



Ústavný súd Slovenskej republiky

SPOLOČNÉ STANOVISKO
k novele volebného kódexu z 8. januára 2016
(Gruzínsko)
CDL-AD(2016)003

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD., LL.M.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Joint Opinion on Amendments to the Election Code of Georgia as of January 2016

Preklad a korektúra:

Bc. Patrik Herpák, stážista

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I. Úvod.....	3
II. Zhrnutie	4
III. Analýzy a odporúčania	5
A. Pozadie	5
B. Stabilita práva	5
C. Vymedzenie jednočlenných volebných obvodov	6
D. Prah zvoliteľnosti	7

I. Úvod

1. Veľvyslanec Konstantin Korkelia, stály zástupca Gruzínska pri Rade Európy, listami zo 14. januára 2016 a 22. januára 2016 požiadal v mene gruzínskych orgánov o stanovisko Benátskej komisie k dvom organickým zákonom (CDL-REF(2016)001 a CDL-REF(2016)005) pozmeňujúcim volebný kódex (CDL-REF(2016)004).¹

2. Predseda Benátskej komisie listami z 19. januára 2016 a 16. februára 2016 potvrdil pripravenosť Benátskej komisie preskúmať takéto zmeny a navrhol, aby Benátska komisia spolu s Úradom pre demokratické inštitúcie a ľudské práva vzhľadom na pravidelnú spoluprácu týchto inštitúcií v súvislosti s legislatívou týkajúcou sa volieb stanovisko vypracovala.

3. Toto spoločné stanovisko bolo pripravené v reakcii na už uvedené požiadavky. Organický zákon o zmenách volebného kódexu týkajúcich sa predefinovania jednočlenných volebných obvodov (CDL-REF(2016)001) bol prijatý parlamentom 23. decembra 2015 a nadobudol účinnosť 8. januára 2016. Organický zákon o zmenách volebného kódexu týkajúcich sa prahu zvoliteľnosti členov parlamentu pri uplatnení väčšinového systému (CDL-REF(2016)005) bol prijatý parlamentom 24. decembra 2015 a nadobudol účinnosť 29. decembra 2015.

4. Od 15. do 18. februára 2016 sa delegácia tvorená z expertov Benátskej komisie a Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva zúčastnila na pracovnej návšteve v Tbilisi. Delegácia sa stretla s predsedom parlamentu, predstaviteľmi z parlamentných a neparlamentných strán, Ústrednou volebnou komisiou, kanceláriou prezidenta a občianskou spoločnosťou, ako aj s medzinárodnými organizáciami pôsobiacimi v oblasti volieb v Gruzínsku.

5. Rozsah pôsobnosti tohto spoločného stanoviska zaväzuje iba pozmeňujúce návrhy predložené na preskúmanie a ich analýza bola vykonaná na základe príslušných medzinárodných záväzkov a štandardov, najmä tých, ktoré uznáva Rada Európy, a záväzkami OBSE, ako aj na základe dobrej praxe v štátoch OBSE a Rady Európy. Odkazuje tiež na odporúčania vytvorené v predošliých spoločných stanoviskách OBSE/ODIHR a Benátskej komisie a predošliých správach Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Parlamentného zhromaždenia Rady Európy z pozorovacích misií v Gruzínsku.²²

¹ Volebný kódex od 27. októbra 2015.

² Spoločné stanovisko na návrh Volebného kódexu Gruzínska (CDL-AD(2011)043);
spoločné stanovisko k Volebnému kódexu Gruzínska v znení neskorších predpisov do marca 2010 (CDL-AD(2010)013);
spoločné stanovisko k Volebnému kódexu Gruzínska v znení účinnom k júlu 2008 (CDL-AD(2009)001);
spoločné stanovisko k Volebnému kódexu Gruzínska v znení neskorších predpisov do 24. júla 2006 (CDL-AD(2006)037);
spoločné stanovisko k Volebnému kódexu Gruzínska v znení účinnom k 23. decembru 2005 (CDL-AD(2006)023);
stanovisko k jednotnému Volebnému kódexu Gruzínska v znení účinnom zo 14. augusta 2003 (CDL-AD(2004)005);
stanovisko k jednotnému Volebnému kódexu Gruzínska (CDL-AD(2002)009);

OSCE/ODIHR – výsledná správa volebnej pozorovacej misie z 21. mája 2008, parlamentné voľby;
OSCE/ODIHR – výsledná správa volebnej pozorovacej misie z 1. októbra 2012, parlamentné voľby;
OSCE/ODIHR – výsledná správa volebného tímu expertov z 27. apríla 2013, parlamentné voľby;

6. Spoločné stanovisko je založené na anglickom preklade pôvodných noviel vydaných v gruzínskom jazyku, ktoré poskytli gruzínske orgány. Anglická verzia volebného kódexu z 27. októbra 2015 bola poskytnutá Medzinárodnou nadáciou pre volebné systémy.

7. Vzhľadom na uvedené Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátska komisia by radi poznamenali, že toto spoločné stanovisko nebráni akýmkoľvek písomným alebo ústnym odporúčaniam k súvisiacim právnym predpisom, ktoré môže Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátska komisia podať v budúcnosti.

8. Súčasné spoločné stanovisko bolo prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 54. zasadnutí (Benátky 10. marca 2016) a Benátskou komisiou na jej 106. plenárnom zasadnutí (Benátky 11. – 12. marca 2016).

II. Zhrnutie

9. Pozmeňujúce návrhy týkajúce sa zmeny jednočlenných volebných obvodov a prahu zvoliteľnosti poslancov parlamentu podľa väčšinového systému vníma Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátska komisia pozitívne. Návrhy týkajúce sa zmeny volebných obvodov predstavujú dôležitý krok smerom k uskutočneniu volieb, pričom sa okrem iného rešpektuje princíp rovnakého volebného práva. Odlišnosti v počte voličov vo volebných obvodoch, ktoré predtým ohrozovali zásadu rovnosti volebného práva, boli riešené do značnej miery v súlade s predošlými odporúčaniami Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskej komisie v súlade s § 7.3 dokumentu zo zasadnutia OBSE v Kodani v roku 1990 a s ďalšími medzinárodnými záväzkami a normami.

10. Napriek tomu, aby sa zabezpečila účinnosť týchto nových ustanovení, ako aj úplné dodržanie záväzkov OBSE a ďalších medzinárodných záväzkov a štandardov, by bolo vhodné zaviesť do volebného kódexu určité zmeny. Novely neupravujú konkrétnu metódu určenia volebných obvodov v rámci špecifikácií opísaných v čl. 110 ods. 1 volebného kódexu, neurčujú kritériá povolených odchýlok počtu voličov a nedostatočne sa zaoberajú otázkou budúceho prehodnocovania hraníc.

11. Napriek zníženiu odchýlok počtu voličov sa vyskytli obavy súvisiace s tým, ako bol proces vymedzenia hraníc riadený a realizovaný vládou. Konkrétne, veľa zúčastnených osôb na voľbách kritizovalo počiatočné fázy vytvárania volebných obvodov pre nedostatok transparentnosti, nestrannosti a širokej angažovanosti. Neskoršie štádiá konzultácií o pozmenení hraníc trpeli nedostatkom zaangažovanosti zainteresovaných strán, čo ďalej ohrozovalo inkluzívnosť procesu.

12. Zatiaľ čo právne predpisy stanovujú hranice pre 73 jednočlenné volebné obvody, podrobné vymedzenie 30 volebných obvodov nachádzajúcich sa v 4 najväčších mestách musí byť ešte dokončené. Táto úloha je v zodpovednosti Ústrednej volebnej komisie. Hoci bola legislatíva prijatá takmer rok pred nasledujúcimi parlamentnými voľbami v októbri 2016, proces je neúplný. Zostáva obmedzený čas na dokončenie prerozdelenia a zabezpečenia, aby boli všetci potenciálni kandidáti a voliči dostatočne informovaní o všetkých zmenách.

13. Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátska komisia na základe uvedeného s cieľom zlepšenia volebného kódexu odporúčajú:

Rada Európy, Parlamentné zhromaždenie, pozorovanie parlamentných volieb v Gruzínsku (1. október 2012), správa o pozorovaní volieb (dok. 13068).

- zabezpečiť, aby základné ustanovenia vrátane vymedzenia hraníc boli ukončené najmenej rok pred voľbami;
- zákonom vymedziť metódu rozdelenia volebných obvodov s jedným mandátom (ak sa zachovajú po nadchádzajúcich parlamentných voľbách), ako aj zaznamenať jasný časový rozvrh pre každé preskúmanie všetkých hraníc v budúcnosti;
- zákonom vymedziť maximálne povolenú odchýlku medzi volebnými obvody a odôvodnením výnimočných prípadov;
- zabezpečiť konzultáciu na zvýšenie dôvery verejnosti v proces vymedzenia hraníc v súlade s medzinárodnými záväzkami a zásadami dobrej praxe, ktoré by mohli zahŕňať založenie nezávislej ad hoc alebo stálej komisie zodpovednej za vykresľovanie hraníc volebných obvodov.

14. Benátska komisia a Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva sú pripravené gruzínskym orgánom pomôcť v ich úsilí o zlepšenie právneho rámca pre voľby a jeho lepšie zosúladenie so záväzkami OBSE a štandardmi Rady Európy.

III. Analýzy a odporúčania

A. Pozadie

15. Organický zákon o prekreslení volebných obvodov vychádza z rozhodnutia ústavného súdu z 28. mája 2015, ktoré je uvedené v dôvodovej správe organického zákona a zameriava sa na zlučiteľnosť nákresu bývalých jednočlenných volebných obvodov s majoritnou zložkou ústavy³. Toto stanovisko berie na vedomie rozsudok ústavného súdu, ktorý zistil, že odseky 1 a 2 čl. 110 volebného kódexu sú v rozpore s čl. 14 a odsekom 1 čl. 28 ústavy, a tým porušujú zásadu rovnosti volebného práva.

16. Počas predchádzajúcich rokov sa uskutočnili v Gruzínsku rozsiahle diskusie o reforme volebného systému z proporčionálneho a majoritného zmiešaného systému na plne proporčionálny systém. Opozičné strany a zástupcovia občianskej spoločnosti všeobecne podporujú okamžitú zmenu volebného systému. Zatiaľ čo vládnuca koalícia takisto uprednostňuje takúto zmenu, prevláda názor, že nebol dostatočný čas na takúto zmenu pred nadchádzajúcimi voľbami v októbri 2016. Boli predložené návrhy na zmenu a doplnenie ústavy týkajúce sa prechodu k úplnému proporčionálnemu systému, aj keď ho parlament neprijal.⁴⁴ Parlamentné voľby 2016 sa uskutočnili v rámci existujúceho zmiešaného systému s prepracovanými jednočlennými volebnými obvody.

B. Stabilita práva

17. Na základe rozsudku ústavného súdu bolo potrebné rozvrhnutie volebných obvodov s jedným mandátom. Novela volebného kódexu ustanovila dvojstupňový proces. Legislatíva vymedzuje hranice a počet voličov pre 43 zo 73 jednočlenných volebných obvodov. Ústredná

³Rozsudok č. 1/3/547 zverejnený na webovej stránke Ústavného súdu Gruzínska 8. júna 2015. Anglický preklad rozsudku bol poskytnutý ústavným súdom 2. marca 2016.

⁴CDL-REF(2016)003.

volebná komisia je potom poverená rozdeliť počet voličov a vymedziť zostávajúcich 30 volebných obvodov nachádzajúcich sa v štyroch najväčších mestách pozostávajúcich z dvoch alebo viacerých volebných obvodov.⁵⁵

18. Zostávajúce vymedzenie by sa malo dokončiť a uskutočniť v súlade s vyhláškou Ústrednej volebnej komisie podľa zákona nie neskôr ako 1. júna 2016. Ústredná volebná komisia ďalej počas odbornej návštevy poznamenala, že okresné volebné komisie by mali do 1. júla overiť a dokončiť hranice volebných obvodov v ich pôsobnosti. Hoci sa odporúča uskutočniť akékoľvek prerozdelenie v dostatočnom predstihu pred voľbami, proces vymedzenia by sa ukončil len niekoľko mesiacov pred očakávanými voľbami v októbri 2016.⁶

19. Prijatie hodnotených pozmeňujúcich návrhov kratšie ako jeden rok pred očakávanými voľbami spolu s krátkym časovým predpokladom pre Ústrednú volebnú komisiu na vymedzenie zostávajúcich volebných obvodov vyvoláva obavy. Tieto neskoré zmeny môžu znevýhodniť niektoré politické strany a kandidátov, a preto môžu byť vnímané ako politicky zaujaté. Neskoré vymedzenie hraníc môže navyše predstavovať výzvu zabezpečiť, že voliči budú dostatočne informovaní o zmenách svojich volebných obvodov.

C. Vymedzenie jednočlenných volebných obvodov

20. Novela volebného kódexu sa zaoberá predchádzajúcimi odporúčaniami Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskej komisie o vytvorení volebných obvodov v súlade so zásadou rovnosti volebného práva.⁷⁷

21. Podľa údajov uvedených v prílohe zákona odchýlka od normy nepresahuje 10 % v 61 zo 73 volebných obvodov a nepresahuje 15 % v ďalších 12 volebných obvodoch. Volebný kódex vyžaduje, aby veľkosť volebných obvodov bola v súlade s medzinárodnými štandardmi a aby bola rovnaká v počte voličov. Neupravuje však jasne pravidlá pre vymedzenie volebných obvodov a neustanovuje žiadne kritériá pre právne prípustné odchýlky medzi volebnými obvodmi a odôvodnenie výnimočných prípadov.⁸⁸

22. Tieto zmeny majú vykonať rozhodnutie ústavného súdu, podľa ktorého by mali byť volebné obvody vymedzené pri súčasnom rešpektovaní zásady rovnosti volebného práva. Cieľom pozmeňujúcich návrhov je navyše zaoberať sa dlhodobými odporúčaniami Benátskej

⁵ Tieto zahŕňajú mestá Tbilisi (22 obvodov), Rustavi (2), Kutaisi (3) a Batumi (3).

⁶ Kódex osvedčených postupov vo volebných veciach zdôrazňuje, že základné prvky volebného zákona, najmä samotný volebný systém, členstvo vo volebných komisiách a vymedzenie hraníc volebných obvodov by nemali byť otvorené zmenám najmenej rok pred voľbami” (II. 2. b). Pozri aj interpretačné vyhlásenie prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 15. stretnutí (Benátky 15. december 2005) a Benátskou Komisiou na jej 65. plenárnom zasadnutí (Benátky 16. – 17. december 2005; CDL-AD(2005)043).

⁷ Pozri medzinárodný pakt Organizácie Spojených národov o občianskych a politických právach, článok 25(b) a odsek 7.3 Kodaňského dokumentu 1990, v ktorom sa uvádza, že zúčastnené štáty „zaručia všeobecné a rovnocenné volebné právo pre dospelých občanov”. Pozri tiež odsek 21 z 1996 Generálneho výboru Organizácie Spojených národov pre ľudské práva, Komentár 25, v ktorom sa uvádza, že „výber volebných hraníc a spôsob pridelovania hlasov by nemal narušovať rozdeľovanie voličov alebo diskriminovať žiadnu skupinu a nemal by neprimerane vylučovať alebo obmedzovať právo občanov slobodne si zvoliť svojich zástupcov. Pozri tiež Kódex osvedčených postupov vo volebných veciach, I 2.2: „Rovnaké hlasovacie právo: kreslá musia byť rovnomerne rozdelené medzi obvodmi... iv. Povoľená odchýlka od normy by nemala byť viac ako 10 % a určite by nemala presiahnuť 15 % s výnimkou osobitných okolností (ochrana koncentrovanej menšiny, riedko osídlená správna jednotka).

⁸ Článok 110(3) volebného kódexu.

komisie a Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva.⁹ Zdá sa, že vymedzenie je založené výlučne na počte voličov. Odlišnosti medzi počtom voličov vo volebných obvodoch, ktoré pred tým ohrozovali zásadu rovnosti volebného práva, boli do značnej miery vyriešené. Novela však neposkytuje jasnú metódu vymedzovania volebných obvodov vrátane osobitného rozhodovacieho postupu, ktorým Ústredná volebná komisia rozhodne o hraniciach volebných obvodov v rámci svojej pôsobnosti.¹⁰

23. Navyše, počas návštevy expertov boli zaznamenané významné obavy súvisiace s procesom, akým bola hranica vymedzená, a s tým, ako bol tento proces riadený vládou. Konkrétne veľa zúčastnených osôb na voľbách kritizovalo počiatočné štádiá vytvárania volebných obvodov pre nedostatok transparentnosti, nestrannosti a širokej angažovanosti.¹¹ Neskôršie štádiá konzultácie o navrhovaných hraniciach boli ovplyvnené nedostatočnou angažovanosťou zainteresovaných strán, čo ďalej narušilo inkluzívnosť procesu v rozpore so záväzkami OBSE a medzinárodne osvedčenými postupmi.

24. Kódex osvedčených postupov vo volebných veciach odporúča zriadiť nezávislý výbor zodpovedný za vymedzenie volebných obvodov. Vládna koalícia nezačala komplexný konzultačný proces ani nezvolala nezávislú komisiu na vymedzenie volebných obvodov, čo viedlo k menšej transparentnosti a oslabeniu celkovej dôvery v nestrannosť procesu.¹⁰

25. Okrem toho hoci zákon ustanovuje pravidelné kontroly Ústrednou volebnou komisiou vymedzenia okresov v jej pôsobnosti, chýbajú podrobné informácie o periodicite preskúmania zostávajúcich jednomandátových okresov, ako aj celková dostatočná regulácia týkajúca sa harmonogramu preskúmania hraníc.¹¹

26. Hoci v tomto štádiu nie je možné jednoznačne identifikovať žiadny potenciálny vplyv, vymedzenie jednomandátových obvodov v oblastiach s vysokou koncentráciou národnostných menšín by malo rešpektovať práva národnostných menšín. Hranice by sa nemali meniť s cieľom znižovania alebo vylúčenia zastúpenia menšín.

D. Prah zvoliteľnosti

27. Novela volebného kódexu zvyšuje prah zvoliteľnosti z 30 % na 50 % pre víťaza v jednočlenných obvodoch a vytvára sa tak absolútny väčšinový systém. Volebný systém predtým fungoval tak, že členovia parlamentu v jednočlenných obvodoch boli považovaní za zvolených, ak získali viac hlasov ako ktorýkoľvek iný kandidát vo volebnom obvode, ale nie menej ako 30 % z celkového počtu platných hlasovacích lístkov. Ak kandidát nedosiahol

⁹ Pozri napríklad posledné spoločné Stanovisko na návrh Volebného Kódexu Gruzínska (CDL-AD(2011)043), odseky 16-20; výňatok: “Benátska Komisia a OSCE/ODIHR odporúčajú zmenu Kódexu s cieľom požadovať, aby jedno-mandátové obvody mali podobný alebo rovnaký počet voličov. Kódex by sa mal zaoberať tým ako majú byť zriadené volebné obvody zriadené pri všetkých druhoch volieb vrátane konkrétnych kritérií, ktoré sa musia uplatňovať a rešpektovať. Kódex by mal vyžadovať aby orgány zodpovedné za vytváranie volebných hraníc boli nezávislé a nestranné. Vymedzovací proces by mal byť transparentný a zahŕňať konzultácie širokej verejnosti. Kódex by mal tak isto počítať s pravidelnými hraničnými kontrolami ktoré by zohľadňovali zmeny obyvateľstva.”

¹⁰ Kódex osvedčených postupov vo volebných veciach uvádza, že “tento výbor by mal prednostne zahŕňať geografa, sociológa a vyvážené zastúpenie strán, a v prípade potreby aj zástupcov národnostných menšín (I. 2.2 2.vii).

¹¹ Podľa Kódexu osvedčených postupov vo volebných veciach, “aby sa zabránilo pasívnej volebnej geometrii, mali by sa kreslá prerozdeliť najmenej každých desať rokov, najlepšie mimo volebných období, aby sa obmedzilo riziko politickej manipulácie.” (Odsek 16. vysvetľujúcej správy).

požadovaný počet hlasov, potom bolo potrebné druhé kolo volieb medzi dvoma kandidátmi, ktorí získali najväčší počet hlasov. Zmeny v prahu zvoliteľnosti zvýšili percento hlasov potrebných na to, aby sa kandidát mohol považovať za zvoleného v prvom kole, na 50 % platných hlasov.

28. Zvýšený prah zvoliteľnosti bol prijatý dostatočne včas pred nasledujúcimi parlamentnými voľbami a bol široko podporovaný vo voľbách zainteresovanými stranami. Neboli vznesené žiadne obavy týkajúce sa tohto vyššieho percenta hlasov potrebných na zabezpečenie volebného víťazstva a možnej potreby druhého kola hlasovania. Okrem toho, aj keď by to mohlo zvýšiť pracovné zaťaženie Ústrednej volebnej komisie a vyžadovať viac finančných a ľudských zdrojov, v parlamente bol vyjadrený súhlas s tým, aby sa Ústrednej volebnej komisii poskytli dodatočné požadované zdroje.