dvoch z troch regiónov alebo 2 % celoštátnych hlasov
Estónsko	5 %
Fínsko	žaden
Grécko	3 %
Island	žaden
Írsko	žaden
Lotyšsko	5 %
Luxemburg	žaden
Moldavsko	6 %
Holandsko	0.67 %
Nórsko	4 %
Poľsko	5 %
Portugalsko	žaden
Rumunsko	5 %
Rusko	7 %
Slovensko	5 %
Slovinsko	4 %
Španielsko	13 % v obvode na získanie mandátu v tomto obvode
Švédsko	4 % celoštátne alebo 12 % v obvode
Švajčiarsko	žaden
Macedónsko	žaden
Turecko	10 %
Ukrajina	3 %

B. Prirodzený volebný prah

1. Pojem

Je prítomný v každom volebnom systéme bez ohľadu na to, či má tento systém zákonný volebný prah alebo nie. Aj keď v systéme nie je žiaden zákonný prah, malé strany stále môžu čeliť vysokému prirodzenému prahu pri voľbách do parlamentu. Prirodzený prah predstavuje percento hlasov potrebných na získanie mandátu na úrovni obvodu a závisí hlavne od priemernej veľkosti obvodu (priemerný počet mandátov pripadajúcich na obvod je od 1 vo Veľkej Británii po 150 v Holandsku). Ďalším faktorom, ktorý ovplyvňuje prirodzený prah, je vzorec rozdeľovania kresiel, počet politických strán vo voľbách a veľkosť parlamentu. Všeobecne povedané, v systéme s malým počtom mandátov sa vyžaduje relatívne vysoké percento hlasov pri voľbe zástupcu. Naopak, čím je počet mandátov spadajúcich na jeden obvod väčší, tým je prirodzený prah nižší.

Zatiaľ čo koncepcia prirodzeného prahu je nepochybne odlišná od zákonného alebo formálneho prahu, je zrejmé, že možno obráť malé/nové strany o možnosť mať svojich zástupcov „*tak malým počtom mandátov na obvod, ako aj stanovením nízkeho formálneho prahu*“. Čo sa týka merania prirodzeného prahu v krajine pripadajúceho na obvody (priemerné číslo), neexistuje vzorec, ktorý by fungoval za každých okolností. Avšak platí konsenzus, že vzorec $[t=75 \text{ \%}/(m+1), \text{ or } m = (75 \text{ \%}/t) - 1]$, v ktorom „t“ je prah a „m“ je veľkosť (počet mandátov pripadajúci na obvod) vedie k dostatočne presným odhadom prirodzeného prahu. Napríklad pri prideliťovaní kresiel v obvode so 14 mandátmi je prirodzený prah $75 \text{ \%}/(14+1)$, to je 5 %. To znamená, že pre politické strany je také náročné dostať sa do parlamentu, ako keby existoval formálny volebný prah 5 %. Ba čo viac, ak by existoval zákonný prah 5 %, alebo nižší, na úrovni obvodov, taký zákonný prah by bol značne irelevantný: politická strana s menej ako 5 % by nezískala mandát bez ohľadu na to, či by existoval zákonný prah alebo nie. Ďalej uvádzame príklady prirodzeného prahu (priemerné čísla) v niektorých krajinách.

Prirodzený prah vo väčšinovom

Krajina	Prirodzený prah
Bielorusko	50 %
Francúzsko	50 %
Veľká Británia	35 %

Prirodzený prah v kombinovanom systéme

Krajina	Prirodzený prah
---------	-----------------

Maďarsko	11.3 %
----------	--------

Prirodzený prah v systéme s pomerným zastúpením

Krajina	Prirodzený prah
Belgicko	9.2 %
Fínsko	5 %
Island	10.8 %
Írsko	15 %
Luxemburg	4.8 %
Portugalsko	6.7 %
Španielsko	9.7 %
Švajčiarsko	9 %

Na tomto mieste je potrebné uviesť dôležitú námietku. Zatiaľ čo prirodzený prah môže byť dôležitým prirodzeným ukazovateľom na úrovni obvodu, nemôže byť samozrejme prirovnávaný k celoštátnemu volebnému prahu alebo s ním porovnávaný. Zatiaľ čo priemerný prirodzený prah (okresy) v Španielsku je 9,7 %, politickej strane postačí vyhrať jedno kreslo na úrovni obvodu na to, aby sa dostala do parlamentu. V obvode Madrid (s 34 mandátmi, a teda prirodzeným prahom len 2,1 % v roku 2000) by strana v prípade neexistujúceho legálneho prahu 3 % na úrovni obvodu potrebovala len 2,1 % hlasov. Ak sa na to aplikuje 3%-ný volebný prah na úrovni obvodu, stále to predstavuje len 0,38 % celonárodných hlasov.

Podobne je to v Írsku, kde so 165 volenými zástupcami je priemerný počet na jeden obvod 4 (voľby v roku 2002). Priemerný prirodzený prah na úrovni obvodu je teda 15 % ($75 \%/5$). Opäť je zjavné, že to nemôže byť rovnaké, ako je celonárodný prah; znamenalo by to totiž, že politická strana s podporou 14,9 % by sa nedostala do parlamentu. Zatiaľ čo v obvode s troma mandátmi by politická strana potrebovala 18,7 % hlasov ($75 \%/ (m+1)$), stále by to boli len 0,3 % celonárodných hlasov.

Prirodzený prah na úrovni obvodov nemôže byť automaticky premietaný na celoštátnu úroveň a byť priamo porovnávaný, povedzme, s celoštátnym zákonným prahom. Niektorí sa pokúsili vytvoriť vzorec a vypočítať celoštátny prah (pozri tabuľku na konci tohto odseku). Avšak takéto výpočty nemôžu byť úplne presné; akékoľvek takéto výpočty zostanú len približné, pretože, okrem iného, skutočná sila obmedzenia volebným prahom závisí predovšetkým od konkrétneho rozmiestnenia podpory politickej strany, počtu obvodov a počtu zástupcov volených v jednotlivých obvodoch. Tieto charakteristiky sa môžu významne líšiť a akékoľvek úvahy o priemere na celoštátnej úrovni (alebo do určitej miery aj priemer na úrovni obvodov) nemusí úplne zachytiť výnimky, ktoré platia pre jednotlivé obvody. Hoci je relatívne blízky, koncept celoštátneho prirodzeného prahu nemá všetky vlastnosti zákonného prahu, ba dokonca má jedinečné vlastnosti. Zatiaľ čo prirodzený prah má tendenciu zvyšovať rozdiel v proporcionality hlasov a mandátov v prospech väčších strán, zákonné prahy podporujú pomernejšie rozdelenie mandátov medzi tie strany, ktoré prekročili volebný prah. Z toho

dôvodu pri premietnutí na celoštátnu úroveň nemožno na tieto dva prahy pozerat', ako keby boli jedna a tá istá vec.

Nasledujúce tri premenné sú relatívne pre výpočet približujúci sa celoštátnemu prirodzeného prahu: M (priemerná veľkosť obvodu), S (celková veľkosť parlamentu) a E (počet volebných obvodov). Vzorec je takýto: $T = 75 \% / ((M + 1) * \sqrt{E})$ alebo, čo predstavuje to isté, $T = 75 \% / (((S/E) + 1) * \sqrt{E})$, alebo $75 \% / (((S + E)/E) * \sqrt{E})$. Na ilustráciu uvádzame Španielsko a Írsko: v Španielsku ($S = 350$, $E = 52$) je celoštátny prirodzený prah (T) 1,35 %, v Írsku ($S = 165$, $E = 42$) je prirodzený prah (T) 1,85 %. Nasledujú niektoré ďalšie výpočty prirodzeného prahu.

Celoštátny prirodzený prah v systéme s väčšinovým zastúpením

Krajina	Prah
Francúzsko	1.56 %
Spojené kráľovstvo	1.48 %

Prirodzený prah v kombinovanom systéme

Krajina	Prah
Nemecko	0.13 %
Maďarsko	1.77 %
Rusko (keď sa aplikoval kombinovaný systém)	1.67 %

Celoštátny prirodzený prah v systéme s pomerným zastúpením

Krajina	Prah
Rakúsko	0.41 %
Belgicko	1.93 %
Dánsko	0.43 %
Fínsko	1.32 %
Írsko	2.34 %
Taliansko	1.48 %
Holandsko	0.5 %
Španielsko	1.35 %

CDL-AD(2008)037, porovnávajúca správa o volebných prahoch a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu, ods. 15 – 20.

Pojem prirodzený nie je úplne správny, keďže v praxi sú príslušné volebné zákony tým, čo určuje rozdelenie mandátov medzi volebné obvody. Rozhodujúca je veľkosť obvodov, hoci môže byť kompenzovaná opatreniami.

Už pred 40 rokmi bolo zdôraznené Douglasom Raeom v článku Politické dôsledky volebného práva (Yale University Press, 1967), že prirodzený prah je oveľa dôležitejší, než otázka ako presne definovať proporcionalitu. Túto otázku nebudeme riešiť, pretože všetky systémy sú založené na princípe najvyššieho priemeru (s výnimkou posledných kresiel, ale efekt je okrajový) a nemá nič spoločné s otázkou volebných prahov.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 34 a 35.

2. Prirodzený prah a veľkosť volebných obvodov

Najjednoduchším spôsobom predchádzania implicitného volebného prahu je mať jeden celoštátny volebný obvod, ako je to v Holandsku so 150 kreslami a v Izraeli s počtom 120. Politické strany v Holandsku môžu získať kreslo, ak získajú 1/150 alebo 0,67 % hlasov. Tento výsledok predstavuje takmer dokonalé zastúpenie, avšak za cenu toho, že v parlamente bude zastúpených desať alebo viac strán.

Variantom, ktorý vedie k rovnakým výsledkom, je vypočítať rozdelenie kresiel na celoštátnej úrovni a potom ich rozdeliť medzi volebné útvary, v tomto prípade spolkové krajiny v Nemecku a Rakúsku, a tak sa vyhnúť účinkom implicitného prahu v týchto útvaroch pri zachovaní geografickej príslušnosti zástupcov.

V Nemecku je táto geografická príslušnosť posilnená systémom dvojitého hlasovania, v ktorom je polovica mandátov získavaná v obvode s jedným mandátom a druhá polovica zo zoznamov, z ktorých sa potom na základe kompenzácie pridávajú mandáty na získanie celoštátneho pomerného zastúpenia. Systém sa teší veľkej obľube, avšak nevyhne sa ani kritike. Najtradičnejšia sa týka Überhangsmandate alebo dodatočných kresiel, ktoré strany získajú a zachovávajú si, ak získajú v priamych voľbách viac kresiel než by mali proporcionálny nárok (vo voľbách v roku 2009 to bolo 16). Ústavný súd tiež zistil zaujímavý účinok druhého hlasovania, kde strany môžu v niektorých prípadoch získať viac kresiel tým, že získajú menej hlasov v druhom hlasovaní. Výsledkom bolo, že Spolkový ústavný súd Nemecka vyhlásil tento aspekt volebného zákona za protiústavný a požadoval prepracovanie, ktoré bude pravdepodobne skončené do roku 2013 (rozsudok z 3. júla 2008).

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 54 – 56.

Ak volebný obvod zahŕňa štyri kreslá, je na získanie jedného z nich potrebných 25 % hlasov. Na druhej strane, ak zahŕňa 100 kresiel, ktokoľvek, kto získa 1 % hlasov, získa jedno kreslo. Veľkosť volebného obvodu je preto rozhodujúca. Situáciu je možné zosumarizovať nasledujúcim vzorcom, ktorý vyráta prahovú kvótu (representativeness): L je počet hlasov potrebných na získanie kresla.

$$L = \frac{\text{celkový počet hlasov}}{\text{počet kresiel} + 1} + \varepsilon \text{ (najnižšia možná hodnota)}$$

Ako príklad si uveďme volebný obvod so štyrmi kreslami: $L = \frac{100\%}{4+1} + \varepsilon$

Inými slovami, ak získa strana 20,1 % hlasov, získa určite aj kreslo, zatiaľ čo strana, ktorá získa $\frac{100\%}{4+1} + \varepsilon$, kreslo nezíska. Ak majú štyri strany 20,1 %, piata strana ostane bez zastúpenia s 19,6 % hlasmi, hoci je okamžite zrejmé, že ide o možnosť, nie určitosť. Ak sú napríklad hlasy rozdelené 20,1 – 20,1 – 20,1 – 19,6 – 10,1 – 10, tak strana s 19,6 % zastúpená bude. Absolútny vzorec si vyžaduje, aby bol zohľadnený počet konkurenčných strán, čo značne znižuje platnosť tohto vzorca navrhnutého M. Gallagherom a P. Mitchellom, v ktorom prah je $L=75 \%(N+1)$, pričom N je počet miest na obsadenie.

Všeobecný vzorec musí vziať do úvahy počet konkurujúcich strán. Spravodajca vypracoval nasledujúci predbežný vzorec, hoci nie je úplne doladený a musí sa s ním zaobchádzať opatrne.

$$L = \frac{uv}{N+up-1} - \varepsilon, \text{ v ktorom:}$$

- uv je počet užitočných hlasov (tie, ktoré je možné započítať po zohľadnení zákonného prahu),
- N je počet kresiel vo volebnom obvode,
- up je číslo užitočných strán (tie, ktoré sa mohli zúčastniť, pretože získali užitočné hlasy).

Ak vzorec použijeme na predchádzajúci príklad štyroch kresiel a päť strán, výsledok vzorca je

$$L = \frac{100\%}{4 + 5 - 1} - \varepsilon = 12,5 - \varepsilon$$

V takom prípade neexistuje také rozdelenie hlasov, ktoré by umožnilo strane s menej ako 12,5 % hlasov získať kreslo. Spravodajca však stále nie je úplne presvedčený a uvítal by dôkaz o opaku. Tento vzorec síce môže pomôcť pri vysvetlení výsledku volieb, ale pre zákonodarcov nemá veľkú hodnotu, pretože predpokladá vedomosti o počte zúčastnených politických strán.

Navyše, hoci je vzorec presvedčivý na úrovni volebných obvodov (a stále je to len hypotéza), nemožno ho s úplnou samozrejmou preklopiť na celoštátne voľby.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 36 – 41.

Španielsko má 52 volebných obvodov, ktoré sa značne líšia vo veľkosti. Číslo z roku 2008 ukazujú tri hlavné skupiny:

- 5 obvodov možno považovať za veľké: Madrid 35 kresiel, Barcelona 31 kresiel, Valencia 16 kresiel, Seville 12 kresiel, Alicante 12 alebo 106 kresiel,
- 20 obvodov možno považovať za stredne veľké, v rozmedzí 6 a 10 kresiel, spolu 145 kresiel,
- 27 obvodov je malých, v rozmedzí 1 až 5 kresiel, dokopy 99 kresiel.

Je zjavné, že podľa predchádzajúcich vzorcov strana s rovnomerne rozdeleným celoštátnym výsledkom 5 % odovzdaných hlasov pravdepodobne získa viac ako 15 kresiel. Najlepším príkladom sú voľby v roku 2004, kde Zjednotená ľavica (Izquierda Unida) s 5 % hlasov

získala 5 kresiel. Ako to naznačuje teória, dve z nich boli v oboch hlavných volebných obvodoch Madrid a Barcelona, jedno bolo vo Valencii a nikde inde.

Ďalším faktorom je priestorové rozloženie. Ak sú hlasy jednej strany sústredené v niekoľkých volebných obvodoch, celoštátny výsledok je bezvýznamný. Katalánske strany tak vyhrávajú v Katalánsku. V rovnakých voľbách Konvergencia a únia (*Convergència i Unió*) získala 10 kresiel s 3,2 % celoštátnych hlasov (ale oveľa viac získala v Katalánsku) a Republikánska ľavica Katalánska (*Esquerra Republicana de Catalunya*) získala 8 kresiel s 2,5 % celoštátnych hlasov.

Je zrejmé, že výpočet v celoštátnom meradle dáva iba veľmi približné výsledky. Napriek tomu výlučne z celoštátne vyrátaného volebného prahu možno vyvodiť tieto závery:

- strany pod volebným prahom budú pravdepodobne nedostatočne zastúpené, teda získajú menšie percento kresiel než získali hlasov,
- strany nad volebným prahom budú nadmerne zastúpené.

Kvôli tomuto príkladu je spravodajca skeptický voči vzorcu Gallagher/Mitchell. Autori vzorca predpokladajú v Španielsku volebný prah 1,35 %, ktorý však nekorešponduje s realitou a je v každom prípade nižší ako je zákonný prah (3 % pre volebný obvod), zatiaľ čo v 50-tich volebných obvodoch z 52 (Madrid s 35 kreslami a Barcelona s 31 kreslami tvoria výnimku) implicitný volebný prah posilňuje explicitný volebný prah.

S určitosťou možno povedať, že implicitný volebný prah slúži relatívnemu účelu, teda nezabraňuje zastúpeniu tak, ako to robí zákonný prah, ale sťažuje situáciu malým stranám. Ako už bolo uvedené, môže indikovať hranicu, ktorá ukáže, ktoré strany budú nedostatočne alebo nadmerne zastúpené.

Napriek tomu je tento efekt dostatočne významný na to, aby oprávňoval určité opatrenia na jeho stlmenie.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 46 – 52.

3. Problém transpozície na celoštátnej úrovni

Ak by boli volebné obvody rovnako veľké, najťažšie by bolo určiť, či bol počet politických strán zúčastnených vo voľbách vždy rovnaký. Bolo by to možné, keďže do úvahy sa berú len tzv. „užitočné“ strany. Situácia je však iná. Jedine Island má 6 rovnakých volebných obvodov s 9 kreslami, zatiaľ čo Írske volebné obvody s veľkosťami 3, 4 a 5 majú od toho ďaleko. Volebné obvody v Belgicku sa pohybujú medzi 4 až 24 kreslami, v Dánsku je to od 2 do 16, vo Fínsku od 6 do 33, v Luxemburgu od 9 do 23 a takto by sa dalo pokračovať.

Na vyriešenie tejto prekážky navrhol Douglas Rae priemer, ktorý sa jednoducho vyráta ako celkový počet mandátov delený celkovým počtom volebných obvodov. Napríklad v Španielsku dáva 350 mandátov a 52 volebných obvodov celkový priemer 6,73.

Výsledok použitia predchádzajúcich vzorcov by bol:

$$L = \frac{100}{N + 1} - \varepsilon = \frac{100}{6,73 + 1} - 0,1 = 12,8$$

$$L = 75\%(N - 1) = 75\%(7,73) = 5,8$$

$$L = \frac{100}{N + up - 1} = \frac{100}{6,73 + 4 - 1} = \frac{100}{9,73} = 10,3$$

Posledný príklad je založený na počte štyroch politických strán, predpokladajúc, že v každom volebnom obvode kandidujú tri hlavné politické strany (Španielska socialistická robotnícka práca, Strana ľudu, Zjednotená ľavica) a jedna nacionálna alebo regionálna. Je to však len približné. Výsledky sa značne líšia. Skonštatovať možno len to, že strana, ktorá prekračuje tieto čísla, má veľmi vysokú šancu na zvolenie, zatiaľ čo pre strany pod touto úrovňou je to menej isté. Na problém poukazuje podrobnejšia analýza situácie v Španielsku, ktorá je pomerne aktuálna.

L je počet hlasov potrebných na to, aby strana získala mandát

N je počet miest, ktoré je potrebné zaplniť

up je počet užitočných strán

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 42 – 45.

4. Účinok volebného prahu na politické strany a správanie sa voličov

Hoci sa vyhýbame ilúzii, že dotknuté osoby sú dokonale informované, je odôvodnené predpokladať, že ich konanie bude brať ohľad na obmedzenia vyplývajúce z implicitného prahu. Preto budú regionálne politické strany kandidovať len v ich regióne alebo dokonca len v niektorých volebných obvodoch v rámci regiónu, kam sústredia svoju silu a finančné zdroje. Rovnako ako sa malé ideologické strany sústredia na tú teóriu, ktorá je pre nich priaznivá. Ak to systém povoľuje, môže to viesť k spojenectvám medzi stranami, napríklad jedna politická strana nebude kandidovať v určitom volebnom obvode, ak iná politická strana zaradí na svoj zoznam jeho kandidáta v tomto obvode, alebo inde. Aby sa zabezpečilo, že implicitný ani explicitný volebný prah nie je príliš ľahko zmarený, niektoré volebné zákony stanovujú pre koalíciu politických strán vyššie volebné prahy ako pre jednotlivé strany, je to však skôr výnimka.

Primerane informovaní voliči sa na druhej strane môžu sami rozhodnúť nevoliť strany, ktoré inak podporujú, ak nemajú šancu uspieť, aby ich hlas v konečnom sčítaní mal skutočne váhu. Príkladom môže byť výrazne vysoký počet rozdelených hlasov vo voľbách v Nemecku, kde podľa odhadov až 15 % voličov hlasovalo za menšie politické strany vo voľbách so systémom pomerného zastúpenia, ale za veľké politické strany v časti s väčšinovým systémom. V tomto systéme je to prakticky bezvýznamné, pretože kompenzačné opatrenia sú nastavené tak, že mandáty získané priamo sú odpočítané od mandátov získaných v systéme s pomerným zastúpením, takže mandáty nie sú v skutočnosti stratené a konečný výsledok je rovnaký, hoci podlieha už uvedenému Überhangsmandate. Podstatou takýchto rozdelených hlasov je v skutočnosti zabezpečiť, aby malé strany získali 5 %, a to môže byť kritické.

Napriek tomu je pojem „užitočné hlasy“, používaný na bežné vysvetlenie britského systému dvoch politických strán, použitý v systéme pomerného zastúpenia a môže sa použiť na čiastočné zmiernenie efektu ktoréhokoľvek volebného prahu. Z toho dôvodu je taký malý počet „stratených hlasov“, ako už bolo uvedené.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 58 – 60.

V konečnom dôsledku je dôležité to, aby bolo príslušné volebné pravidlá jasné a jednoduché na pochopenie oboma stranami a voličmi, aby im mohli prispôbiť svoje správanie. Napríklad by si nemali myslieť, že akákoľvek strana, ktorá získa 5 % hlasov sa určite dostane do parlamentu len preto, že to je celoštátny volebný prah, ak zároveň implicitný volebný prah na úrovni obvodu zabráňuje alebo výrazne znižuje možnosť takého zastúpenia. Toto nie je také ľahké pochopiť.

CDL-AD(2010)007, správa o prahových hodnotách a iných skutočnostiach volebných systémov, ktoré bránia skupinám v prístupe k parlamentu (II) ods. 71 a 70.

V. Volebné prahy a zastúpenie menšín

a) Strany zastupujúce národnostné menšiny musia byť povolené. Napriek tomu účasť národnostných menšín v politických stranách nie je a nebude obmedzená len na tzv. etnické strany.

b) Osobitné pravidlá garantujúce národnostným menšinám mandáty alebo ustanovujúce výnimky z klasických kritérií na rozdeľovania mandátov platné pre strany zastupujúce národnostné menšiny (napríklad výnimka z požiadavky kvórum) nie sú v rozpore s princípom rovnosti volebného práva.

c) Kandidáti a voliči nie sú povinní priznať ich príslušnosť k národnostnej menšine.

d) Volebné prahy by nemali vplývať na možnosť národnostných menšín byť zastúpené.

e) Volebné okrsky (ich celkový počet, veľkosť, forma a počet mandátov) môžu byť prispôbené s cieľom posilniť účasť menšín na procese rozhodovania.“

CDL-AD(2005)009, správa o volebných pravidlách a pozitívna diskriminácia účasti národnostných menšín na rozhodovacom procese v európskych krajinách, ods. 68.

Iné systémy, hoci nevyhnutne nezaručujú prítomnosti príslušníkov národnostných menšín vo volených orgánoch, uľahčujú zastúpenie organizácií národnostných menšín. V Poľsku a Nemecku sa napríklad na tieto organizácie nevzťahuje volebný prah.

CDL-INF(2000)004, volebné právo a národnostné menšiny, str. 4.

Väčšina skúmaných štátov používa systém pomerného zastúpenia alebo čiastočný systém pomerného zastúpenia. Samozrejme to neznamená, že systémy sú pomerné v rovnakom rozsahu. Bez toho, aby sme sa podrobne zaoberali nespočetnými variantmi volebných systémov, je užitočné si pripomenúť to, že hoci systém pomerného zastúpenia dáva viac proporcionálne výsledky ako väčšinový systém, systém pomerného zastúpenia – alebo presnejšie proporcionálna metóda prenesenia hlasov na mandáty – samo osebe negarantuje, že

zloženie voleného orgánu bude skutočne odrážať zloženie voličov. Výsledná proporcionalita môže byť obmedzená viacerými faktormi:

a. Najvýraznejším je volebný prah, ktorý vylučuje z prerozdelenia mandátov tie strany, ktoré nezískali určité percento hlasov. Význam volebného prahu zjavne závisí od počtu hlasov, s ktorými korešponduje. Navyše, volebný prah, ktorý sa používa na celoštátnej úrovni, vylúči viac politických strán ako volebný prah na úrovni volebných obvodov. Dobrým príkladom na neobvykle prísny volebný prah je Turecko, ktoré stanovuje výšku až 10 % na celoštátnej úrovni, zatiaľ čo Poľsko má volebný prah 7 %. V Nemecku je tiež celonárodný prah, ale je len 5 % (ale tri mandáty získané priamo), čo umožňuje piatim politickým stranám (alebo koalíciám) byť zastúpený v Bundestagu, zatiaľ čo ak by bol prah 10 %, tak by sa do parlamentu dostali len dve. V Dánsku má volebný prah malý efekt, keďže nedosahuje ani 2 %. V Arménsku je volebný prah v princípe 5 %: avšak ak politická strana dostane viac ako 5 %, ďalšie dve strany ktoré nasledujú (v počte hlasov) taktiež získajú mandáty v pomere k počtu hlasov. Je potrebné zdôrazniť, že v Poľsku rovnako ako v Nemecku sa volebný prah netýka národnostných menšín. Preto je v Nemecku sliezka menšina zastúpená v parlamente.

CDL-INF(2000)004, volebné právo a národnostné menšiny, str. 5.

Európsky súd pre ľudské práva nedávno vo veci Yumak a Sadak v. Turecko vyslovil, že by bolo vhodné volebný prah 10 % aplikovaný v tureckých voľbách znížiť a/alebo zaviesť nápravné opatrenia s cieľom zabezpečiť optimálne zastúpenie rozličných politických trendov, ale ponecháva sa na turecké orgány, aby zvolili konkrétny systém. Štáty preto môžu brať do úvahy všeobecné požiadavky štátnej volebnej politiky v súlade s historickými a politickými faktormi. Článok 3 voľbu zákonodarcu obmedzuje len na „slobodné“ voľby konané „v primeraných intervaloch“ „tajným hlasovaním“ a „za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názoru ľudí“. Z toho vyplýva, že tretí protokol „nestanovuje žiadnu povinnosť zaviesť konkrétny systém“ volieb, ale vzťahuje sa najmä na spôsob voľby.

CDL-AD(2008)013, správa o duálnom hlasovaní osôb patriacich k národnostným menšinám – ods. 23.

Volebné prahy by nemali vplývať na možnosť národnostných menšín byť zastúpený.

CDL-AD(2008)013, správa o duálnom hlasovaní osôb patriacich k národnostným menšinám – ods. 37.

Rôzne úpravy volebného systému môžu uľahčiť zastúpenie menšín:

- nižší volebný prah (alebo výnimka z volebného prahu) môže prispieť k integrácii národnostných menšín do vládnutia.

Tieto úpravy by sa mali v prípade potreby uskutočniť na celoštátnej úrovni, rovnako ako na regionálnej a miestnej úrovni.

CDL-AD(2008)013, správa o duálnom hlasovaní osôb patriacich k národnostným menšinám – ods. 42 – 43.

Ako uviedol vysoký komisár pre národnostné menšiny (ods. 7 dokumentu), existujú rôzne mechanizmy na uplatnenie práva na efektívnu účasť na verejných veciach. Účasť národnostných menšín na verejnom živote, presnejšie ich zastúpenie vo volených orgánoch, možno v určitých prípadoch zabezpečiť použitím všeobecných pravidiel volebného zákonodarstva s cieľom zabezpečiť náležité zastúpenie menšín; v ostatných prípadoch štát použije osobitné pravidlá, ktorými zabezpečí alebo uľahčí zastúpenie menšín.

Voľba volebného systému s pomerným zastúpením môže zabezpečiť efektívnu účasť aj napriek tomu, že sa neurčí žiadna výnimka zo všeobecného volebného systému. Je však zrejmé, že ak sa v systéme stanoví volebný prah, ustanovenie o nižšom volebnom prahu pre národnostné menšiny predstavuje výnimku zo všeobecného pravidla. Na druhej strane jednomandátové volebné obvody v regiónoch, kde sú sústredené národnostné menšiny, môžu predstavovať výnimku zo všeobecného pravidla o rozdeľovaní parlamentných kresiel len vtedy, ak počet voličov pripadajúcich na volebné okrsky národnostných menšín nespĺňajú kritériá všeobecného rozdelenia voličov do volebných okrskov podľa všeobecných pravidiel stanovených volebnými zákonmi. Vyhradené miesta sú zrejmejším spôsobom uprednostňovania menšinového zastúpenia.

CDL-AD(2008)013, správa o duálnom hlasovaní osôb patriacich k národnostným menšinám – ods. 44 – 45.

Len národnostné menšiny s malým počtom potrebujú byť zastúpené prostredníctvom duálneho hlasovania. Väčšie skupiny národnostných menšín môžu byť zastúpené úpravou volebného systému, napríklad prostredníctvom osobitných volebných obvodov, posilneným systémom s pomerným zastúpením alebo výnimkou z volebného prahu pre tieto menšiny.

CDL-AD(2008)013, správa o duálnom hlasovaní osôb patriacich k národnostným menšinám – ods. 64.

V predchádzajúcej verzii návrhu zákona bolo vyhradené osobitné zaobchádzanie pre tú národnostnú menšinu, ktorá tvorí 2 % celkovej populácie; v súčasnej verzii návrhu zákona je toto kvantitatívne kritérium nahradené výrazom „spoločenstvo národnostnej menšiny Chorvátov“. Pravdou je, že podľa posledného sčítania obyvateľstva v roku 2003, iba Chorváti získali menej ako 2 % (t. j. 1 %), takže sa zdá, že oni sú jediným objektom tohto prednostného zaobchádzania. Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva sú však toho názoru, že by bolo vhodnejšie za chovať objektívne, kvantitatívne kritérium, aby nedošlo k stigmatizácii jednej skupiny obyvateľstva, ba čo je dôležitejšie, nevytvárať dôvody na pozitívnu diskrimináciu v ústave, ak sa pri budúcom sčítavaní obyvateľstva stalo, že Chorváti získajú vyššie percento alebo iné menšiny získajú nižšie percento. Ak sa bude preferovať kvantitatívne kritérium, je potrebné pridať odkaz na sčítavanie obyvateľstva, ako to už bolo v odporúčané.

CDL-AD(2011)011, Spoločné stanovisko k návrhu zákona o zmenách a doplneniach zákona o voľbe poslancov miestnych orgánov a poslancov parlamentu Čiernej Hory – ods. 11.

Pokiaľ ide o autentické zastúpenie menšín, návrh zákona zaviedol používanie všeobecného modelu pre všetky národnostné menšiny alebo iné spoločenstvá národnostných menšín bez vyhradeného kresla s nižším podielom oprávnených voličov, ktorý z časti berie do úvahy aktuálnu populáciu menšín. Tento model je originálny a vyvážený, je v súlade s ústavou a platnými medzinárodnými štandardmi, a preto si zaslúži pozitívne zhodnotenie.

CDL-AD(2011)011, spoločné stanovisko k návrhu zákona o zmenách a doplneniach zákona o voľbe poslancov miestnych orgánov a poslancov parlamentu Čiernej Hory – ods. 55.

Podľa čl. 9 ods. 2 nového volebného zákona kandidátna listina národnostnej menšiny môže byť zostavená samosprávnym orgánom národnostnej menšiny, ak ju podporí aspoň 1 %

voličov, najviac však 1500 podpisov osôb tejto národnostnej menšiny. Volebný prah 5 % sa neuplatňuje na tieto národnostné menšiny, ale na získanie jedného kresla sú oprávnení len vtedy, ak získajú aspoň jednu štvrtinu volebnej kvóty Hare. Národnostné menšiny, ktoré nezískajú mandát, majú stále právo na hovorcu v parlamente bez práva na hlasovanie, ktorým je neúspešný kandidát z prvého miesta kandidátnej listiny.

CDL-AD(2012)012, spojené stanovisko k zákonu o voľbe členov parlamentu Maďarska, ods. 47.

Volebný systém upravujú čl. 9 a čl. 11 – 24 zákona. Zakotvuje systém s pomerným zastúpením, ktorý je vo všeobecnosti priaznivejší pre menšie strany a je preto viac prospešný pre menšiny – s jednomandátovými volebnými obvodmi na úrovni každej miestnej a regionálnej samosprávnej jednotky s možnosťou hlasovať len za kandidátnu listinu ako celok. Počet kresiel pripadajúci na jednu samosprávnú jednotku je stanovený v štatúte tejto jednotky. Volebný prah 5 % sa uplatňuje na všetky druhy volieb. Na výpočet kresiel bola použitá metóda d'Hondt.

Benátska komisia spochybňuje, či by volebný prah 5 % alebo dokonca vyšší bol v súlade s čl. 15 ústavy a so znením a účelom čl. 21 navrhovaného ústavného zákona o právach národnostných menšín v Chorvátsku, ktorého cieľom je zabezpečiť národnostným menšinám právo na politické zastúpenie na princípe pomerného zastúpenia na štátnej a lokálnej úrovni a účasť na veciach verejných (v rovnakom návrhu ústavného zákona v čl. 20 o chorvátskom parlamente je ustanovené, že menšiny tvoriace menej ako 4 % populácie majú spolu najmenej 6 kresiel v parlamente).

CDL-AD(2002)003, konsolidované stanovisko k zákonu o voľbách členov zastupiteľských orgánov lokálnych a regionálnych samosprávnych jednotiek Chorvátska, ods. 15 a 17.

Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva zdôrazňuje, že krajiny musia vyvinúť širokú škálu mechanizmov v súlade s ich historickými a právnymi tradíciami a politickým systémom.

Volebný prah je objektom diskusií medzi politickými vodcami. Hoci Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva nemôže v tejto veci rozhodnúť, je potrebné, aby bol volebný prah reálne dosiahnuteľný malými národnostnými menšinami.

Pokiaľ ide o autentické zastúpenie menšín, návrh zákona zavádza použitie jednotného modelu pre všetky národnostné menšiny alebo iné spoločenstvá národnostných menšín bez vyhradených kresiel. Kódex dobrej praxe vo volebných veciach dokazuje, že osobitné pravidlá zabezpečujúce národnostným menšinám vyhradené kreslá alebo stanovujúce výnimky zo štandardného prerozdelenia kresiel pre strany menšín (napríklad v volebných kvót) v zásade nie sú v rozpore s princípom rovnosti volieb. Zabezpečenie vyhradených kresiel však nie je nevyhnutne pozitívna diskriminácia.

CDL-AD(2010)023, spoločné stanovisko k návrhu zákona o zmenách a doplneniach zákona o voľbe poslancov miestnych orgánov a poslancov parlamentu Čiernej Hory – ods. 19, 28 a 51.

Zákon neobsahuje vecnú definíciu pojmu „kandidátna listina národnostnej menšiny“, t. j. definícia slúžiaca na určenie, ktoré politické strany, koalície a skupiny obyvateľstva, ktoré ostali pod hranicou 5 %, sú oprávnené zúčastniť sa na rozdelení mandátov. Článok 21 ods. 2

až 4 sa touto otázkou zaoberajú len formálne, čo znamená, že toto rozhodnutie je ponechané na „*orgán príslušný na vedenie registrov politických strán*“, keďže tento orgán „*vydáva osvedčenie*“ o tom, že ide o „*politickú stranu národnostnej menšiny*“, pravdepodobne na základe dokumentov, ktoré sú jej predložené na účely zápisu do registra. Pokiaľ táto otázka nebude jasne vyriešená v iných právnych predpisoch demokratickým spôsobom, bolo by vhodné, aby zákon poskytol usmernenie na posúdenie, čo znamená „*postavenie*“ politickej strany. Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva odporúča doplnenie definície do návrhu zákona.

CDL-AD(2009)039, spojené stanovisko k návrhu zákona o voľbách v Srbsku – ods. 58.

Volebný prah 5 % je pomerne vysoký a má tendenciu uprednostňovať väčšie skupiny na úkor menších politických strán. Je potrebné tiež upozorniť na to, že čím je počet kresiel pripadajúcich na jednu územnosprávnú jednotku menší – pričom túto otázku nereguluje zákon, ale je ponechaná na štatúty jednotlivých jednotiek, ako už bolo uvedené – tým je menšia pravdepodobnosť, že bude dosiahnuté pomerné zastúpenie národnostných menšín. Napríklad vo voľbách do malých lokálnych orgánov so siedmimi kreslami musia malé strany získať medzi 8 a 12 % platných hlasov na to, aby boli zastúpené. Skutočný volebný prah tak môže byť vyšší než ten, ktorý určuje zákon. Táto skutočnosť je na úkor malých (často menšinových) politických strán.

CDL-AD(2002)003, konsolidované stanovisko k zákonu o voľbách členov zastupiteľských orgánov lokálnych a regionálnych samosprávnych jednotiek Chorvátska – 16.

Článok 94 ods. 3 stanovuje, že národnostné menšiny, ktoré tvoria menej ako 2 % celkovej populácie, sa zúčastnia na prerozdelení mandátov vtedy, ak získajú najmenej 0,4 % platných hlasov. V praxi to predstavuje vyhradené kreslo, ktoré, zdá sa, bolo zavedené s cieľom naplniť očakávania chorvátskej menšiny. Napriek tomu je potrebné, aby získali 0,4 % hlasov. Toto ustanovenie by malo byť novelizované tak, aby jasne stanovovalo, že údaje o populácii majú vychádzať z posledného sčítania obyvateľstva. Volebný prah je objektom diskusií medzi politickými vodcami; Chorváti navrhli nižší prah (0,2 %). Hoci Benátska komisia a Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva nemôžu v tejto veci rozhodnúť, je potrebné, aby bol volebný prah reálne dosiahnuteľný malými národnostnými menšinami. Toto ustanovenie predstavuje vítaný vývoj v súlade s čl. 8 ústavy Čiernej Hory, ktorý umožňuje prijať osobitné opatrenia na zabezpečenie rovnosti a odstránenie diskriminácie.

V článku 4 ods. 4 chýbajú dostatočne určené detaily o tom, ako budú mandáty prerozdelené medzi „*koalíciu politických strán*“. Zákon hovorí o troch spôsoboch rozdelenia: (1) rozdelenie pod prahom 0,4 %; (2) rozdelenie pod prahom 0,7 %; a (3) rozdelenie pod prahom 3 %. Je zrejmé, že pridelenie mandátov v rámci jedného typu ovplyvní to, koľko mandátov ostane na prerozdelenie podľa zvyšných dvoch. Zákon by mal určiť každý krok na prerozdelenie podľa každého spôsobu osobitne. Odporúča sa, aby zákon ustanovil každý krok pre každý spôsob prerozdelenia pre všetky mandáty, predvídavo s ohľadom na matematické anomálie a nečakané výsledky hlasovania.

CDL-AD(2010)023, spoločné stanovisko k návrhu zákona o zmenách a doplneniach zákona o voľbe poslancov miestnych orgánov a poslancov parlamentu Čiernej Hory – ods. 28 a 29.

VI. Referenčné dokumenty

CDL-INF(2000)004, volebné zákony a národnostné menšiny

CDL-INF(2000)017, zákon o parlamentných voľbách Azerbajdžanskej republiky; komentár prijatý Benátskou komisiou

CDL-AD(2002)003, konsolidované stanovisko k zákonu o voľbách členov zastupiteľských orgánov lokálnych a regionálnych samosprávnych jednotiek Chorvátska

CDL-AD(2002)009, stanovisko k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska

CDL-AD(2003)011 stanovisko k volebnému zákonu Moldavskej republiky

CDL-AD(2004)005, stanovisko k zjednotenému volebnému zákonu Gruzínska v znení neskorším predpisov zo 14. augusta 2003

CDL-AD(2005)009, správa o volebných pravidlách a pozitívna diskriminácia účasti národnostných menšín na rozhodovacom procese v európskych krajinách

CDL-AD(2006)002rev-e, stanovisko k zákonu o voľbách poslancov Ukrajiny

CDL-AD(2008)013, správa o duálnom hlasovaní osôb patriacich k národnostným menšinám

CDL-AD(2008)022, spojené stanovisko k volebnému kódexu Moldavska

CDL-AD(2008)037, komparatívna správa o volebných prahoch a iných charakteristikách volebných systémov, ktoré bránia stranám v prístupe k parlamentu

CDL-AD(2009)019, stanovisko k návrhu zákona o zmene a doplnení zákona o voľbách poslancov do parlamentu Ukrajiny

CDL-AD(2009)028, spojené stanovisko k návrhu zákona č. 3366 o voľbách do parlamentu Ukrajiny

CDL-AD(2009)039, spojené stanovisko k návrhu zákona o voľbách v Srbsku

CDL-AD(2010)007, správa o volebných prahoch a iných charakteristikách volebných systémov, ktoré bránia stranám v prístupe k parlamentu (II)

CDL-AD(2010)023, spojené stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o voľbe poslancov do miestnych orgánov a parlamentu Čiernej Hory

CDL-AD(2011)011, spojené stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o voľbe poslancov do miestnych orgánov a parlamentu Čiernej Hory

CDL-AD(2011)025, spojené stanovisko k návrhu zákona o prezidentských a parlamentných voľbách, návrhu zákona o voľbách do miestnej správy a návrhu zákona o vytváraní volebných komisií v Kazašskej republike

CDL-AD(2011)037, spojené stanovisko k návrhu zákona o voľbe poslancov do parlamentu Ukrajiny

CDL-AD(2012)003, stanovisko k zákonu o politických stranách Ruskej federácie

CDL-AD(2012)012, spojené stanovisko k zákonu o voľbe členov parlamentu Maďarska

CDL-AD(2013)016, spoločné stanovisko k návrhu zmien a doplnení zákona o voľbách poslancov a ústrednej volebnej komisie a návrhu zákona o opätovných voľbách Ukrajiny

CDL-AD(2014)001, spojené stanovisko k návrhu volebného kódexu Bulharska

CDL-AD(2014)003, spojené stanovisko CDL-AD(2013)016 v stanovisku k návrhu zákona o zmene a doplnení volebného zákona Moldavska

CDL-AD(2014)019, spojené stanovisko Benátskej komisie a Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva k návrhu volebného zákona Kirgizskej republiky