Právnická fakulta Masarykovy univerzity

obor Právo a právní věda

Katedra ústavního práva a politologie

Rovnost volebního práva ve srovnávací perspektivě

Diplomová práce

Filip Zapletal

Brno 2016/2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Rovnost volebního práva ve srovnávací perspektivě** zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 30. března 2017 .....

Filip Zapletal

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu své diplomové práce JUDr. Ladislavu Vyhnánkovi, Ph.D., LL.M. za odborné vedení při psaní této práce, jeho vstřícný přístup a za cenné rady, poznámky a připomínky, které mi poskytl.

Abstrakt

Diplomová práce se věnuje pojetí rovnosti volebního práva v České republice, Německu a Spojených státech. První teoretická (obecná) část pokládá základ pro jednotlivé případové studie tím, že vymezí teoreticky rovnost volebního práva a její dílčí zásady a také postihne faktory, které ovlivňují rovnost volebního práva. Pro objasnění různých pojetí rovnosti volebního práva se práce také bude věnovat otázce, do jaké míry je rovnost volebního práva možná a žádoucí. Druhá část se zaměří na popis rozdílného legislativního a judikatorního pojetí rovnosti volebního práva ve zmíněných zemích.

Klíčová slova

Volby, volební právo, rovnost, rovnost volebního práva, rovná váha hlasu, jeden volič má jeden hlas, každý hlas má stejnou váhu, volební systém, poměrné zastoupení, volební judikatura, České republika, Německo, USA.

Abstract

The thesis is focused on the concept of equality of voting rights in the Czech Republic, Germany and the United States. The first theoretical (general) section lays the foundation for individual case studies by defining theoretically equality of voting rights and its componental principles and also describes various factors that influence electoral equality. In order to clarify the different concepts of electoral equality, the work will also address the issue of the extent to which the equality of suffrage is possible and desirable. The second part focuses on the description of the different legislative and judicial concepts of equality of voting rights in these countries.

Key words

Elections, election law, equality, electoral equality, equal voting power, one person – one vote, one vote – one value, electoral system, proportional representation, election case law, Czech republic, Germany, USA.

Obsah

Úvod **6**

1 Obecné zásady volebního práva **8**

1.1 Všeobecnost ... 9

1.2 Rovnost volebního práva ... 12

1.3 Přímost ... 12

1.4 Tajnost ... 13

1.5 Svobodné volby ... 15

2 Teoretické a doktrinální vymezení rovnosti volebního práva **17**

2.1 Rovnost volebního práva aktivního a pasivního ... 19

2.2 Rovnost formální a materiální ... 20

3 Principy rovnosti volebního práva **22**

3.1 Rovnost počtu hlasů (one person – one vote) ... 22

3.2 Rovná váha hlasu (one vote – one value) ... 22

3.3 Rovnost příležitostí ... 23

4 Rovnost volebního práva jako další cíl vývoje volebního práva **25**

5 Faktory ovlivňující rovnost volebního práva **31**

5.1 Volební geometrie aneb malapportionment a gerrymandering ... 31

5.2 Volební aritmetika a formule ... 33

5.3 Uzavírací klauzule a přirozený práh ... 34

5.4 Právní úprava volebních kampaní ... 36

6 Rovnost volebního práva v České republice **38**

7 Rovnost volebního práva v Německu **46**

8 Rovnost volebního práva ve Spojených státech **54**

Závěr **62**

Použité zdroje **64**

Monografie 64
Odborné články 65
Judikatura 67
Elektronické zdroje 68
Dokumenty a právní předpisy 69
Jiné prameny 69

Úvod

„Není ve svobodné zemi zásadnějšího práva než práva vybrat si ve volbách ty, kdo budou psát zákony, podle nichž, coby dobří občané, musejí žít. Ostatní práva, včetně těch nejzásadnějších, jsou iluzorní, pokud je právo na volby v ohrožení.“

Nejvyšší soud USA ve věci Wesberry v. Sanders[1]

Volební právo je jedním z nejdůležitějších prvků demokratického státu a zároveň je pro většinovou veřejnost možná nejvýznamnějším způsobem participace na správě věcí veřejných. Volební právo v moderních demokraciích je charakterizováno několika principy: všeobecností, rovností, tajností a někdy také přímostí. V průběhu dějin bylo volební právo rozšiřováno na další a další skupiny obyvatelstva, čímž došlo k naplnění všeobecnosti volebního práva. Stejně tak je v současnosti dána tajnost hlasování a jediným z těchto základních principů, jehož naplňování není stále ještě zcela samozřejmé, je rovnost volebního práva, a proto je stále aktuální se touto problematikou zabývat.

Naplňování rovnosti volebního práva přitom také do dnešní doby ušlo značný kus cesty od minulosti, kde v některých zemích bylo volební právo spíše nerovné. I dnes je však rovnost volebního práva tématem a mnohé z volebních reforem jsou navrhovány a prováděny právě za účelem většího naplnění nebo naopak určitého omezení rovnosti volebního práva. V současnosti se princip rovných voleb stává aktuálním tématem politických diskuzí v různých zemích, kdy je řešeno například znevýhodnění menších stran a jejich voličů, nastavování různých integračních prvků ve volebních systémech, a to nejen v rámci debat, ale i soudních sporů o zásah do rovnosti volebního práva např. volební klauzulí, jako je tomu v České republice nebo Německu anebo také hodnocení volebních systémů z hlediska rovnosti volebního práva, jako tomu je po posledních prezidentských volbách ve Spojených státech, kdy vyvstal do popředí nepoměr mezi většinou hlasů voličů na jedné straně, ale nedostatečným počtem hlasů volitelů na druhé straně u poražené kandidátky.

Diplomová práce se bude zabývat pojetím rovnosti volebního práva v několika vybraných zemích, a to v České republice, ve Spolkové republice Německo a nakonec ve Spojených státech amerických. K tomu bude nutné nejprve vytyčit teoretické vymezení rovnosti volebního práva a její dílčí zásady. Dále bude nezbytné popsat faktory, které ovlivňují rovnost volebního práva, nejprve obecně a následně konkrétně ve vybraných zemích. Pro objasnění různých pojetí rovnosti volebního práva, se kterými se setkáme ve vybraných zemích, se práce také bude věnovat otázce, do jaké míry je rovnost voleb-

[1] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 417. ISBN 978-80-7478-502-3.

ního práva možná a žádoucí. V rámci charakteristiky pojetí rovnosti volebního práva ve vybraných zemích, se práce zaměří také na rozdílný legislativní a judikatorní přístup k rovnosti volebního práva.

Na začátku práce bude vymezen princip všeobecnosti, přímosti, tajnosti a princip svobodných voleb, které spolu s principem rovnosti tvoří obecné zásady volebního práva. Dále bude v diplomové práci teoreticky vymezena rovnost volebního práva a její rozdělení na jednotlivé principy (jedna osoba jeden hlas, rovná váha hlasu a rovnost příležitostí). V další části budou vznášeny argumenty jak pro větší rovnost volebního práva, tak proti ní, kdy budou nastíněna možná pozitiva i negativa obou možností. Dále se práce bude snažit objasnit dílčí faktory, které obecně mohou mít vliv na rovnost volebního práva, jako je volební geometrie a aritmetika, nastavení uzavírací klauzule a také faktory ovlivňující rovnost příležitostí ve volebních kampaních.

Na závěr budou následovat případové studie, jež budou zkoumat pojetí rovnosti volebního práva v České republice, Německu a Spojených států amerických na jejich přelomových judikátech, věnujících se rovnosti volebního práva. Bude popsán volební systém, jaký panuje v dané zemi, načež bude práce zkoumat jaké faktory a proměnné v daném volebním systému ovlivňují rovnost volebního práva. Pokud to bude nutné k bližšímu osvětlení specifického pojetí státu k rovnosti nebo některých relevantních prvků volebního systému, bude také proveden stručný historický exkurs.

1 Obecné zásady volebního práva

Volby tvoří nedílnou součást moderního demokratického státu a zásadním způsobem umožňují zapojení občanů do správy věcí veřejných. Volby umožňují pokojné řešení politických konfliktů ve společnosti a skrze hlasování voličů ve volbách, legitimizaci státního zřízení a veřejné moci, jelikož už pouhou účastí vyjadřuje volič základní souhlas s hodnotami, na kterých je společenský řád založen.[2] V neposlední řadě jsou volby také odrazem principu vlády na čas, kdy politické elity musejí před voliči obhajovat svou činnost a voliči mají právo si zvolit elity jiné. Volby tak umožňují mírovou a nenásilnou politickou změnu.

Volby jsou jednou z technik ustavování osob do funkce, jež J. Filip definuje jako *„časově a místně sladěný, v základních otázkách právem upravený proces ustavování reprezentace suverenity lidu nebo samosprávy územních společenstev občanů. Ustavování probíhá na základě výběru z více pozitivních možností po splnění předem stanovených a v demokratické společnosti dostupných požadavků straně uchazečů o funkci osobním rozhodováním ustavujících, kteří z něj mohou být vyloučeni jen v rozumně odůvodněných případech.“*[3]

Na volební právo pak můžeme nahlížet různými způsoby. Právní úpravu problematiky voleb označujeme jako objektivní volební právo. Subjektivní volební právo pak vyjadřuje aktivní participaci jednotlivce na politickém a veřejném životě. Toto se dále dělí na volební právo aktivní a pasivní. Aktivní volební právo umožňuje občanovi se účastnit voleb jako volič, rozhodnout se mezi možnými kandidáty a podpořit je svým hlasem. Pasivní volební právo pak zakládá možnost ucházet se o volenou funkci, kandidovat ve volbách a být volen. Pasivní volební právo se tak skládá ze tří zásadních oprávnění, práva vystupovat jako kandidát, práva zůstat zvoleným kandidátem a práva vykonávat zvolený mandát.

Nutno říci že jednotlivé aspekty voleb se napříč různými státy výrazně liší. Politologie rozeznává různé druhy volebních systémů, v základním dělení mezi ně patří systémy většinové, smíšené a poměrné. Mezi faktory, které definují tyto různé volební systémy, pak patří např.: volební formule, velikost volebního obvodu, počet volených zástupců připadajících na jeden volební obvod, způsob hlasování aj. Stejně tak se liší i právní úprava institutů volebního práva jako jsou třeba podmínky registrace kandidátů, překážky ve výkonu volebního práva, regulace volebních kampaní a limitů jejich finan-

---

[2] FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. 2003 (Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk). Brno: Václav Klemm, 2011. s. 277. ISBN 978-80-904083-8-8.
[3] Ibid.

cování, volební kauce a další. Lze konstatovat, že i když je úprava jednotlivých proměnných v různých zemích odlišná, přesto lze vysledovat určité společné a jednotící prvky, ve formě základních zásad volebního práva. Jejich zdrojem nejsou pouze normy vnitrostátního práva, ale i mezinárodní lidsko-právní dokumenty.[4] Principy, které z těchto podobností vyplývají, jsou všeobecnost volebního práva, tajnost, svoboda hlasování, někdy přímost volebního práva a nakonec rovnost volebního práva. Právě garance a naplňování těchto principů odlišuje volby v demokratických státech od „voleb“ v autoritářských státech a diktaturách.

1.1 Všeobecnost

Všeobecnost volebního práva je projevem rovnosti členů společnosti, kdy tak žádný z nich nemůže být bezdůvodně vyloučen z volby svých zástupců. Volební právo by tak mělo náležet všem bez rozdílu příslušnosti k sociální skupině, náboženství, národnosti, politické orientaci, sexuální menšině etc.[5] Volební právo je obecně pojímáno jako právo státoobčanské, tedy všeobecnost volebního práva se týká především občanů státu. Z tohoto pravidla však existují výjimky, především v právní úpravě určitých voleb v členských státech Evropské unie. Evropské právo upravuje volební právo pro cizince (občany členského státu EU) s pobytem v jiném členském státě v obecních volbách i ve volbách do Evropského parlamentu. Zde tak dochází k částečnému odchýlení se od státoobčanské koncepce všeobecnosti volebního práva, které je vztaženo i na občany jiných členských států EU.

Všeobecné volební právo je z pohledu historie novinkou, která se poprvé objevuje v průběhu Francouzské revoluce. V roce 1789 byli zástupci třetího stavu zvoleni do generálních stavů poprvé ve všeobecných volbách.[6] Všeobecnost volebního práva byla vyústěním ideje rovnosti všech lidí před zákonem, proklamované v Deklaraci práv člověka a občana. Nadále sice v revoluční Francii docházelo k postupnému omezování okruhu voličů, ale myšlenka všeobecnosti volebního práva se již uchytila a zůstala cílem mnoha reformátorů po celé 19. století. Postupně tak docházelo k rozšiřování voleb-

---

[4] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 11 an. ISBN 978-80-7201-734-8.
[5] OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. s. 41 an. ISBN 978-80-89603-41-1.
[6] ANTOŠ, 2008, op. cit., s. 191.

ního práva na mnohé společenské skupiny od nemajetných až po ženy (Nový Zéland 1898, Finsko 1907).[7]

Volební právo přesto není absolutně všeobecné, ale je různě omezeno prostřednictvím tzv. cenzů, které podmiňují volební právo splněním (nebo naplněním) určitých podmínek. V současnosti nejrozšířenějšími a obecně přijímanými jako legitimní, jsou cenzus věku a cenzus státního občanství. První zmíněný podmiňuje volební právo dosažením určitého věku (možný je odlišný věk pro aktivní a pasivní volební právo)[8]. Druhý cenzus, jak již bylo zmíněno, je založen na státoobčanském vztahu mezi občanem a státem. Převážně v Evropě je však částečně prolamován ve prospěch rezidentů, kteří nemají občanství státu, ve kterém pobývají.

Po dlouhou dobu byl všudypřítomný cenzus pohlaví, který vylučoval ze všeobecnosti volebního práva ženy. Tento cenzus byl většinou zrušen v první polovině 20. století. Cenzus jazykový, který vylučuje z volebního práva osoby neovládající úřední jazyk země, je v některých zemích stále problémem. V Lotyšsku tato podmínka slouží k omezení volebního práva ruské menšině. Tato praxe však byla napadena a zkritizována Výborem pro lidská práva v rozhodnutí Ignatane proti Lotyšsku.[9] Cenzus národnostní nebo etnický pak vylučuje příslušníky jiné národnosti ze všeobecnosti volebního práva přímo. V současnosti se uplatňuje např. v Bosně a Hercegovině, jako pozůstatek z dob Daytonských dohod, kdy byla moc ve státě rozdělena mezi tři hlavní etnika (Bosňany, Chorvaty a Srby). Tato úprava tak vylučuje z pasivního volebního práva obyvatele jiné národnosti nebo etnika (jako např.: Židy nebo Romy). Tato praxe byla

---

[7] Velké rozšíření volebního práva na všechny bílé muže je ve Spojených státech spojeno s érou prezidenta Andrewa Jacksona. Dále dochází k velkému posunu v této oblasti v období rekonstrukce, po skončení občanské války, přijetím nových dodatků k ústavě. Čtrnáctý dodatek rozšiřuje volební právo na všechny osoby narozené nebo naturalizované na území Spojených států, patnáctý zakazuje omezování volebního práva na základě barvy pleti, devatenáctý rozšiřuje volební právo na ženy, až po dvacátý šestý dodatek, který snižuje věkový census na 18 let pro aktivní volební právo. (MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 454. ISBN 978-80-7478-502-3.)
Ve Spojeném Království pak docházelo k postupným reformám od roku 1832, které vyvrcholily až po skončení první světové války v roce 1918 přiznáním všeobecného volebního práva všem mužům a nakonec v roce 1928, zrušením majetkového censu pro ženy. (MORGAN, Kenneth O., Martin KOVÁŘ a Josef POLIŠENSKÝ. *Dějiny Británie*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008. Dějiny států. s. 395, 416 a 435. ISBN 978-80-7106-432-9.)

[8] Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. Council of Europe – Venice Commission, 2014 [cit. 20. 12. 2016]

[9] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 466. ISBN 978-80-7478-502-3.

kritizována Velkým senátem Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), který naznal, že i když je rozdělení moci na národnostním principu (zvlášť s ohledem na nedávnou minulost) legitimní, takové opatření nemůže bezdůvodně vylučovat všechny ostatní národní skupiny.[10] Volební právo bylo dlouho omezeno také cenzem majetkovým, který z politického života vylučoval nemajetné. Rakousko-Uhersko mělo zavedený systém kurií, kdy volební právo nabývali pouze členové kurie. Kurie byly zpočátku čtyři (velkostatkářská, městská, obchodní a venkovská), ve které mohli hlasovat pouze občané, kteří splnili stanovené podmínky. Tento cenzus byl zrušen v roce 1896, vytvořením nové všeobecné kurie, v níž mohli hlasovat všichni muži. Volební právo tak bylo všeobecné (i když pouze pro muže), ale stále nerovné.[11]

Volební právo může být omezeno některým představitelům veřejné moci, typicky příslušníkům bezpečnostních sborů (Holandsko, Maďarsko, Řecko). Mezi další možnosti omezení všeobecnosti volebního práva lze zahrnout trest odebrání občanských práv, který zbavuje potrestané i volebního práva. Takový trest znalo v trestním zákoně č. 86/1950 Sb. i československé právo. Tento trest tak slouží k jednoduchému vyřazení jednotlivce z účasti na politickém životě v zemi. Pokud je používán k trestání příslušníků politické opozice, pak zásadně narušuje nejen všeobecnost, ale i rovnost volebního práva, jak potvrdil i Výbor pro lidská práva ve věci Landinelli Silva proti Urugayi.[12]

Omezení všeobecnosti také nastává v zemích, které neumožňují výkon volebního práva osobám vykonávajícím trest odnětí svobody. Tato praxe byla kritizována ESLP ve věci Hirst proti Spojenému království, kdy soud označil za nepřípustné blanketové zbavení volebního práva. Podle ESLP by tak k odebírání volebního práva vězňům nemělo docházet automaticky a nediferencovaně.[13] Ve Spojených státech je tato situace horší v tom smyslu, že některé státy (např. Florida, Kentucky, Virginie) zbavují volebního práva všechny osoby, které byly odsouzené za trestný čin, a to i poté co již vykonali trest odnětí svobody. Nejvyšší soud tuto státní úpravu posvětil ve věci Richardson v. Ramirez jako ústavně konformní. Problematický je v tomto kontextu také fakt, že tato

---

[10] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 472. ISBN 978-80-7478-502-3.
[11] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 31. ISBN 978-80-7201-734-8.
[12] OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. s. 50. ISBN 978-80-89603-41-1.
[13] MOLEK, 2014, op. cit., s. 457

praxe neproporčně dopadá na menšiny (jako jsou třeba Afroameričané).[14] A nakonec může volební právo být omezováno také z důvodů duševního stavu jednotlivců, jež jsou omezeni nebo zbaveni svéprávnosti a z téhož důvodu je jim ustanoven opatrovník.

1.2 Rovnost volebního práva

Princip rovného volebního práva je úzce provázaný s principem všeobecnosti volebního práva, který ovlivňuje, kdo se voleb může účastnit. Princip rovnosti pak určuje míru jejich účasti ve volbách. Obsahem tohoto principu jsou zásady, že každý volič má stejný počet hlasů a každý hlas má stejnou váhu.

Historicky docházelo k implementaci těchto principů postupně a dlouhou dobu bylo standardem nerovné volební právo. Rovnost byla omezována především hlasováním ve volebních kuriích a pluralitním hlasováním. Volební úprava v Rakousku-Uhersku stanovovala již zmíněné čtyři zvláštní kurie a jednu všeobecnou, kdy tak určité privilegované skupiny obyvatelstva měly dva hlasy. Další nerovnost kuriálního systému spočívala v nepoměru voličů oprávněných hlasovat v kurii s počty zastupitelů vysílaných do Říšské rady. Opět zde byli zvýhodněni voliči ve zvláštních kuriích. Systém pluralitního hlasování se až do roku 1948 uplatňoval i ve Spojeném království. Tento systém také umožňoval dvojí hlasování, a tak například podnikatelé, kteří měli sídlo svého podnikání v jiném volebním obvodu než své bydliště, mohli hlasovat v obou obvodech. Kromě toho existovaly také zvláštní volební obvody určené pro absolventy určitých univerzit, které rovněž umožňovaly těmto privilegovaným voličům dvojí hlasování. Zvláštní systém pluralitního hlasování byl uplatňován také v Belgii, kdy byl druhý hlas přidělován mužům na základě kritéria majetku nebo otcovství dětí narozených v manželství. Třetí hlas pak patřil tomu, kdo dosáhl určitého stanoveného vzdělání nebo zastával jistou veřejnou funkci.[15]

Jelikož princip rovnosti je tématem této práce, jeho jednotlivé zásady či faktory, jež jej ovlivňují, budou podrobněji popsány v dalších kapitolách.

1.3 Přímost

Přímé volební právo je všeobecně rozšířené a uznávané jako důležitý princip volebního práva, ale zároveň není bezpodmínečnou součástí svobodných voleb v demokratickém

---

[14] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. 4. vyd. New York: Wolters Kluwer, 2011. Aspen student treatise series. s. 900 an. ISBN 978-0-7355-9897-3.

[15] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 31 an. ISBN 978-80-7201-734-8.

státě. Tuto skutečnost dokládají příklady států, kde některé veřejné funkce jsou voleny nepřímou volbou. Nejznámější z nich je jistě volba prezidenta Spojených států, který není volen přímo voliči, protože ti nejprve volí volitele, kteří až následně oficiálně zvolí nového prezidenta. Stejně tak nepřímé jsou volby senátorů ve Francii, jenž nejsou voleni přímo lidem, ale prostřednictvím zvolených obecních a regionálních zastupitelů, kteří určí delegáty, jež nakonec volí pro daného senátora. Ne nepodobně je také ustavována Spolková rada (Bundesrat) Německa, která je vytvářena z delegací z členů zemských vlád.

Obsah přímosti volebního práva je podle M. Antoše *„požadavek, aby voliči odevzdávali svůj hlas bezprostředně tomu, kdo má být zvolen do voleného orgánu. Opakem je nepřímé volební právo, kdy voliči vybírají jen volitele, tedy jakési prostředníky, kteří teprve provedou konečnou volbu.“*[16] Princip přímosti je spjat s osobním volebním právem, kdy volič projevuje osobním hlasováním svoji vlastní, ničím neovlivněnou vůli při výběru zástupců.

Ve většinovém volebním systému, kde volič odevzdává svůj hlas jednomu konkrétnímu kandidátovi, je přímé volební právo trochu jiné, než v poměrném systému, ve kterém volič svůj hlas dává politické straně, potažmo její kandidátní listině. I v poměrném volebním systému je však volební právo přímé, dokud jsou na hlasovacím lístku kandidáti politické strany určeni přímo jménem. Problém a možné prolomení přímosti volebního práva by tak mohl nastat ve chvíli, kdy by se voliči rozhodovali pouze mezi politickými stranami, které by samy určovaly, kdo za ně bude zvolen poslancem.[17]

Cílem přímého volebního práva tedy je *„zaručení nepřetržení legitimizačního řetězce od voličů ke zvoleným, přičemž této zásadě samozřejmě neodporuje následné jednání zvolených, jako je například odmítnutí volby či vzdání se mandátu.“*[18]

1.4 Tajnost

Tajnost volebního práva je z povahy věci uplatňována pouze u výkonu aktivního volebního práva, tedy při samotném aktu hlasování. Jedná se o nezbytnou podmínku svobodného výkonu volebního práva, protože pouze tajnou volbou lze zajistit skutečně svo-

---

[16] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 65. ISBN 978-80-7201-734-8.
[17] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 145. ISBN 80-210-0406-1.
[18] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 499. ISBN 978-80-7478-502-3.

bodné rozhodnutí voliče.[19] Podle J. Filipa pak obsah tohoto principu *„spočívá v tom, že pro voliče jsou zajištěny podmínky, které znemožňuji zjišťovat a zjistit, jak konkrétní volič hlasoval a jaký byl obsah jeho rozhodnutí tohoto voliče.“*[20] Důležitým prvkem tajnosti, který odlišuje volby svobodné od voleb nesvobodných, je ukotvení tajnosti jako voličovy povinnosti. Pokud je tajné hlasování koncipováno pouze jako právo voliče, pak hrozí faktické nenaplnění tohoto principu, jelikož kdyby tohoto práva využil pouze jeden volič, tajnost jeho volby by nebyla zajištěna. Právo na tajné hlasování tak nelze realizovat samostatně, ale je závislé na tom, aby stejně hlasovali i ostatní voliči. Nehledě na to, že pouhé právo na tajné hlasování může vést k nátlaku na voliče, aby hlasovali veřejně a také konformně. Výklad principu tajného hlasování jako pouhého práva na tajnou volbu (nebo dokonce jeho legislativní zakotvení) bylo běžné v socialistických zemích východní Evropy. Proto je nutné, aby tajné hlasování bylo povinností voliče, jedině tak je možné tento princip naplnit. Právo na tajné volební hlasování tak samo implikuje, že se jedná o povinnost.[21]

Princip tajnosti tak směřuje primárně proti státu, k zamezení nežádoucího ovlivňování ze strany státní moci. Je to právě stát, jehož povinností je zabezpečit opatření umožňující tajné hlasování. Princip tajného hlasování však nesměřuje pouze proti státu, ale má i horizontální účinky, které se uplatňují mezi soukromými osobami navzájem (např. proti zaměstnavateli, politické straně, ale třeba i v rámci rodiny). Horizontální působení tohoto principu ovšem nebrání, aby se volič sám tajnosti vzdal a veřejně se ke své volbě přihlásil (často ve formě povolebních průzkumů, tzv. exit polls).[22]

Princip tajného hlasování může být ohrožen taky způsoby distančního hlasování, jako je hlasování korespondenční nebo elektronické. V takovém případě volič nehlasuje ve chráněném prostředí volební místnosti, ale v prostředí, kde může být ohrožen nátlakem jiné osoby, nebo „nákupčího“ jeho hlasu v případě kupčení. Omezeným protiopatřením k zamezení tohoto nátlaku je možnost odeslat svůj hlas znovu později a tak nahradit svou dřívější volbu, jak to dovoluje norská a estonská právní úprava.[23]

---

[19] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 500. ISBN 978-80-7478-502-3.
[20] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 146. ISBN 80-210-0406-1.
[21] Ibid.
[22] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 73. ISBN 978-80-7201-734-8.
[23] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 503. ISBN 978-80-7478-502-3.

1.5 Svobodné volby

Princip svobodných voleb stojí v jádru právní úpravy volebního práva v demokratickém a právním státě. Skutečně demokratický stát nemůže existovat bez svobodných voleb. Pro naplnění tohoto principu jsou klíčová další související politická práva, jako jsou především svoboda projevu, právo sdružovací, právo shromažďovací a jiné. Volby, které by nerespektovaly princip svobodných voleb, by sloužili pouze jako způsob obsazování veřejných funkcí, bez toho, aby těmto orgánům udělily legitimitu.[24]

V užším pojetí může princip svobodných voleb znamenat pouze svobodný výkon volebního práva. Tento základní výklad by ale bylo přesnější označit jako princip svobody hlasování (free suffrage).[25] Takto je svoboda volebního práva zakotvena v Kodexu správných postupů ve volebních věcech vypracovaného Benátskou komisí (dále jen Kodex), kde je princip svobody hlasování složen ze dvou prvků: svobodného utvoření rozhodnutí voliče a svobodného vyjádření tohoto rozhodnutí.[26]

Pro zajištění skutečně svobodných voleb je ale nutné nahlížet na tento princip nejen jako na organizaci volebního procesu, ale i lidsko-právní stránku tohoto principu. „*U svobodných voleb je totiž třeba mít na zřeteli nejen jejich formálně právní úpravu, nýbrž zejména celkovou politickou a společenskou atmosféru.*“[27] Nutným předpokladem tak je ideologická neutralita státu, kdy stát jakožto subjekt zajišťující řádný a svobodný průběh voleb, se nemůže vázat na žádnou ideologii nebo náboženství či politické uskupení, ale naopak musí respektovat ideologickou pluralitu. Toto vylučuje mocenský nátlak na voliče, kdy by stát nutil voliče hlasovat pro nebo proti určitému politickému subjektu. Zde se také projevuje provázanost s principem tajného hlasování, který je poslední pojistkou proti takovému vměšování státu do volebního procesu.

Ve svobodných volbách je také vyloučeno mocenské zasahování veřejné moci do volné soutěže politických subjektů, ať už se jedná o zvýhodňování určitého subjektu (např. poskytnutím neodůvodněně většího prostoru ve veřejnoprávních médiích) nebo zásahy znevýhodňující určité subjekty v politické soutěži (např. cílené omezování svo-

---

[24] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 104. ISBN 978-80-7201-734-8.
[25] Ibid., s. 106
[26] Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. Council of Europe – Venice Commission, 2014 [cit. 20. 12. 2016]
[27] OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. s. 44. ISBN 978-80-89603-41-1.

body shromažďovací, nebo dokonce správní či trestní postihy opozičních politických sil).[28]

Princip svobodných voleb můžeme také rozčlenit na svobodu aktivního a pasivního volebního práva. V jádru aktivního volebního práva tak stojí svoboda voliče se rozhodnout mezi jednotlivými kandidáty, potažmo politickými subjekty. Toto zahrnuje i právo voleb se nezúčastnit (v zemích, kde není zakotvena volební povinnost). Svoboda pasivního volebního práva obnáší především svobodu ucházet se o volenou funkci a takovou právní úpravu volebních kampaní, jenž respektuje princip svobodných voleb.

Důležitým prvkem svobodných voleb je také soudní kontrola, která je garantem dodržování a naplňování všech principů ovládajících volební právo. Soudní přezkum voleb má dvě dimenze, a to jednak ochranu volebního práva jednotlivcem před zásahy v průběhu volebního procesu a také zájem společnosti jako celku na ochraně průběhu voleb a legitimačních účinků jejich výsledků. Taktéž volební soudnictví představuje záruku voleb jako skutečných voleb, tedy toho, aby výsledky voleb odpovídaly odevzdaným voličským hlasům, což má zajistit ochranu před manipulací s těmito hlasy.

---

[28] OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. s. 44. ISBN 978-80-89603-41-1.

2 Teoretické a doktrinální vymezení rovnosti volebního práva

Princip rovnosti volebního práva je uplatněním obecné hodnoty rovnosti do problematiky regulace voleb. V. Knapp říká, že *„rovností se však v politickém i v právním významu nerozumí rovnost fyzická, nýbrž rovnost sociální, zpravidla chápaná jako rovnost „před právem“, vyjádřená zásadou, že po právu se má s každým v stejné situaci nakládat stejně.“*[29] Rovnost jako právní princip tak neznamená obecnou rovnost každého s každým, ale zaručení stejného základního právního postavení.

Rovnost se stávala východiskem demokratických revolucí již od konce 18. století, kdy otcové zakladatelé Spojených států v Deklaraci nezávislosti považovali za samozřejmou pravdu, že všichni lidé jsou stvořeni sobě rovni. Na myšlenky americké revoluce se odvolávali i revolucionáři ve Francii a rovnost všech lidí byla obsažena i v katalogu základních práv, obsažených v Deklaraci práv člověka a občana. Za všeobecně uznanou byla rovnost přijata v přelomovém dokumentu OSN Všeobecné deklaraci lidských práv, která ve svém článku 7 říká, že všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakéhokoli rozlišování.

Rovnost tak začala nahrazovat původní představy o přirozené hierarchii lidí ve společnosti ideou rovnosti, protože pouze zřízení založená na principu rovnosti mohou nabývat legitimitu. Rovnost je tak nyní důležitým prvkem uspořádání demokratické společnosti a jednou z hlavních záruk politické autonomie lidí.[30] Prosazování principu rovnosti do volebního práva se však potýkalo s obtížemi, což dokládá fakt, že i v současnosti jde o diskutované téma volebních systémů a právní úpravy voleb.[31] Přesto je nyní tento princip vtělen i do mezinárodních lidsko-právních dokumentů, např. v člán-

---

[29] KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. 22 s. ISBN 80-7179-028-1.

[30] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 9-32. ISSN 1744-5515.

[31] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 134. ISBN 80-210-0406-1.

ku 21 odstavci 3 Všeobecné deklarace lidských práv[32] nebo v článku 25 písmenu b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech[33].

Rovné volební právo je tak nedílnou součástí liberálně demokratického státu, jako způsob legitimace veřejné moci. Bez obecné rovnosti občanů státu, vyjádřené v procesu voleb principem rovného volebního práva, není možné vyjádření suverenity lidu, od nějž stát získává svoji legitimitu, která mu umožňuje demokraticky vykonávat svoji moc. Režim založený na politické nerovnosti, se nemůže odvolávat na to, že vyjadřuje svrchovanost lidu. Proto je rovnost úzce spojená se suverenitou lidu a také nezbytná pro tvorbu demokratických institucí politické reprezentace jako prostředek vyjádření vůle lidu a jeho účasti na správě věcí veřejných.[34] Nutno dodat, že i po odvolení si společnost nadále zachovává svou svrchovanost a může ji tak různými způsoby vykonávat i mimo volební místnosti, a to formou účasti v politických stranách, občanských sdruženích, odborech nebo jiných zájmových skupinách. Dále také např. prostřednictvím kontroly veřejné moci díky právu na informace, kritického tisku a rovněž formou přímé demokracie (referenda) apod.[35]

Převzetí principu rovnosti do právní úpravy voleb tak sebou přináší zakotvení zákazu bezdůvodného zvýhodňování nebo znevýhodňování, ať už kandidujících subjektů nebo voličů. Podle P. Molka je *„princip rovnosti nutno vidět i jako projev demokratického principu, podle nějž politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny. Tomuto demokratickému principu by totiž zjevně protiřečilo, pokud by volební systém byl nastaven tak, že by v konečném důsledku o většinové (tedy početně) vůli voličů nemohlo být řeči.“*[36] Sadurski ovšem argumentuje opačně, tedy že demokracie je legitimizována prostřednictvím vlády většiny a jejího napojení na politickou rovnost, ze které vychází.[37]

---

[32] Všeobecná deklarace lidských práv [online]. United Nations, Informační centrum OSN v Praze [cit. 4. 3. 2017]

[33] Mezinárodní pakt o občanských a politických právech [online]. United Nations, Informační centrum OSN v Praze [cit. 4. 3. 2017]

[34] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 12-13. ISSN 1744-5515.

[35] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 31. ISBN 80-210-0406-1.

[36] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 475. ISBN 978-80-7478-502-3.

[37] SADURSKI, Wojciech. Majority Rule, Legitimacy and Political Equality. *EUI WORKING PAPER, LAW*, Praha: ASPI, 2005, roč. 2005, č. 21, s. 30-31. ISSN 1725-6739.

Princip rovnosti volebního práva je subjektivním právem jak voliče, tak subjektů účastnících se politické soutěže. Požadavek na rovné volební právo směřuje primárně proti všem složkám veřejné moci. Je závazný pro výkonnou moc při organizovaní a pořádání voleb, je zohledněn mocí zákonodárnou při tvorbě právní úpravy voleb a nakonec slouží i jako hledisko rozhodování ve volebním soudnictví při soudním přezkumu.[38]

2.1 Rovnost volebního práva aktivního a pasivního

Rovnost se u volebního práva pasivního uplatňuje především jako rovnost volebních subjektů v politické soutěži i jako jejich rovnost před zákonem a volebními orgány. Pro tuto oblast je tak klíčová ideologická neutralita státu, jenž brání zasahování do politické soutěže ze strany veřejné moci a zvýhodňování nebo naopak znevýhodňování politických subjektů. Na straně pasivního volebního práva je tak ideologická neutralita státu důležitým předpokladem zajištění rovnosti subjektů v politické soutěži, a to jak ve prospěch osob kandidujících za tyto subjekty, tak i ze strany jejich podporovatelů nebo voličů. Do této problematiky mohou spadat také opatření, zaobírající se rovností kandidátů na kandidátních listinách, jako jsou kvóty, které mají zajišťovat rovné zastoupení mužských a ženských kandidátů nebo pomoci k zastoupení národnostním menšinám.[39]

Rovnost volebního práva pasivního ale nemůže být pojímána jako rovnost formální, bylo by nerealistické požadovat, aby všechny subjekty politické soutěže měly např. rovný přístup do veřejnoprávních médií. Princip absolutní rovnosti tak musí být v tomto případě vyvažován jinými zájmy, jako např. zájmy voličů být informováni o dění na politické scéně a v politických subjektech podle jejich relativního významu.[40] Pojetí rovnosti volebního práva pasivního se tak odráží v principu rovnosti příležitostí.

Rovnost volebního práva aktivního je pak určována především dvěma principy, a to jeden volič jeden hlas (one person – one vote) a zásadou rovné váhy hlasu (one vote – one value). Tyto principy vychází z demokratické zásady rovnosti, která zaručuje všem občanům podíl na správě věcí veřejných i prostřednictvím účasti v politických procesech jako jsou volby.[41] V minulosti byla rovnost volebního práva aktivního porušována přes právní zakotvení pluralitního hlasování nebo voličské kurie, v současnosti se častě-

---

[38] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 135. ISBN 80-210-0406-1.
[39] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 478. ISBN 978-80-7478-502-3.
[40] Ibid., s. 478
[41] Ibid., s. 473

ji jedná o porušování rovnosti v rovině faktické. Příkladem může být fenomén propadnutých hlasů, tedy situace, kdy hlasy pro určité kandidáty nemají vliv na složení voleného zastupitelského sboru. Nejčastěji tento fenomén nastává ve většinovém volebním systému, ale najdeme jej i v systémech poměrných, u problematiky uzavírací klauzule, kde „propadnou“ hlasy pro strany, jež nedosáhly nutného minimálního procentního výsledku. Dále mohou být znevýhodňováni voliči, kteří se častěji zdržují v cizině, ale jsou občané států, které nedovolují volit v zahraničí.[42]

Rovnost aktivního a pasivního volebního práva však nejsou ve skutečnosti od sebe úplně odděleny, ale naopak reálně jsou mnohdy propojeny, jelikož znevýhodnění způsobené kandidátům a politickým stranám často bude znevýhodňovat také jejich voliče (vyšší uzavírací klauzule tak poškozuje nejenom menší politické strany, ale i jejich voliče, kterým hrozí propadnutí hlasu).[43]

2.2 Rovnost formální a materiální

Rovnost formální (v Kodexu označena jako rovnost absolutní – strict) nerozlišuje jednotlivé subjekty politické soutěže a garantujeme jim rovné zacházení bez ohledu na jejich preference v průzkumech veřejného mínění nebo dle dřívějších volebních výsledků. Formální rovnost, jak je uplatňována u aktivního volebního práva, pak znamená, že není možné přihlížet k rase, náboženskému vyznání, ekonomickému postavení, politické orientaci nebo jiným atributům, a to ani k těm, které by mohly značit lepší orientaci v politice a současném dění (jako např. vzdělání nebo zastávání určité veřejné funkce) anebo přínos občanů pro rozvoj státu a podle takového klíče zvýhodňovat nebo naopak znevýhodňovat některé voliče.[44]

Oproti tomu materiální pojetí rovnosti (v Kodexu označované jako rovnost relativní - proportional) se snaží zohlednit faktické nerovnosti mezi politickými subjekty, spočívající právě v jejich společenské významnosti, kdy by bylo absurdní například požadovat, aby kandidáti jakéhokoliv kandidujícího subjektu měli stejný prostor ve veřejnoprávních médiích jako kandidáti vládních stran. Toto bylo formulováno v Německu jako tzv. odstupňovaná rovnost šancí, kterou převzal i český Nejvyšší správní soud.[45]

---

[42] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 476. ISBN 978-80-7478-502-3.
[43] Ibid., s. 483
[44] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 135. ISBN 80-210-0406-1.
[45] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 10. 3. 2017].

V takovém případě je přípustné rozlišování mezi subjekty účastnícími se politické soutěže na základě jejich voličské podpory. Běžné je například stanovení odlišných podmínek pro nezávislé kandidáty a politické strany.[46]

[46] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 36. ISBN 978-80-7201-734-8.

3 Principy rovnosti volebního práva

Jednotlivé principy, které určují rovnost volebního práva, jsou upraveny např. v Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech. Ten rozlišuje tři základní oblasti úpravy rovnosti, a to rovnost počtu hlasů (equal voting rights), rovnost váhy hlasu (equal voting power) a rovnost příležitostí (equality of opportunity).[47]

3.1 Rovnost počtu hlasů (one person – one vote)

Požadavek na rovnost počtu hlasů ve většině států znamená jeden hlas pro jednoho voliče a vyloučení pluralitního hlasování, které umožňuje některým voličům účast ve volbách ve více místech a hlasovat tak více než jednou. Ve volebních systémech, které dávají voličům více hlasů je pak nutné, aby každý volič měl stejný počet hlasů. Projevem aritmetické rovnosti pak je, že každý jeden hlas může být započítán pouze jednou.[48] Tomuto odpovídá také rovnost při sčítání hlasů, tedy právo kandidujících subjektů na takový poměrný úspěch při zisku mandátů, který odpovídá počtu hlasů, jež ve volbách získaly.

3.2 Rovná váha hlasu (one vote – one value)

Zásada rovné váhy hlasu přímo navazuje na předchozí zásadu rovnosti počtu hlasů a logicky ji tak dovádí do konce, protože skutečná rovnost volebního práva není zaručena pouze tím, že každý jeden volič bude mít pouze jeden hlas, pokud každý hlas nebude mít stejnou váhu.[49]

Pokud tedy rovnost počtu hlasů říká, že každý volič má mít stejný počet hlasů, pak princip rovné váhy hlasu znamená, že jejich hlas má mít stejný význam, potažmo rovný účinek na alokaci mandátů v zastupitelském sboru.[50] Tento princip tak může být označován jako kvantitativní rovnost, což vyjadřuje požadavek na stejnou početní váhu každého hlasu při rovných volbách. Rozlišuje se, jestli má hlas stejnou váhu při sčítání hla-

---

[47] Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. Council of Europe – Venice Commission, 2014 [cit. 20. 12. 2016]

[48] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 13. ISSN 1744-5515.

[49] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 137. ISBN 80-210-0406-1.

[50] CHRYSSOGONOS, 2012, op. cit., s. 13

sů anebo i po jejich sečtení, ve fázi vyhodnocování. Rovnost pouze při sčítání je typická pro většinové systémy, ve kterých se zpravidla usiluje o jeden mandát ve volebním obvodu. Pro vítězství pak stačí pouhá většina hlasů (nebo dokonce relativní většina, tj. více hlasů než mají ostatní kandidáti), zatímco zbylé hlasy „propadnou“ bez toho, aby ovlivnily politickou reprezentaci. Oproti tomu, poměrné volební systémy přikládají více či méně rovnosti hlasů i po jejich sečtení, při vyhodnocování volebních výsledků. Poměrné systémy se snaží o co nejméně „propadnutých“ hlasů a tak jsou mandáty rozdělovány buď na výpočtu průměrné hodnoty hlasu voliče ve volbách (systém volebního kvocientu), nebo na výpočtu průměrného počtu hlasů potřebných k dosažení mandátu (systém volebního dělitele).[51]

Princip zaručuje rovnoměrné rozdělení mandátů mezi volebními obvody, na základě objektivních a legitimních kritérií. Kodex pak uznává kritéria jako počet obyvatel, počet občanů (se započítáním i nezletilých), počet registrovaných voličů nebo i počet skutečně hlasujících voličů. Dodržování těchto kritérií a jejich zohlednění při tvorbě nebo úpravách volebních obvodů pomáhá předcházet nerovnostem mezi obvody a zabránit situacím, kdy hlas voliče v jednom obvodu má výrazněji větší váhu než hlas voliče v jiném obvodu. Určitá míra nerovnosti je ale nevyhnutelná, jelikož těžko půjde kreslit hranice volebních obvodů bez ohledu na demografické a geografické podmínky, a tak je určitá míra nerovnosti mezi velikostí volebních obvodů přijatelná. Kodex pak uznává odchylku od průměru 10-15 % s tím, že rozdíl větší než 15 % by byl nepřijatelný.[52]

3.3 Rovnost příležitostí

Princip rovnosti příležitostí je spjatý s rovností volebního práva pasivního, jelikož tento princip působí na kandidující subjekty, kterým má umožňovat rovné podmínky v politické soutěži. Obecně řečeno, politický a volební systém by měl poskytnout všem subjektům politické soutěže rovnou příležitost získat většinu v zastupitelském sboru.[53] Jedná se o další projev principu ideologické neutrality státu, kdy veřejná moc nesmí přihlížet k jednotlivým politickým subjektům, ale zacházet s nimi za stejných podmínek. Jedná se především o stejné podmínky pro financování politických stran, financo-

---

[51] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 137. ISBN 80-210-0406-1.

[52] Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. Council of Europe – Venice Commission, 2014 [cit. 20. 12. 2016]

[53] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 16 an. ISSN 1744-5515.

vání volebních kampaní (včetně možných příspěvků ze strany státu), přístup do veřejnoprávních médií a obecně úpravu volebních kampaní.

Můžeme tedy říci, že k naplnění principu rovných příležitostí nemůže dojít ve volebních systémech, jež svou právní úpravou zvýhodňují zavedené politické strany proti nově vzniklým subjektům nebo podporují trvání bipartismu, kdy za jakýchkoliv politických nebo společenských okolností, většinu získá jedna ze dvou zavedených stran, a to i když by nezískala nadpoloviční většinu hlasů. Takové systémy znemožní malým stranám podíl na určování veřejné politiky nebo dokonce i pouhou politickou kontrolu většiny. To je obzvláště důležité pro malé strany, které se z různých důvodů[54] nemohou stát většinovými. Na druhou stranu je nutné, aby se volební systém řídil rovnou příležitostí stran oslovovat voliče ve svobodné soutěži politických subjektů a neprováděl tento princip ad absurdum až do jakési kvaziekologické funkce, kdy by se rovnost příležitostí zvrátila v ochranu malých a okrajových politických subjektů od zániku. Stejně tak by systém neměl zachovávat politický bipartismus nad rámec své historické udržitelnosti.[55]

V různých oblastech právní úpravy (a v různých zemích) jsou odlišně aplikovány princip rovnosti formální (absolutní) nebo materiální (relativní), a to většinou proto, že princip rovnosti není jediný veřejný zájem, který dopadá na danou situaci. V úvahu přicházejí princip integrace nebo také zájem na rovném zastoupení mužů a žen.

Nutno říct, že podle kodexu nejde o porušení rovnosti volebního práva, pokud jsou činěna opatření za účelem zaručení reprezentace národnostních menšin. Taková opatření mohou znamenat rezervované mandáty pro národnostní menšiny nebo např. neuplatňování uzavírací klauzule pro strany zastupující zájmy národnostních menšin.

---

[54] Ať už z důvodů, že zastávají ve společnosti okrajové postoje nebo jejich voličské zastoupení je omezeno lokálně nebo i díky jiným faktorům.

[55] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 17. ISSN 1744-5515

4 Rovnost volebního práva jako další cíl vývoje volebního práva

V průběhu dějin bylo volební právo rozšiřováno na další a další skupiny obyvatelstva, čímž došlo k naplnění všeobecnosti volebního práva. Problematika všeobecnosti volebního práva je tak nyní spíše okrajová, jako volební právo osob omezených na svéprávnosti nebo téma volebního práva osob ve výkonu trestu odnětí svobody. Oproti tomu naplňování rovnosti volebního práva je dnes stále aktuální tématem, které ovlivňuje nedávné volby a stává se tak předmětem širší společenské diskuze.[56] Rovnost je tak jedním z klíčových bodů při debatách o změně volebního systému a stejně tak je rovnost volebního práva často řešena ve volebním soudnictví.[57]

Kromě toho, že jsou volby, jak již bylo řečeno, způsobem ustavení do funkce, mohou také být výrazem určitých hodnot, jako jsou svobodné a demokratické volby, které jsou prostředkem k utvoření politické reprezentace legitimované (vítězstvím ve volbách) k výkonu státní moci.[58]

Na začátek této kapitoly je také nutné vymezit, jaké jsou vlastně funkce voleb, aby bylo dále možné si říci, jaký existuje vztah mezi těmito funkcemi a změnami vedoucími ke zvyšování či zmenšování rovnosti volebního práva. Teorie rozlišuje několik takových funkcí. Za nejdůležitější z těchto funkcí můžeme označit funkci legitimační. Volby nelegitimují pouze konkrétní složení zastupitelského sboru, vládu nebo jimi prosazovanou politiku, ale celé liberálně demokratické státní zřízení a uspořádání společnosti. Legitimační funkce voleb tak vyjadřuje, že společnost všeobecně akceptuje volby jako prostředek výběru politických elit. S touto funkcí souvisí také další funkce voleb, a to volby jako závazné politické statistiky, kdy voliči vyjadřují volbou svůj politický názor, jež má bezprostřední právní následek, a to ustanovení voleného zastupitelského sboru. Takto ustanovený zastupitelský sbor reflektuje volební výsledky a přeneseně i názory společnosti (teorie zastupitelského sboru jako zrcadla – Parliament as the Mirror).[59] Zvolený orgán je tak legitimován k výkonu veřejné moci, a to až do konání dalších voleb.

---

[56] Např. poslední prezidentské volby v USA, zrušení 5% uzavírací klauzule před posledními volbami v Německu do Evropského parlamentu nebo podobný (i když neúspěšný) pokus Strany zelených a České pirátské strany v ČR.

[57] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 133. ISBN 80-210-0406-1.

[58] Ibid.

[59] Ibid., s. 44

Důležitou úlohu voleb charakterizuje také funkce integrační, kdy volby působí ke sjednocování názorově a politicky roztříštěné společnosti na aktuální celospolečenská témata kolem politických stran nebo jiných subjektů politické soutěže. To umožňuje integraci mnoha názorově a politicky lišících se voličů do pouhých několika ideologických platforem, jež tvoří převážně politické strany. Voliči se tak při volbě ztotožňují s hodnotami a názory politických subjektů a svou účastí také přispívají k legitimitě voleného sboru a přeneseně i celého státního zřízení. S integrační funkcí úzce souvisí princip vytvoření stabilní a funkční vlády. V parlamentních systémech je vytvoření stabilní a funkční vlády přímo jedním z hlavních účelů voleb. To znamená, že vláda bude mít oporu v zákonodárném sboru, jako přímou podmínku své existence v parlamentních systémech, kterému se vláda zodpovídá nebo obecněji k umožnění prosazování vládní politiky přes legislativní proces. Zohledňování této funkce je v současnosti jednou z priorit při hodnocení a změnách volebních zákonů.[60]

Kontrolní funkce voleb potom vyjadřuje princip vlády na čas, důležitý prvek demokratických voleb, který umožňuje voličům kontrolovat činnost stávající většiny. Toto se projevuje tak, že na konci volebního období vládnoucí většina obhajuje svoji politiku a v důsledku volebních výsledků je pak potvrzena jako většina, nebo se na další volební období stane menšinou.[61]

Rovnost volebního práva je také závislá na volebním systému. Rovnost se projevuje odlišně v systému většinovém a jinak v poměrném volebním systému. Různé systémy rozdělování mandátů v závislosti na voličských hlasech krom toho zásadně ovlivňují i politický systém, stranický systém, ale i volební chování voličstva. Můžeme také říci, že rovná váha hlasu a rovnost příležitostí politických subjektů konvenuje více systému poměrnému, kde mají jednotlivé hlasy zásadnější vliv na následné rozdělování mandátů v rámci zastupitelského sboru. Poměrnému systému také svědčí rovnost příležitostí, která je v poměrných systémech obecně více naplňována. Většinové systémy podle Sartoriho mají totiž reduktivní vliv na počet zastoupených politických stran. Poměrný systém proti tomu nemá na stranický systém multiplikační účinek, ale pouze reprezentativní – v zastupitelském sboru zasednou zástupci různých společenských zájmů a názorových proudů. Důležitým prvkem poměrného zastoupení je rozdělení hlasů na křesla v rovném poměru s cílem zachytit tak spravedlivě rozdělení společnosti. Poměrný systém by tak měl s určitou mírou přesnosti odrážet smýšlení společnosti, většinový systém tyto partikulární zájmy a názory omezuje a tím integruje do menšího počtu, generujíce za-

---

[60] OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. s. 11. ISBN 978-80-89603-41-1.
[61] Ibid.

stupitelský sbor rozdělený na pouhých několik subjektů a opomíjející přesnou reprezentaci ve prospěch uměle konstruované většiny.[62] V poměrných volebních systémech je pak rovnost volebního práva spjata s principem proporcionality, kdy je rovná váha hlasu ovlivněna proměnnými volebního systému (jako je volební geometrie, nebo aritmetika).[63]

Právní úprava volebního systému a jeho pojetí principu rovnosti volebního práva má vliv nejen na politický systém, ale i na samotné rozhodování voličů. Převážně ve volebních systémech, jež neumožňují zastoupení malých, ale ne nevýznamných politických subjektů v zastupitelském sboru, můžeme hovořit o fenoménu „propadnutých hlasů". Tyto volební systémy totiž nabádají voliče k tomu, aby změnili své preference pro menší strany a raději hlasovali pro stranu, jež má zastoupení v zastupitelském sboru téměř jisté, z obavy aby jejich hlas pro malou stranu nepropadl. Tento fenomén je typický převážně pro většinové volební systémy.[64] Problémem není ani tak moc samotná existence fenoménu propadnutých hlasů, ale spíše vliv volebního systému na voliče. Ten může způsobit, že voliči přijmou za svou strategii proti propadnutým hlasům a předem zavrhují menší strany (většinou ty samé strany, které získají nálepku, že hlas pro ně nemá význam, a to i v situaci, kdy jejich celospolečenská podpora není tak nízká, aby bylo jejich zastoupení v zastupitelském sboru předem vyloučeno).[65]

Projevem rovnosti volebního práva a zároveň možnou slabinou poměrných volebních systémů je jejich tendence k fragmentaci zastupitelského sboru. Na jednu stranu je zastoupení více politických subjektů v zastupitelském sboru charakterem otevřené demokratické společnosti, na druhou stranu po určitém stupni přestává být fragmentace nejen žádoucí, ale i ústavně konformní, jelikož se střetává s funkcí voleb ustavení stabilní a funkční vlády. Součástí a podmínkou této funkce je požadavek na funkční zastupitelský sbor.

---

[62] SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. Studijní texty. s. 44 an. ISBN 978-80-7419-048-3.

[63] KAŠPAR, Ondřej a STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*. 2011, roč. 2013, č. 7, s. 697. ISSN 0231-6625.

[64] Extrémním příkladem mohou být volby do dolní komory parlamentu Spojeného království v roce 1983, kdy pouze malý procentuální rozdíl mezi hlavními opozičními stranami (27,6% hlasů pro Labour party a 25,4% hlasů pro koalici Liberální strany a Sociálních demokratů) nebyl vůbec přenesen do zisku mandátů (32% mandátů pro Labour party a pouze 3,5% mandátů pro koalici Liberální strany a Sociálních demokratů).

[65] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 19. ISSN 1744-5515.

Dochází zde tak ke střetu dvou protichůdných principů, a to principu integrace a diferenciace zastupitelského sboru. Zastupitelské sbory totiž nejsou pouhým zrcadlem, jež má odrážet názory a společenské zájmy všech svých voličů, ale zároveň to jsou státní orgány, kterým jsou svěřeny důležité pravomoci. Připadá jim hlavně úloha přetvářet vůli vyjádřenou voliči do konkrétních veřejných politik, které poté mohou být realizovány prostřednictvím normotvorného procesu do závazných pravidel. Kromě toho je důležitým úkolem zastupitelského sboru provádět kontrolu výkonné moci nebo ustavovat vyšetřovací výbory a komise. V parlamentních demokraciích je také podpora zastupitelského sboru klíčová pro samotné sestavení vlády a při jeho velké fragmentaci se tak stává značně obtížným, ne-li nemožným sestavit stabilní vládu. Některé parlamentní republiky také svěřují svému nejvyššímu zastupitelskému sboru volbu hlavy státu. K praktickému výkonu těchto pravomocí, tak důležitých pro chod demokratického státu vyvstává požadavek na efektivní fungování zastupitelského sboru. Není ale třeba potřebu funkčního zastupitelského sboru redukovat pouze na stabilitu vlády, když ostatní pravomoci nevyžadují většinu (kontrola exekutivy) nebo naopak potřebují kvalifikovanou většinu (ústavní změny) v zastupitelském sboru. K posílení stability politického systému a zmenšení rizika fragmentace bývají do proporčních volebních systémů zaváděny integrační stimuly, zejména představované uzavírací klauzulí. Stanovení takové umělé podmínky pro vstup politického subjektu do zastupitelského sboru pomáhá snižovat počet těchto subjektů v zastupitelském sboru. Tyto odchylky od ideje poměrné reprezentace ale nemohou příliš omezovat rovnost volebního práva. Vytvoření stabilní vlády, ač je důležitým účelem funkčního zastupitelského sboru, není totiž jediným. Například plnění kontrolní funkce vyžaduje spíše poměrnější zastoupení a diferenciaci voleného sboru a tak klade důraz na rovnost volebního práva.[66]

Většinové volební systémy, které umožňují podstatné snížení početního zastoupení opozice v zastupitelském sboru, jež je tak významně nižší než podíl hlasů získaných ve volbách, jsou z hlediska rovnosti volebního práva přinejmenším problematické. Nezbytnou součástí respektování principu rovnosti je požadavek na přiměřené zastoupení menšin, které musí být i ve většinovém systému stále schopné efektivně se podílet na kontrole většiny v zastupitelském sboru. Což znamená, že k naplnění rovnosti volebního práva, musí být hlasy voličů menšiny přeměněny na přiměřený počet mandátů. Pouze tak mohou být hlasy menšiny vyjádřeny a menšinová politická síla zviditelněna natolik, že do budoucna bude mít příležitost stát se většinou.

---

[66] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 15 an. ISSN 1744-5515.

I když většinové volební systémy (např. v jednomandátových obvodech) nezohledňují hlasy voličů odevzdaných pro poražené kandidáty, alespoň nějaký význam tyto propadnuté hlasy mít mohou. Sice nebudou preference voličů poražených kandidátů v daném volebním obvodu zohledněny ve složení zastupitelského sboru přímo, ale započítají se do celkového počtu hlasů pro dané politické uskupení získaných celostátně a přispěje tak k její voličské síle. Alespoň v takovéto formě bude zachována vůle těchto voličů, jelikož zvolení zástupce není jediným způsobem k naplnění této voličské vůle. Ta je naplněna především prosazováním programu volené strany a přes zavádění podporovaných politik. Ve větším měřítku tak i propadnutý hlas může být součástí demokratického procesu. Alternativně, v poměrných volebních systémech, může i propadnutý hlas, který se neprojeví na rozdělení mandátů v daném volebním obvodu, přispět politickému subjektu celostátně k překročení uzavírací klauzule a získat tak vstup do zastupitelského sboru.

Oproti tomu většinové systémy, založené na malých jednomandátových obvodech by byly z hlediska rovného volebního práva nepřijatelné, pokud by voličské zastoupení různých politických subjektů bylo rovnocenné ve všech volebních obvodech, což by eliminovalo jakoukoliv opozici ve voleném zastupitelském sboru a také fakticky znemožnilo zastoupení jiného názorového proudu než většinového. Takovýto systém by zcela jistě byl závislý na účelovém kreslení hranic volebních obvodů, známém jako gerrymandering. Podobně ohrožující rovnost by byl systém dvou stran, který by mohl z politické reprezentace úplně vymazat malé strany, za předpokladu, že jejich voličské zastoupení není lokalizované do té míry, aby jim i takový systém zaručil reprezentaci.

Zásadním porušením rovnosti volebního práva by pak byl volební systém navržený, aby většinu v zastupitelském sboru získal určitý politický subjekt i přes to, že by nezískal většinu hlasů. Takový systém by zaváděl polickou nerovnost, která by pak znemožnila vykonání suverenity lidu a vyjádření jeho politické vůle. K naplnění skutečně demokratických voleb je totiž nutné, aby rozhodující vliv na utváření zastupitelského sboru měli voliči a ne zákonodárná moc, jež stanovuje pravidla volebního systému, který umožňuje zmíněné paradoxní situace.

Úplná rovnost volebního práva, chápaná zde jako rovná váha hlasu, je prakticky nemožná. Takové absolutní naplnění rovnosti by znamenalo přijetí čistě proporčního volebního systému, který by zrušil rozdělení státního území na jednotlivé volební obvody. Pouze tak by mohly být mandáty přidělovány přesně podle vůle a preferencí voličů. Kromě toho, že tato úplná rovnost by s sebou nesla problémy, které vyplývají z vysoké

poměrnosti volebního systému, tak by také drtivě omezila pravomoc zákonodárce ovlivňovat volební systém a jeho jednotlivé prvky.[67]

Rovnost volebního práva by tak neměla být chápana pouze jako požadavek na co nejvíce proporční volební systém. Princip rovnosti, ať už straní proporčnímu systému sebevíc, by měl být vykládán ve světle ostatních relevantních principů, jako jsou funkční a stabilní vláda nebo požadavek na funkční zastupitelský sbor. Konečná podoba volebního systému by měla být výsledkem vyvážení rovnosti oproti těmto ostatním principům a dalším faktorům, důležitým pro specifické podmínky (společenské, historické, politické, kulturní) dané země.

Poměrnost může negativně ovlivnit politickou stabilitu, a to ohrožením funkce voleb směřující k vytvoření stabilní a funkční vlády. Poměrnost volebního systému, jež vysoce cení rovnou váhu hlasu voličů, podněcuje vznik politických stran, které mohou být ideologicky zatvrzelé, jelikož poměrný systém usnadňuje vstup malých stran do zastupitelského sboru a i malé strany se mnohdy mohou stát stabilní součástí politické scény, což jim umožňuje setrvávat na svých názorových pozicích a omezit tak jejich ochotu ustupovat ze svého programu.[68] Parlament tak nemůže být doslovným zrcadlem společnosti, které bude zastupovat všechny názorové proudy voličstva[69]. Volení zástupci by neměli být dvojníky svých voličů, kteří budou voleni proto, že se názorově ztotožňují s každým jejich tématem. Cílem voleb by mělo být zvolení akceschopné většiny schopné činit politická rozhodnutí.

Nakonec ale nemůžeme jednoznačně říci, že většinové volební systémy potlačují zastoupení politické menšiny, ani že poměrné volební systémy nevedou k vytvoření stabilní a funkční vlády. Hodně záleží na úpravě jednotlivých proměnných volebních systémů, což jsou faktory, jež často mají značný vliv na rovnost volebního práva.

---

[67] CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review*. 2012, roč. 8, č. 1, s. 10 an. ISSN 1744-5515.

[68] Ibid., s. 14 an.

[69] Velká rovnost vyjádřená vysoce poměrným volebním systémem se ukázala jako zničující pro Výmarskou republiku a v menší míře také v meziválečném Československu.

5 Faktory ovlivňující rovnost volebního práva

Tato kapitola se bude snažit ukázat, že rovnost volebního práva není nějakým abstraktním principem, ale že se projevuje v celé řadě jednotlivých institutů volebního systému, jako jsou následující proměnné volebních systémů. Nejenže se v těchto proměnných volebních systémů rovnost projevuje, ale přes jejich konkrétní právní úpravu je možné ovlivňovat míru tohoto projevu a tak působit na míru rovnosti v daném volebním systému.

5.1 Volební geometrie aneb malapportionment a gerrymandering

Vymezování hranic volebních obvodů je jedním z faktorů, jež ovlivňuje hodnotu hlasu voliče. I v jednom volebním systému mohou být volební obvody různých velikostí (míněno podle počtu mandátů, které jsou v daném obvodě voleny, i podle počtu voličů v něm žijících), což poté samozřejmě vede k tomu, že ke zvolení kandidátovi do zastupitelského sboru v každém obvodu stačí různý počet hlasů. Je to právě počet mandátů, které jsou v jednotlivých volebních obvodech rozdělovány, jenž mají značný vliv na poměrnost daného systému. Ve volebních systémech s jednomandátovými volebními obvody pak není možné docílit stejného počtu voličů v každém obvodu i proto, že jejich hranice často respektují administrativní nebo geografické členění státního území. Utváření volebních obvodů se tak může řídit buď principem numerickým, kdy záleží pouze na počtu voličů v daném obvodu, nebo na principu organickém, kdy jsou vzaty v potaz takové skutečnosti, jako zmíněné administrativní, historické nebo geografické členění.

Mezi kritéria, která určují velikost volebního obvodu, patří počet obyvatel v daném volebním obvodě, počet registrovaných voličů, počet občanů (se započítáním i nezletilých), počet registrovaných voličů nebo i počet voličů skutečně se voleb účastnících.

Narušení rovnosti volebního práva zde označujeme jako volební geometrii, kterou Kodex dělí na aktivní a pasivní. Nerovné zastoupení, způsobené rozdělením mandátů mezi volební obvody je aktivní volební geometrie, zatímco pojmem pasivní volební geometrie označujeme dlouhodobý přetrvávající stav, kdy nedochází ke změně rozložení mandátů a volebních obvodů, které tak odrážejí rozložení obyvatelstva v minulosti, namísto aktuální přítomnosti. Řešením problémů způsobených pasivní volební geometrií tak je periodické (podle Kodexu alespoň každých deset let) vyhodnocování a následná redistribuce volebních obvodů, aby obvod odrážel aktuální rozložení obyvatelstva a byla tak zachována rovná váha hlasů voličů. Kodex také stanovuje požadavky na

nezávislost a odbornost orgánu, jež navrhuje redistribuci, jelikož přílišné zapojení partikulárních politických zájmů může vyústit až v gerrymandering.[70]

Aktivní volební geometrie, také nazývána jako malapportionment, je tak porušením principu rovnosti volebního práva, jelikož hlasy voličů v různých volebních obvodech mají různou váhu. K tomu dojde jednoduše tak, že v některých volebních obvodech se volí stejný (nebo podobný, i když problém malaportionmentu je typický převážně pro jednomandátové volební obvody) stejný počet zastupitelů, ale v obvodech žije odlišný počet voličů. Tak dojde k situaci, kdy v jednom volebním obvodě stačí ke zvolení méně hlasů, než v jiném, lidnatějším. Je tak zřejmé, že voliči v těchto různých obvodech nemají stejnou sílu svého hlasu a zásada rovné váhy hlasu (one vote – one value) je v tomto případě prolomena. Určitá míra nerovnosti je ale nevyhnutelná, jelikož těžko půjde kreslit hranice volebních obvodů bez ohledu na demografické a geografické podmínky a tak je určitá míra nerovnosti mezi velikostí volebních obvodů přijatelná. Kodex pak například uznává odchylku od průměru 10-15%, s tím, že rozdíl větší než 15% by byl nepřijatelný. [71] Dalším problémem je také kritérium, podle nějž se určí velikost volebního obvodu. Pokud například bude kritériem počet obyvatel, pak může dojít ke zkreslení např. v kosmopolitních obvodech, kde bude žít nadprůměrný počet lidí bez občanství daného státu.

Dalším způsobem jak lze manipulovat s uplatňováním nebo spíše neuplatňováním principu rovnosti volebního práva, je tzv. gerrymandering. *„Označení se objevilo v roce 1812, kdy guvernér státu Massachusetts Elbridge Gerry dokázal sestavit senátní volební obvody ve svém státě tak, že jeho strana získala senátní křesla v poměru 29:11, ačkoliv získala o 1500 hlasů méně než strana opoziční. Jeden z novinářů, kterému jeden z volebních obvodů svým zvláštním tvarem připomínal mloka (salamander) to charakterizoval nikoli jako „salamander“ nýbrž jako „Gerrymander“.“*[72] Gerrymandering je tak praktika překreslení volebních obvodů takovým způsobem, že i když v každém obvodu zůstane zachován přibližný počet voličů, volební výsledek nebude dostatečně reprezentativní. Princip gerrymanderingu totiž spočívá v soustředění voličů jedné strany do co nejmenšího množství volebních obvodů. V těchto svých volebních obvodech pak sice získají drtivou většinu, ale jejich hlasy budou chybět v mnoha jiných obvodech, kde zvítězí kandidáti druhé strany (i když většinou pouze těsně, protože „roztáhnou“ své

---

[70] Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. Council of Europe – Venice Commission, 2014 [cit. 20. 12. 2016]

[71] Ibid.

[72] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 137. ISBN 80-210-0406-1.

voliče do co největšího počtu volebních obvodů). Gerrymandering je výlučně (na rozdíl od malaportionmentu) problémem většinových volebních systémů, protože v systémech poměrného zastoupení jsou mandáty rozdělovány ve vícemandátových obvodech poměrně, dle počtu hlasů.

5.2 Volební aritmetika a formule

Volební formule představuje způsob převodu hlasů na mandáty. Rozlišujeme formule pluralitní, kdy k zisku mandátu stačí relativní většina všech hlasů (typicky většinové systémy first past the post), formule majoritní, kdy je k zisku mandátu nutná skutečná většina všech hlasů (najdeme ji ve dvou nebo i vícekolových systémech a také v systému alternativního hlasování) a nakonec proporcionální formule, která se uplatní při rozdělování mandátů ve vícemandátových volebních obvodech. Volební aritmetika pak projevuje skutečnost, že při rozdělování mandátů i za stejného volebního výsledku, ale za použití odlišné formule, dojdeme k různým výsledkům.[73]

Volební formule můžeme rozdělit na kvóty a dělitele. Každá kategorie má svoji základní formuli, a to Hareovu kvótu a D'Hondtova volebního dělitele. Ostatní formule jsou pouze jejich variacemi. Volební kvóty (také známé jako metody volebního čísla) používají k alokaci mandátů celkový počet odevzdaných hlasů a celkový počet rozdělovaných mandátů, ze kterých je vypočítána kvóta, jejímž prostřednictvím jsou jednotlivým politickým subjektům přidělovány mandáty. Kvóty neumějí ve většině případů rozdělit všechny mandáty, a proto je nutné jejich použití spojit s další metodou, jako je například metoda největších zbytků nebo postup do dalšího skrutinia.

Základní Hareova kvóta dělí počet všech hlasů odevzdaných ve volbách počtem všech rozdělovaných mandátů, za účelem zjištění, kolik hlasů připadá na jeden mandát (což je výpočet kvóty). Každý politický subjekt pak získá tolik mandátů podle toho, kolikrát se hodnota celé kvóty vejde do počtu získaných hlasů. Koncepce Hareovy kvóty je postavena na minimalizaci rozdílů mezi procenty získaných hlasů a procenty získaných mandátů. Hareova kvóta pouze zřídka umožní rozdělení všech mandátů. Tento její nedostatek je umocněn v malých obvodech, kde kvóta nerozdělí ani polovinu mandátů. A čím větší je počet politických subjektů soupeřících o mandáty, tím je tento problém ještě markantnější. I proto vznikly modifikace této kvóty, jež se snaží tuto její vadu zmírnit, jako jsou Hagenbach-Bischoffova kvóta nebo Imperialiho kvóta. Obě tyto

---

[73] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 138. ISBN 80-210-0406-1.

kvóty tak rozdělují více mandátů než Hareova kvóta a méně jich nechávají na použití pomocné metody.[74]

Druhou hlavní kategorií volebních formulí jsou volební dělitelé, jejichž výhodou je rozdělení všech mandátů napoprvé, v jednom skrutiniu, díky čemuž není nutné hledat alternativní způsoby, jak rozdělit zbylé mandáty. Oproti kvótám se systém dělitelů vyznačuje tím, že mandáty nerozděluje politickým subjektům najednou, ale postupně, podle jejich aktuálního průměru hlasů. Tyto formule rozlišujeme podle specifické řady dělitelů. Základní D'Hondtův volební dělitel je metodou největších průměrů. Tento dělitel reflektuje přístup k proporcionalitě, založený na snížení nadreprezentace nejvíce nadreprezentované strany. *„Vychází ze zásady, že není spravedlivé, aby jakákoliv strana obdržela mandát dříve, dokud má nižší průměrný počet hlasů na jeden mandát než kterákoli jiná strana.“*[75] Vliv jednotlivých volebních dělitelů na proporcionalitu se značně liší a můžeme rozlišovat takové efekty jako je jednodušší získání prvního mandátu, ale obtížnější zisk mandátů následujících (Dánský dělitel) až po situace, kdy je pro malou stranu dvakrát obtížnější získat první mandát, než pro velkou stranu posílit svůj zisk o další mandát (Imperialiho dělitel). Mezi těmito dvěma extrémy leží právě základní D'Hondtův dělitel.[76]

Volební formule jsou v poměrných volebních systémech jedním z rozhodujících faktorů, jenž přímo ovlivňuje poměrnost volebního systému a jsou tak klíčovým nástrojem pro upevnění rovnosti ve volebním systému nebo naopak posílení integračních tendencí, směřujících ke stabilnějšímu a kompaktnějšímu zastupitelskému sboru. Hlavním efektem je posílení větších nebo naopak posílení menších politických stran, na úkor jiných, které daná formule znevýhodňuje.

5.3 Uzavírací klauzule a přirozený práh

Uzavírací klauzule (někdy nazývána také jako omezovací klauzule nebo volební kvórum) stanovuje umělou hranici minimálního podílu hlasů nutného ke vstupu do zastupitelského sboru a vylučuje tak z parlamentního zastoupení velmi malé strany. Uzavírací klauzule je důležitým integračním prvkem v poměrných volebních systémech a opatřením namířeným proti fragmentaci zastupitelského sboru a z ní plynoucí politické nestability. Procentuální nastavení uzavírací klauzule se v mnoha státech liší, od např. 0,67 % v Nizozemí až po 10 % v Turecku. Přesto můžeme říct, že poměrně časté je stanovení

---

[74] LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2008. s. 76 an. ISBN 978-80-246-1523-3.
[75] Ibid. s. 88
[76] Ibid. s. 87 an.

klauzule kolem 5 %. Jelikož klauzule s různou mírou razance omezuje proporcionalitu, je nutné její nastavení zvažovat ve světle nejen principu stabilní a funkční vlády, ale také principu rovné váhy hlasu voliče, rovnosti příležitostí, funkčního parlamentu nebo také svobodné soutěže politických subjektů. Proto také některé státy mají odlišnou (vyšší) uzavírací klauzuli pro jednotlivé volební obvody, za účelem umožnění zastoupení i regionálním subjektům nebo také neuplatnění uzavírací klauzule za účelem umožnění reprezentace např. stranám etnických menšin.

Problematiku nastavení uzavírací klauzule a vyvažování dvou protichůdných zájmů – funkčnosti zastupitelského sboru a rovnosti volebního práva – dobře ukazuje případ Yumak a Sadak proti Turecku, řešený ESLP. Stěžovatelé, kandidáti prokurdské Lidové demokratické strany, nebyli zvoleni i přes to, že získali 45,95 % hlasů ve své provincii, a to kvůli celostátní 10% uzavírací klauzuli. Zastoupení naopak získala Strana spravedlnosti a rozvoje s provinčním ziskem pouhých 14,05 % hlasů. Taková situace není v Turecku ojedinělá a po volbách v roce 2002 se tak do tureckého Národního shromáždění dostalo z celkem 18 kandidujících stran pouhé dvě a celých 45 % procent voličů tak nemělo žádné parlamentní zastoupení. ESLP však přesto tuto situaci posvětil, když vyzdvihl legitimní cíl uzavírací klauzule, a to omezit fragmentaci zastupitelského sboru a vytvoření dostatečně jasné a koherentní politické vůle lidu.[77] Mimo to musí být řečeno, že uzavírací klauzule i v takovéto poměrně extrémní podobě je spíše omezením principu poměrného zastoupení a ne přímo rovného volebního práva, jelikož podíl propadlých hlasů dosahuje podobné výše také ve většinových systémech a ačkoliv je tak rovnost menší než v systému poměrného zastoupení, přesto jde o demokratický systém.

Volební obvody v poměrném volebním systému se i kvůli své velikosti (rozděluje se v nich vyšší počet mandátů) často vytváří na organickém principu a často kopírují administrativní členění státu. Proporcionalita volebních výsledků je vyšší ve velkých obvodech (ve kterých je rozdělováno více mandátů) a naopak jsou výsledky zkresleny v malých volebních obvodech, ve kterých se rozděluje pouze hrstka mandátů). Ve velkých obvodech rozdělení mandátů mezi jednotlivé politické subjekty může poměrně přesně odrážet poměr jimi získaných hlasů. V menších obvodech je totiž rozdíl mezi ziskem voličských hlasů a podílem mandátů vyšší a tento stav tak způsobuje zvýhodnění velkých stran na újmu stranám malým, což se děje díky přirozenému prahu, který vyjadřuje skutečnou procentní hranici (oproti umělé hranici stanovené uzavírací klauzulí) nezbytnou k získání mandátu. Přirozený práh je významným indikátorem proporcio-

---

[77] MOLEK, Pavel. Věc Yumak a Sadak proti Turecku, Souladnost uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu s právem na svobodné volby. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, Praha: ASPI, 2007, roč. 2007, č. 3, s. 163-171. ISSN 1212-2211.

nality nevětšinových volebních systémů. Poměrnost v menších volebních obvodech je tak minimální, pokud vůbec nějaká. Hranice alespoň relativně proporčního výsledku jsou 5 mandátové volební obvody. Volební obvody se 4 a méně rozdělovanými mandáty tak neprodukují rovné zastoupení, ale naopak vytváří uměle konstruované většiny, kdy může nadpoloviční počet mandátů obsadit politický subjekt, který získal pouze relativní většinu a vůbec se neblíží nadpolovičnímu zisku hlasů.[78]

5.4 Právní úprava volebních kampaní

Rovnost volebního práva se v průběhu předvolební kampaně dostává do střetu převážně se svobodou projevu nebo financováním politických stran. Rovněž sem může spadat také omezení zveřejňování průzkumů veřejného mínění v průběhu voleb. V přístupu kandidátů do médií (zvláště veřejnoprávních) je možné uplatnit materiální pojetí rovnosti, v Německu zformované do doktríny odstupňované rovnosti šancí. Takové pojetí umožňuje odlišovat mezi politickými subjekty podle jejich stávajícího zastoupení v zastupitelském sboru (uplatnění funkce voleb jako závazné politické statistiky) nebo podle jejich předvolebních preferencí. Zároveň ale nesmí být odepřen přístup do médií malým politickým subjektům zcela, jelikož by se jednalo o porušení rovnosti, jak vyplývá z rozhodnutí ESLP ve věcech Partija „Jaunie Demokrati“ a Partija „Musu Zeme“ proti Lotyšsku.[79]

S volebními kampaněmi souvisí samozřejmě také finanční prostředky, a to jak ve financování politický stran, tak i možné stanovení limitů na útratách za volební kampaně. Zatímco stanovení limitů na výdaje volební kampaně si bere za úkol ve jménu rovnosti příležitostí vyrovnat rozdíly mezi stranami bohatými (nebo bohatými kandidáty, kteří by si mohli financovat kampaně ze svého) a stranami, které si nemohou dovolit za kampaň utratit mnoho finančních prostředků. Příspěvky na financování politických stran ze strany státu pak naopak zvýhodňují strany, které ve volbách uspěly. Jedná se o podobný integrační stimul, jako je třeba uzavírací klauzule, i když projevující se v mírnější podobě.

Co se týče příspěvků na volební kampaně ze strany soukromých osob, pak limity stanovené na tyto příspěvky mohou také sloužit k zajištění rovnosti příležitostí pro politické subjekty a jsou rovněž obranou proti financování celé politické kampaně pouhou hrstkou osob, jež by tak mohla vykonávat na daný politický subjekt svůj vliv. Na dru-

---

[78] LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2008. s. 63 an. ISBN 978-80-246-1523-3.

[79] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 494. ISBN 978-80-7478-502-3.

hou stranu, tyto limity s sebou nesou omezení svobody projevu i politické participace občanů a musí být upraveny přiměřeně, aby neznemožňovali občanům snahu ovlivnit postoje voličů na různá témata. Takový názor projevil ESLP ve věci Bowman proti Spojenému království, kde soud řekl, že zabezpečení rovnosti mezi kandidáty nemůže nepřiměřeně omezovat svobodu projevu. Ve Spojených státech je svoboda slova pojata šířeji, když tamní Nejvyšší soud zastává názor, že limity pro financování politických stran, jakož i limity výdajů na předvolební kampaně, jsou v rozporu se svobodou slova.[80]

[80] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. s. 493 an. ISBN 978-80-7478-502-3.

6 Rovnost volebního práva v České republice

Ústavní zakotvení volebních systémů pro volby do obou komor Parlamentu České republiky, spolu s principy všeobecného, rovného a přímého volebního práva, je upraveno v čl. 18 Ústavy, který stanovuje pro volby do Poslanecké sněmovny zásadu poměrného zastoupení, zatímco pro volby do Senátu zásadu většinového systému.

Státní území je pro volby do Poslanecké sněmovny rozděleno na 14 volebních obvodů, jež jsou utvořeny na organickém principu a shodují se tak se členěním na samosprávné územní celky – kraje. V rámci těchto vícemandátových volebních krajů je voleno celkem 200 poslanců na období čtyř let. Odevzdané hlasy jsou přeměněny v souladu s principem poměrného zastoupení na mandáty za pomocí D'Hondtova volebního dělitele.

Senát se skládá z 81 senátorů, volených na šest let s tím, že každé dva roky jsou volby ve třetině obvodů. Státní území je proto rozděleno na 81 volebních obvodů, které jsou utvořeny podle numerického principu, za účelem dosažení srovnatelně populačně početných volebních obvodů. Volby probíhají podle většinového systému, kdy pro vítězství je nutná absolutní většina, a pokud ji žádný kandidát nezíská, pak dva nejúspěšnější pokračují do druhého kola.

Rovná váha hlasů je ve volbách do Senátu zaručena právě snahou docílit srovnatelné velikosti všech volebních obvodů, aby tak na jeden senátorský mandát připadalo přibližně stejně obyvatel. Pokud se v některém obvodu počet obyvatel sníží nebo naopak zvýší o 15 % proti průměrnému republikovému počtu obyvatel ve volebních obvodech, dochází k překreslování území obvodů, jenž probíhá tak, že ke stávajícím volebním obvodům jsou připojovány nebo odtrhovány sousedící území, která se zrovna hodí svým počtem obyvatel. Tato změna se provádí pouze v letech vyhlášených voleb do Senátu.[81] Toto ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR je však poněkud problematické, jelikož nebrání tomu, aby voliči byli přesunuti do jiného obvodu a od svého zvoleného senátora nebo také tomu, aby mohli volit dříve nebo později než v šestiletých intervalech, a to proto, že ustanovení neomezuje změny pouze na tu třetinu volebních obvodů, ve kterých se budou konat volby. Ve své podstatě tak tento požadavek pouze vytváří tlak na zákonodárce, kdy je nutné změnit hranice obvodů a projednat novelu zákona o volbách do Parlamentu (jenž upravuje rozdělení státu na volební obvody) ve velmi krátkém čase. Může tak docházet k tomu, že novela je publikována ve Sbírce zákonů 3 až 4 měsíce před konáním voleb, tedy téměř před vyhlášením voleb prezidentem

---

[81] OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. s. 224. ISBN 978-80-89603-41-1.

republiky, které musí být nastat nejméně 90 dnů před jejich konáním.[82] Tento postup jednak tlakem na rychlé projednání brání systémové a komplexní redistribuci volebních obvodů, také může zavdávat pochybnosti, zda se nejedná o politickou manipulaci s volebními obvody (gerrymandering) ve prospěch nějakého politického subjektu, jenž by byla snáze prosaditelnější ve chvíli, kdy vláda žádá Poslaneckou sněmovnu, aby tuto novelu schválila již v prvním čtení (jak se také skutečně děje).[83] Nakonec tato úprava jde i proti požadavkům Kodexu, který říká, že právě úprava volebních obvodů, konaná mimo období voleb, minimalizuje riziko politické manipulace.[84] Lehce problematické může být také kritérium určující velikost volebních obvodů, a to počet obyvatel. Celkový počet obyvatel, kromě osob oprávněných volit, zahrnuje také osoby mladší 18 let a cizí státní příslušníky. U obou kategorií však rozdíly mezi obvody nejsou natolik významné, aby zapříčinili zásadní nerovnost váhy hlasu voličů z různých obvodů, přesto však nejsou úplně nezanedbatelnými faktory. Ačkoliv průměrný podíl obyvatel mladších 20 let v roce 2006 byl 20,7 %, v Praze byl jejich podíl nižší, a to 17,4 %. Podobně nerovnoměrně jsou na území státu rozděleni cizí státní příslušníci. V roce 2007 byl průměrný podíl cizinců v republice 3,3 %, ale nejvíce jich bylo v Praze, a to 9,2 %, zatímco nejméně ve Zlínském kraji, pouhých 1,2 %. Toto nerovné zastoupení cizinců způsobovalo odchylku od váhy hlasu ve prospěch krajů s nadprůměrným zastoupením cizinců v čele s Prahou, kde hlas voliče měl o 6,6 % vyšší váhu než u voličů v obvodech Zlínského kraje, jejichž hlas měl váhu až o 2,2 % nižší. Nutno ale dodat, že menší zastoupení osob mladších 18 let v Praze, tuto její výhodu minimalizuje.[85]

Tento problém není přítomný ve volbách do Poslanecké sněmovny, jelikož počet mandátů připadající na jednotlivý volební kraj je zjištěn až po volbách, na základě výsledků hlasování, a to za pomocí tzv. republikového mandátového čísla. To se vypočte jako podíl všech platných odevzdaných hlasů a celkový počet volených mandátů. Toto číslo se pak použije k rozdělení mandátů na jednotlivé volební kraje, a to tím způsobem, že počet odevzdaných platných hlasů v daném volebním kraji je vydělen tímto číslem. Zbylé mandáty, které se tímto způsobem nepodařilo rozdělit, připadnou krajům s nejvyšším zbytkem dělení. Tato metoda tak používá pro rozdělování mandátů mezi volební kraje Hareovu volební kvótu, spolu s metodou největších zbytků. Nevýhodou takového postupu může být, že volič dopředu neví, kolik poslanců je v jeho volebním kraji vole-

---

[82] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 39-40. ISBN 978-80-7201-734-8.
[83] Ibid., s. 40.
[84] Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. Council of Europe – Venice Commission, 2014 [cit. 20. 12. 2016]
[85] ANTOŠ, 2008, op. cit., s. 37-38.

no. Zároveň vyšší volební účast v jednom kraji, spojená s nižší volební účastí v kraji druhém, přímo ovlivňuje počet volených zastupitelů a mohlo by se teoreticky stát, že méně lidnatý kraj bude v Poslanecké sněmovně zastoupen více poslanci než kraj s vyšším počtem obyvatelstva. Na druhou stranu, pokud by kritériem pro rozdělení mandátů mezi volební kraje byl počet obyvatel, jako je tomu u voleb do Senátu, pak by to s sebou neslo všechny výše zmíněné problémy. Nehledě na to, že takový systém by zase zvýhodňoval volební kraje s nižší volební účastí (jako jsou např. Ústecký a Karlovarský kraj) a naopak penalizoval kraje s vyšší volební účastí (Praha, Středočeský nebo i Jihomoravský kraj), která přitom značí zájem o veřejné dění a zapojení se do demokratického procesu. Současná metoda tak přispívá k rovnosti volebního práva tím, že množství hlasů nutných k zisku mandátu je ve všech volebních krajích přibližně stejné.[86]

Problém rovné váhy hlasu se u volební geometrie nachází jinde. Problematicky se jeví především různá velikost volebních krajů (od Karlovarského kraje s pouhými 296 749 obyvateli[87] až po největší Středočeský kraj s 1 338 982 obyvateli[88]). Počet obyvatel se tak samozřejmě přenáší i do počtu voličů (i když, jak bylo zmíněno výše, ne úplně přesně) a v jednotlivých krajích se zásadně liší počet poslanců, jež jsou v nich voleni. Tento počet se liší velmi zásadně, když ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 za Karlovarský kraj bylo zvoleno jenom pět poslanců, zatímco největší Středočeský kraj vyslal do Poslanecké sněmovny dvacet pět poslanců. Ačkoliv hranice, kdy volební výsledek může být značně zkreslený, leží spíše u čtyřmandátových volebních obvodů, přesto v některých případech (zvláště za účasti většího počtu stran) mohou i pětimandátové volební obvody produkovat disproporční volební výsledky.[89] Tato potenciální disproporcionalita je zapříčiněna hlavně vysokým přirozeným prahem. Jelikož uzavírací klauzule je stanovena na celostátní úrovni, přirozený práh může ve větších krajích být nižší než uzavírací klauzule. Naopak v malých krajích může být přirozený práh tak vysoký, že může ohrožovat princip proporcionality a princip rovné váhy hlasu. Zatímco ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 stačilo KDU-ČSL ve Středočeském kraji pouhých 4,05 % hlasů na zisk jednoho mandátu a poslance zde získalo všech šest politických stran, které se dostaly do Poslanecké sněmovny, v Karlovarském

---

[86] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. s. 37-38. ISBN 978-80-7201-734-8.

[87] *Krajská správa ČSÚ v Karlových Varech.* [online]. Český statistický úřad [cit. 20. 3. 2017].

[88] *Krajská správa ČSÚ pro Středočeský kraj.* [online]. Český statistický úřad [cit. 20. 3. 2017].

[89] LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2008. s. 66. ISBN 978-80-246-1523-3.

kraji získaly mandáty pouze tři strany a v pořadí čtvrté TOP 09 ani 10,08 % hlasů nestačilo na překročení přirozeného prahu a zisk mandátu[90]. Touto situací, jenž má velmi zásadní dopady na proporcionalitu politické reprezentace, volené v daném volebním kraji a také na rovnou váhu hlasů voličů v těchto krajích volících, se zabýval také Ústavní soud. Ten se přihlásil k organicky utvořeným volebním krajům, které kopírují administrativní členění státu na samosprávné kraje, jenž umožňuje, aby se voliči lépe identifikovali se svým krajem a mohli se tak i v rámci voleb do Poslanecké sněmovny politicky vyjádřit jako příslušníci územních společenství občanů. Ústavní soud dále argumentoval, že znevýhodnění malých stran v menších volebních krajích je určeno rozhodnutím voličů, kteří jí dali nebo nedali svůj hlas. Podle Ústavního soudu se jedná o faktor politický a proměnný v čase a ne sociologický a trvalý, jenž by mohl ospravedlňovat změnu systému k ochraně národnostních nebo náboženských menšin.[91] Ústavní soud se v této záležitosti tak vymezil proti Nejvyššímu správnímu soudu, který naopak dříve vyjádřil znepokojení nad rovností volebního práva, při stávajícím vymezení volebních krajů. Nejvyšší správní soud především kritizoval příliš vysoký přirozený práh ve volebních krajích, kde je rozdělován pouze malý počet mandátů, což vede k ohrožení rovné váhy hlasu voličů v jednotlivých krajích. I tak ale Nejvyšší správní soud uznal složitou situaci, kdy jsou volební kraje založeny na legitimním rozdělení státu na samosprávné kraje.[92]

Pro volby do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu a ve volbách do zastupitelstev krajů je zakotvena celostátní 5% uzavírací klauzule. Kromě toho ve volbách do Poslanecké sněmovny je ještě upravena aditivní (sčítací) volební klauzule pro volební koalice, jenž je nastavená na 10 % pro koalice dvou stran, na 15 % pro koalice tří stran a nakonec na celých 20 % pro koalice čtyř a více stran.[93]

Ústavní soud se k uzavírací klauzuli vyslovil několikrát, rovněž k ústavnosti její samé existenci a poté se soudci také zabývali aditivní klauzulí pro koalice a nejnověji nakonec i existencí uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu. Ústavní soud vážil principem diferenciace, podle kterého by parlamentní zastoupení mělo odrážet rozličné názory a postoje veřejnosti, s principem integrace, jenž by měl umožnit, aby nově zvolená sněmovna obsahovala politickou většinu, schopnou sestavit stabilní a

---

[90] *Volby.cz.* [online]. Český statistický úřad [cit. 20. 3. 2017].

[91] Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017].

[92] Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 10. 3. 2017].

[93] OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. s. 242. ISBN 978-80-89603-41-1.

funkční vládu. Ústavní soud tak uznal možnost vestavět do poměrného volebního systému určité integrační prvky, jejichž cílem je snížení roztříštěnosti poslanecké reprezentace, k zajištění akceschopného parlamentu. Ústavní soud také potvrdil, že zásada minimalizace zásahu státní moci platí i pro uzavírací klauzuli a je tak nutné zkoumat, zda jde o minimální opatření nutné pro zaručení integraci parlamentu, které umožní sestavení většinové vlády. Tato funkce by byla v čistě proporčním systému v rozštěpené politické reprezentaci ztížena či úplně znemožněna. Podle soudci udaného příkladu by již desetiprocentní uzavírací klauzule představovala závažné ohrožení proporcionality, které by ohrožovalo jeho samotný demokratický základ. Tento judikát tak podmiňuje naplnění rovnosti volebního práva na dosažení takové rovnováhy mezi principem diferenciace a integrace, která umožní poměrné zastoupení různých voličských názorových proudů, jenž ale bude natolik integrované, že umožní sestavení akceschopné většiny pro stabilní a funkční vládnutí.[94] Takto formulované pravidlo je možné vztáhnou nejen na uzavírací klauzuli, ale i na ostatní integrační prvky, jako je např. volební formule nebo rozdělení volebního území, které nesmějí svévolně zasahovat do svobody politické soutěže, ale musí být postaveny na vyvážení principů integrace a diferenciace.[95]

Aditivní volební klauzule byla jedním z mála prvků volební reformy z roku 2000, kterou Ústavní soud nezrušil. Soudci sice připustili možnost, že taková úprava je účelová[96] a bezdůvodná za situace, kdy se připustí volebních koalice bez toho, aby jim byly zjednodušeny podmínky pro zisk mandátů, ale dospěli k názoru, že to přesto není dostatečným důvodem pro neústavnost takové úpravy.[97] Když po volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 byla dvěma neúspěšnými stranami napadena 5% uzavírací klauzule, Nejvyšší správní soud jim dal za pravdu s tím, že tato umělá bariéra zapříčinila propadnutí téměř 20 % všech hlasů, a tak odepřela těmto voličům zastoupení v nadnárodním sboru. Nejvyšší správní soud podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení této klauzule, kterému ale překvapivě nebylo vyhověno. Český Ústavní soud nešel ve stopách německého Spolkového ústavního soudu, který téhož roku zrušil 3% uzavírací klauzuli, a místo toho potvrdil ústavnost české úpravy. Nešlo však o jednoduchý proces, vynesení rozhodnutí trvalo skoro rok, během kterého došlo k vystřídání soudce zpravodaje V. Šimíčka poté, co jeho návrh rozhodnutí nezískal podporu pléna. Konečné roz-

---

[94] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017].

[95] KAŠPAR, Ondřej a STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník.* 2011, roč. 2013, č. 7, s. 698. ISSN 0231-6625.

[96] Politickou silou, jež se v tomto období stavěla do opozice proti mocenskému bloku opoziční smlouvy, byla totiž Čtyřkoalice (složená ze čtyř stran).

[97] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017].

hodnutí nebylo přijato jednomyslně, ale většinou pouhých devíti soudců. Argumenty, kterými Ústavní soud podpořil zachování uzavírací klauzule, se opíraly o princip integrace a nevzal tak za své postoj stěžovatelů, ani Nejvyššího správního soudu, podle kterých se tento princip v odlišném prostředí Evropského parlamentu neuplatní, jelikož jeho role je odlišná od funkce národních parlamentů a stejně tak je iluzorní, že uzavírací klauzule, která ovlivňuje volbu 21 poslanců Evropského parlamentu z jejich celkového počtu 751, nějak přispívá k integraci politických sil v něm působících. Podle Nejvyššího správního soudu je pak také možné uvažovat o integračních stimulech pouze na úrovni Evropského parlamentu jako celku. Nutno poznamenat, že určitý integrační prvek představuje samotný přirozený práh, který ve volbách v roce 2014 činil 3,4 %, tedy více než uzavírací klauzule Řecka (3 %) nebo Kypru (1,8 %). Ústavní soud dovodil nutnost integračních prvků i pro volby do Evropského parlamentu, jehož funkce je přeci jen srovnatelná s národním parlamentem. Omezení rovné váhy hlasu tak bylo odůvodněno nutností nalézat konsenzuální řešení v rámci Evropského parlamentu, jehož role byla po reformách Lisabonské smlouvy významně posílena. S nutností nahlížet na integrační stimuly z pohledu Evropského parlamentu jako celku, se Ústavní soud vypořádal myšlenkou solidarity všech členských států, které by na volby měly pohlížet z celoevropské perspektivy a podílet se zavedením integračních stimulů při volbách svých delegací do Evropského parlamentu. Podle Ústavního soudu tak jde o odůvodněné omezení rovného volebního práva, jelikož přispívá k efektivnímu, ne pouze proporcionálnímu zastoupení evropských voličů.[98]

Rovnost volebního práva je v České republice chráněna prostřednictvím poměrného volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny, i když je omezována za pomocí integračních stimulů za účelem dosažení legitimního požadavku na vytvoření funkční a stabilní většiny v Poslanecké sněmovně. Ústavní soud již dokázal ochránit rovnost volebního práva, i samotný poměrný volební systém, ve svém tzv. velkém volebním nálezu, kterým rozmetal volební reformu z roku 2005, jenž by zásadním způsobem ohrozila rovné volební právo.

Reforma volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny byla radikální a rozsáhlá, dotkla se snad všech proměnných volebního systému. I když formálně volební systém nadále zůstával poměrným, množství a síla integračních stimulů, jež byly zavedeny, jej téměř překlápěla do jednokolového většinového volebního systému. Rovnost a proporcionalitu ovlivnily především dva faktory, a to volební geometrie a aritmetika.

---

[98] SMEKAL, Hubert a VYHNÁNEK, Ladislav. Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5 per cent threshold in the 2014 European Parliament elections. *European Constitutional Law Review*. 2016, roč. 12, č. 1, s. 148-163. ISSN 1744-5515.

Státní území bylo z dosavadních osmi volebních krajů rozděleno na 35, v nichž by se průměrně rozdělovalo 5-6 mandátů. Popis dopadu volebních obvodů, ve kterých se rozděluje málo mandátů, byl zmíněn výše a samozřejmě by se v tomto případě projevil také. V takto malých volebních obvodech by se přirozený práh pohyboval kolem 15-20 %, což by mělo samozřejmě zhoubný vliv na rovnost váhy hlasů voličů a zvýšený výskyt fenoménu propadnutých hlasů. Proporcionalitě také nijak nepomohlo pravidlo, že minimální počet rozdělovaných mandátů v jednom obvodu by byl čtyři. Jak také bylo zmíněno výše, ve čtyrmandátových volebních obvodech lze těžko dosáhnout skutečně poměrného výsledku, spíše je zde nebezpečí vytváření umělých většin. Dále byla také změněna volební formule, z Hagenbach-Bischoffovy volební kvóty na modifikovaného D'Hondtova dělitele, kdy odlišnost oproti klasické D'Hondtově formuli spočívala v nahrazení čísla 1 jako prvního dělitele, za číslo 1,42. Tato změna tak ještě více utužovala většinový efekt z malých volebních obvodů, kdy by si většinu obvodů mezi sebou rozdělily dvě nejsilnější strany, jelikož efektem takto modifikované formule je, ztížit straně zisk prvního mandátu.[99]

Ústavní soud v tomto případě vážil princip proporcionality a princip integrace, ale oproti rozhodnutí, kterým posvětil využití uzavírací klauzule, shledal tyto změny jako nepřiměřené svému cíli, tedy usnadnění sestavení stabilní a funkční vlády. Soudci posuzovali nejen změny jednotlivě, ale především jejich dopad na rozdělování mandátů mezi kandidující politické strany. Tyto změny ve své kombinaci zasahují do principu poměrného zastoupení do té míry, jenž ho posouvá blíže většinovému systému, než je ústavně možné, protože *„rozhodl-li se ústavodárce, pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny, pro uplatnění poměrného zastoupení, potom i při respektování integračních stimulů a důrazu kladeném na funkčnost demokratického politického systému, je třeba současně sledovat nezbytnost reflektování vůle co možná nejvyššího počtu voličů. (...) Určujícím momentem v systému poměrného zastoupení je totiž velikost volebních obvodů, takže jako na jedné straně, čím větší je obvod, tím více se volební výsledek přibližuje principu proporcionality, na straně druhé, čím menší je volební obvod, tím výrazněji se uvedený výsledek tomuto principu již vzdaluje. Navíc je rovněž zcela evidentní, že čl. 18 Ústavy ČR má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku.“*[100] Po zrušení této reformy Ústavním soudem byl přijat současný, na začátku kapitoly popsaný systém. Prin-

---

[99] I proto zůstal takto modifikovaný D'Hondtův dělitel volební formulí pro volby do krajských zastupitelstev, které se konají v jednom volebním obvodu – území kraje. V takovýchto podmínkách pak tato modifikace nemá téměř žádné negativní účinky na rovnou váhu hlasu.

[100] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017].

cip rovné váhy hlasu a proporcionality je však přesto nadále ohrožen v malých volebních krajích. Nejsilněji se tento jejich deformační účinek projevuje u malých stran s volební podporou mezi 5-10 %. I přes nedostatky současného systému se nepodařilo prosadit žádnou jeho výraznější reformu a ty, které byly navrhovány (jako třeba „bonusové“ mandáty pro vítěze voleb), byly zaměřené spíše na další přidávání integračních stimulů.

Ústavní přezkum současné úpravy volebního systému, ve kterém Ústavní soud posvětil organický princip vytvoření volebních krajů, se nezabýval vzájemným působením velikosti takto ustanovených volebních obvodů s volební formulí a jejich vlivem na celkovou proporcionalitu volebního systému. Problematickými se jeví především výše přirozeného prahu, jenž je v malých volebních obvodech vyšší než uzavírací klauzule nebo nedostatek podobně komplexního zhodnocení všech integračních prvků na vyznění volebního systému a jestli jsou stanoveny v míře nezbytně nutné k naplnění svého účelu, tedy vytvoření stabilní a funkční vlády. Nedostatky současného volebního systému, převážně jeho integračních prvků, se projevují hlavně v podreprezentaci malých stran a zároveň v posílení dvou nejsilnějších politických stran.[101]

[101] KAŠPAR, Ondřej a STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník.* 2011, roč. 2013, č. 7, s. 698. ISSN 0231-6625.

7 Rovnost volebního práva v Německu

Pro volby do Spolkového sněmu byl využit smíšený volební systém, jenž reaguje především na období Výmarské republiky, která se vyznačovala čistě poměrným systémem bez významnějších integračních prvků (jako je třeba uzavírací klauzule), jenž pomáhal živit politickou nestabilitu. I proto byl v roce 1949 koncipován nový volební systém[102], kdy byla zvolena kombinace prvků většinového a poměrného systému. Každý volič ve volbách do Spolkového sněmu disponuje dvěma hlasy. Jedním hlasem volí individuálního kandidáta v jednom z 299 jednomandátových volebních obvodů (také označované jako přímé mandáty – Direktmandaten) a druhým kandidátní listinu jedné z kandidujících politických stran. Kandidátní listiny jsou přísně vázané a volič tak nemá v rámci nich možnost žádného preferenčního hlasování. Volební obvody, založené na organickém principu pro hlasování prostřednictvím kandidátních listin, tvoří jednotlivé spolkové země (a svobodná města Brémy, Hamburk a Berlín). Kandidáti mohou kandidovat jak v jednomandátových volebních obvodech, tak i na kandidátní listině. Pokud by zvítězili v jednomandátovém obvodu, na jimi uvolněné místo na kandidátní listině by se posunul následující kandidát. Této možnosti využívají například volební lídři jednotlivých politických stran.

Ve volebním systému je využíván integrační stimul ve formě uzavírací klauzule, která je stanovena na 5 % všech platných hlasů na celostátní úrovni (Sperrklausel). Tato hranice může být obejita získáním tří přímých mandátů v jednomandátových volebních obvodech (Grundmandatklausel). K zisku mandátů je tak nutné, aby strana splnila alespoň jednu z těchto podmínek, jinak se jí získané hlasy nebudou podílet na přerozdělování mandátů a tzv. propadnou.[103] K přerozdělení hlasů na mandáty a tak k určení složení Spolkového sněmu jsou klíčové hlasy pro kandidátní listiny, které určují podíl mandátů, jež připadnou dané politické straně. To znamená, že i strana, která nezískala žádný z přímých mandátů, bude ve Spolkovém sněmu zastoupena v poměru k hlasům, jež obdržely její kandidátní listiny. Naopak, zisk přímých mandátů se započítá do procentuálního zastoupení, jež strana získala kandidátními listinami a mandáty z těchto listin obdrží pouze do vyrovnání tohoto rozdílu. Za každý mandát získaný v jednoman-

---

[102] Vytvoření tohoto volebního systému bylo však zapříčiněno spíše kompromisem mezi politickými subjekty západního Německa, než cílenou snahou o vyvarování se selhání poměrného systému Výmarské republiky. Srov. CABADA, Ladislav a ŽENÍŠEK, Marek. *Smíšené volební systémy*. 1. vyd. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. s. 68. ISBN 80-86473-44-9.

[103] MLEJNEK, Josef. *Smíšené volební systémy a většinotvorné modifikace systémů poměrných*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2010. s. 28. ISBN 978-80-246-1782-4.

dátových volebních obvodech tak strana získá o jeden mandát z kandidátních listin méně. Nakonec, pokud strana získá více přímých mandátů, než by jí příslušelo dle poměrného zastoupení dle hlasů pro kandidátní listiny, tyto tzv. převislé mandáty ji zůstanou a dokonce o jejich počet bude navýšen počet členů Spolkového sněmu. Díky tomu tak není konečná velikost Spolkového sněmu předem známá (minimálně se rozděluje 598 mandátů) a teoreticky by mohlo dojít až k jeho navýšení o všech 299 přímých mandátů, pokud by je získaly strany, které by jinak nedosáhly dostatečného počtu hlasů pro kandidátní listiny.[104] Tento systém byl ale změněn v důsledku rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve prospěch rovnosti volebního práva zavedením vyvažovacích mandátů, které nově kompenzují neproporcionalitu, způsobenou převislými mandáty. Za každý převislý mandát tak bude stranám udělen dodatečný počet vyvažovacích mandátů (o něž se tedy celkový počet mandátů zvýší a tím se zachová poměrné zastoupení stran ve Spolkovém sněmu podle výsledků hlasů pro kandidátní listiny). Ve volbách v roce 2013 tak byly čtyři převislé mandáty pro CDU kompenzovány celkem 29 vyvažovacími mandáty (13 pro CDU, 10 pro SDP, 4 pro Levici a 2 pro Zelené).[105]

Složitost tohoto volebního systému tak nijak nepomáhá dobré orientaci voličů. Systém využívající dva hlasy umožňuje hlasovat pro dvě různé strany zároveň a tak vytvářet různé hlasovací strategie. Plnému využití těchto možností ale brání mimo jiné i samotné rozdělení hlasů na hlas první (jimiž se volí kandidáti v jednomandátových obvodech) a druhý (který se používá pro volbu politické strany). V roce 2002 voliči většinově kladli větší důležitost na první hlas pro volbu přímých mandátů, místo hlasu druhého, které přitom skutečně rozhodují o poměru zastoupení stran ve Spolkovém sněmu.[106]

Přímé mandáty v jednomandátových volebních obvodech jsou rozdělovány na základě systému relativní většiny, zatímco ve spolkových zemích jsou mandáty rozdělovány za pomocí volebního dělitele Sainte-Laguë, jenž se v německém prostředí nazývá Sainte-Laguë/Schepers. Tato formule nahradila v roce 2009 dříve používanou Hare-Niemeyerovu kvótu, která sama nahradila v roce 1985 D'Hondtova volebního dělite-

---

[104] CABADA, Ladislav a ŽENÍŠEK, Marek. *Smíšené volební systémy*. 1. vyd. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. s. 70. ISBN 80-86473-44-9.

[105] SCHREINER, Hermann J. a LINN, Susanne. *The German Bundestag: function and procedures : organization and working methods : the legislation of the Federation*. 2015. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt. s. 9-10. ISBN 978-3-87576-783-4.

[106] PONIŠTIAK, Ondrej. Voľby do Bundestagu – protiústavný efekt a možnosti českej cesty. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Volby, demokracie, politické svobody*. 1. vyd. Praha: Leges, 2010. s. 49. ISBN 978-80-87212-62-2.

le.[107] Tento volební dělitel využívá jinou číselnou řadu (1; 3; 5; 7…) než základní D'Hondt, což má důsledek na posilování malých a středních stran na úkor velkých stran.[108]

Z výše uvedeného tak vyplývá, že využití většinového systému je pouze technickým prostředkem rozdělení mandátů, ale výsledné zastoupení stran ve Spolkovém sněmu se řídí zásadou poměrného zastoupení. Je tak přesnější označit německý volební systém jako proporční smíšený systém (mixed-member proportional). Často vnímanou výhodou tohoto volebního systému je poměrně malý počet stran, za současného zachování vysoké úrovně proporcionality. Literatura se ale neshoduje na tom, že konstituování politického systému dvou a půl strany (později dvou dominantních a několika menších stran), bylo podmíněné právě zvoleným unikátním volebním systémem.[109]

Jak vyplývá z uvedeného popisu volebního systému, poměrnost je v něm vysoce ceněna, což dokládá i nedávné vyměnění Hare-Niemeyerovy kvóty za volebního dělitele Sainte-Laguë/Schepers, které svědčilo spíše menším stranám německého politického spektra. Přesto se tímto systémem prolíná prvek, jenž princip rovné váhy hlasů voličů ohrožuje. Jsou jím právě převislé mandáty. Ve volbách do Spolkového sněmu v roce 2009 tak zisk těchto převislých mandátů pro CDU a CSU způsobil, že zatímco všechny ostatní strany potřebovaly k získání jednoho mandátu cca 67 000 – 68 000 hlasů, CDU stačilo pouhých 60 971 a CSU 62 894 hlasů. Fenomén převislých mandátů se projevil ve své plné síle až po sjednocení Německa, kdy v letech 1949 – 1990 bylo přiděleno pouze 17 převislých mandátů, zatímco od roku 1990 jich bylo 80. Jedním z důvodů je rozdělení území bývalého východního Německa na jednomandátové volební obvody, ve kterých připadá na mandát průměrně méně voličů než ve zbytku Německa. Je to umožněno poměrně volným pravidlem, které stanovuje největší možnou odchylku velikosti jednomandátových volebních obvodů od průměru na 15 %, ale povinnost překreslit jeho hranice vzniká až dosažením odchylky dosahující závratných 25 % od průměru. Právní úprava tak ve své podstatě toleruje i volební obvody s odchylkou mezi 15 – 20 %.[110] Dalším důvodem vzniku převislých mandátů je strategické hlasování ze strany voličů a rozdělování jejich dvou hlasů mezi jiné strany. Německý volební systém totiž vede především voliče menších stran k tomu, aby jim dali svůj druhý hlas, ale prvním hlasem

---

[107] MLEJNEK, Josef. *Smíšené volební systémy a většinotvorné modifikace systémů poměrných*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2010. s. 28-31. ISBN 978-80-246-1782-4.
[108] LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2008. s. 90-91. ISBN 978-80-246-1523-3.
[109] Srov. LEBEDA, 2008, op. cit., s. 30 an. nebo MLEJNEK, 2010, op. cit., s. 71 an.
[110] TOMUSCHAT, Christian. Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication? *German Law Journal*. 2012, roč. 13, č. 5, s. 235. ISSN 20718322.

podpoří kandidáta, jenž má větší šance uspět ve většinovém systému a směřuje k minimalizaci eventuality, že jejich hlas propadne.[111]

Převislé mandáty a především jejich důsledky pro váhu voličských hlasů se střetly s principem rovného volebního práva, zakotveného v Základním zákoně Spolkové republiky Německo. Problémem byl především efekt negativní váhy hlasu, který za určitých okolností způsobovaly. Mohlo se tak stát, že strana získala více mandátů při nižším volebním výsledku. Jelikož poměr získaných mandátů určuje hlas pro kandidátní listiny, tak pokud strana zvítězí v dostatečném počtu jednomandátových volebních obvodů, může získat více mandátů, než kdyby získala více hlasů v poměrném systému. Potom by její přímé mandáty obsáhly zisk hlasů pro kandidátní listiny a strana by nezískala žádné převislé mandáty. Toto se naplno projevilo ve volbách v roce 2005, kdy úmrtí kandidátky na přímý mandát, ve volebním obvodě v Drážďanech způsobilo odklad voleb. V době nových voleb tak už byly známy celostátní výsledky a zisk pro kandidátní listinu CDU více než 41 225 hlasů by znamenal zisk jednoho listinného mandátu, který by ale šel na úkor kandidátní listiny CDU ve spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko, kde CDU získala více listinných než přímých mandátů. Dosažení dalšího listinného mandátu v Sasku by tak započetlo získaný mandát přímý a na úrovni Saska by tak byl volební výsledek pro CDU neutrální. Celostátně by ale ztratila jeden mandát v Severním Porýní-Vestfálsku.[112]

Převislé mandáty se tak prostřednictvím hned dvou ústavních stížností dostaly před Spolkový ústavní soud, který rozhodl o neústavnosti volební právní úpravy, ale nezrušil ji. Místo toho dal zákonodárcům čas do roku 2011 k nápravě tohoto stavu. Soud k nápravě vzniklého stavu nic nepodnikl, jelikož doktrína minimalizace zásahu do volebního procesu si žádala zrušení a opakování voleb pouze v těch obvodech, kde byly takto neústavně přiděleny mandáty. Kvůli povaze věci však nešlo přesně určit, jaké mandáty byly přiděleny neústavně, a tak se soud rozhodl nezrušit volby do celého Spolkového sněmu, jenž byl ve své většině zvolen v souladu s ústavou. Toto rozhodnutí[113] ale umožnilo, aby se volby v roce 2009 konaly podle neústavních pravidel. Takto dlouhou lhůtu soud ospravedlnil tím, že je nutné dát dostatek času ke zvážení reforem. Soud se rozhodl nezrušit institut převislých mandátů, jelikož negativní váha hlasu není inherentním projevem německého volebního systému, ale vyvstává pouze za určitých specifických okol-

---

[111] PONIŠTIAK, Ondrej. Voľby do Bundestagu – protiústavný efekt a možnosti českej cesty. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Volby, demokracie, politické svobody*. 1. vyd. Praha: Leges, 2010. s. 53. ISBN 978-80-87212-62-2.
[112] Ibid.
[113] Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3. 7. 2008, sp. zn. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 *Bundesverfassungsgericht* [online]. The Federal Constitutional Court, [cit. 26. 3. 2017].

ností, kdy se nejdříve rozdělují mandáty ve Spolkovém sněmu mezi politické strany na celostátní úrovni a až následně dochází k rozdělení mandátů získaných stranou, mezi jednotlivé spolkové země. Ústavní soud tak přikázal vytvoření nového systému alokace mandátů v poměrném systému. Ve své argumentaci se soud opřel o čl. 38 Základního zákona, jenž garantuje princip rovných voleb. Podle Ústavního soudu je tak nutné kromě rovné váhy hlasu voličů také zohlednit šanci ovlivnit výsledek voleb. Negativní váha hlasu však jde proti těmto principům, když narušuje rovnost volebního práva, svobodnou soutěž politických stran a otáčí úmysl voliče podpořit volenou stranu, protože ve skutečnosti ji může jeho hlas v těchto podmínkách uškodit. Kromě porušení rovnosti seznal Spolkový ústavní soud také porušení přímosti voleb, jelikož voliči nemohou vědět, jestli jejich hlas bude mít vždy pozitivní dopad na výsledek jimi volené strany nebo jí naopak poškodí.

Návrh reformy přidělování mandátů však byl Spolkovým ústavním soudem zrušen pro rozpor se Základním zákonem ještě předtím, než mohly podle ní proběhnout volby. Reforma byla obecně koncipována složitě a nepřehledně[114] a neřešila vzniklý problém negativní váhy hlasu dostatečně komplexně. Ústavní soud ve svém rozhodnutí vyslovil, že volební systém, jenž dovoluje převislé mandáty bez jakékoliv kompenzace, by odstranil podstatu poměrného zastoupení ve volbách do Spolkového sněmu.

Volební systém byl následně reformován ve světle tohoto rozhodnutí a poměrnost byla zajištěna tak, že při výskytu převislých mandátů, budou vytvořeny další převislé mandáty (vyrovnávací mandáty), jež budou přiděleny politickým stranám v takovém poměru, aby byl vyloučen dosavadní zvýhodňující účinek převislých mandátů. Tato změna s sebou ale přináší nový problém, neboť jde proti reformě, provedené v roce 2002, jež snížila počet poslanců ve Spolkovém sněmu z 656 na 598. Nově vzniknuvší vyrovnávací převislé mandáty tak znovu značně navýší počet poslanců Spolkového sněmu. To se prokázalo již ve volbách v roce 2013, když ke kompenzaci pouhých čtyř převislých mandátů muselo být přiděleno celkem 29 vyvažovacích převislých mandátů.[115]

Jedním z důležitých integračních prvků, jež odlišuje volební systém Spolkové republiky Německo od Výmarské republiky, je zakotvení uzavírací klauzule stanovené na 5 % všech platných hlasů na celostátní úrovni (Sperrklausel). Pro podporu regionálně

---

[114] TOMUSCHAT, Christian. Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication? *German Law Journal*. 2012, roč. 13, č. 5, s. 215. ISSN 20718322.
[115] SCHREINER, Hermann J. a LINN, Susanne. *The German Bundestag: function and procedures : organization and working methods : the legislation of the Federation*. 2015. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt. s. 10. ISBN 978-3-87576-783-4.

silných stran je zavedena alternativní podmínka zisku tří přímých mandátů v jednomandátových volebních obvodech (Grundmandatklausel). K tomu je také stanovena výjimka z aplikace uzavírací klauzule na politické strany, jež zastupují národnostní menšiny. Již krátce po svém zavedení v roce 1953 se uzavírací klauzule ocitla před Spolkovým ústavním soudem, který ji označil za ústavně konformní narušení principu poměrného zastoupení, jež sleduje oprávněný zájem na integraci a stabilitu Spolkového sněmu. Zároveň ústavní soud řekl, že vyšší práh než současných 5 % by byl již neústavní.[116]

Sjednocení Německa v roce 1990 s sebou přineslo problém odlišnosti dosavadního volebního systému na východě. Německá demokratická republika měla poměrný volební systém, kde měli voliči pouze jeden hlas a neexistovala uzavírací klauzule. Východoněmecké politické subjekty se obávaly, že nebudou schopny překročit 5% uzavírací klauzuli, když budou kandidovat pouze na východě země. Nakonec byl dojednán politický kompromis, kdy bylo umožněno východoněmeckým subjektům kandidovat v koalici s nějakou zavedenou západoněmeckou politickou stranou a 5% práh tak překonat společně na jedné spojené kandidátní listině. Spolkový ústavní soud se vyjádřil, že společné kandidátní listiny byly neústavní. Dále také soud seznal, že rozšíření jednotné celostátní 5% uzavírací klauzule na celé volební území (východ i západ dohromady), tak krátce po sjednocení a před volbami, je v rozporu s rovností příležitostí politických subjektů a svobodné soutěže politických sil, jelikož politické strany neměly dost času na vytvoření organizačního, personálního a finančního zázemí nutného pro kandidaturu na celém volebním území. Dalším argumentem soudu bylo, že celostátní 5% uzavírací klauzule vytváří ve své podstatě pro strany kandidující pouze na východě práh vysoký 23,75 %. Jako řešení pro tyto jedinečné volby Spolkový ústavní soud vytvořil dočasné pravidlo, a to regionální 5% uzavírací klauzuli, jež se vztahovala samostatně na území bývalého západního a východního Německa.[117]

V důsledku sjednocení také došlo k diferenciaci politického spektra[118] a spolu s rozšířením volebního území a navýšením počtu volebních obvodů došlo k tomu, že se dostala před Spolkový ústavní soud problematika Grundmandatklausel, neboli pravidla, jež umožňovalo obejít 5% požadavek uzavírací klauzule ziskem tří přímých mandátů. Soud ale nepřevzal argumentaci, že Grundmandatklausel podkopávala 5% uzavírací

---

[116] ANDERSON, Christopher J. a ZELLE, Carsten. *Stability and Change in German Elections. How Electorates Merge, Converge, or Collide*. 1. vyd. Westport, Praeger Publishers, 1998. s. 307. ISBN 0-275-96254-7.

[117] KOMMERS, Donald P., Russell A. MILLER a GINSBURG, Ruth Bader. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3. přepracované vyd. Durham, NC: Duke University Press, 2012. s. 255 an. ISBN 978-0-8223-5248-8.

[118] A k úspěchu PDS (nástupkyně komunistické Sjednocené socialistické straně Německa) ve volbách se ziskem hlasů nedosahujících 5 %.

klauzuli, jelikož jednak je úspěch politické strany umožněný tímto pravidlem nadále ojedinělý a také proto, že se jedná o numerické kritérium, jež může být naplněno jakoukoliv stranou, není tedy diskriminační a nerozlišuje politické strany podle něčeho jiného než podpory voličů.[119]

Evropská právní úprava volebního systému pro volby do Evropského parlamentu nechává členským státům poměrně široké možnosti vlastní regulace. Německo tak zavedlo 5% uzavírací klauzuli pro strany, jež v Německu kandidují do Evropského parlamentu. V roce 2011 se Spolkový ústavní soud zabýval ústavností této klauzule z pohledu zásahu do principu rovnosti volebního práva. Ačkoliv Základní zákon zakotvuje rovné volební právo pouze pro volby do Spolkového sněmu, ústavní soud dovodil, že princip rovného volebního práva plyne v tomto případě z obecného principu rovnosti v čl. 3 Základního zákona. Podle soudu zásah do rovného volebního práva v tomto případě spočíval v nerovném vlivu voličů na výsledek, jelikož propadnuté hlasy pro strany, které nepřekročily uzavírací klauzuli, neměly žádný vliv na výběr poslanců Evropského parlamentu. Jediným legitimním cílem, jehož sledování může zasáhnout do rovnosti, je zabezpečení funkčního parlamentu. Ústavní soud řekl, že 5% klauzule by byla ospravedlnitelná, pokud by bez ní bylo ohroženo fungování Evropského parlamentu. Tato podmínka se však podle soudu nenaplnila, proto rozhodl zrušením uzavírací klauzule v 5% výši. Soud se vyjádřil i k možnému dopadu, který by mělo zrušení uzavíracích klauzulí v ostatních členských státech Evropské unie a tím by bylo pravděpodobné zvýšení stran zastoupených v Evropském parlamentu. Soudci se s tímto vypořádali tak, že už nyní je v Evropském parlamentu zastoupeno cca 160 politických stran a pár dalších by výrazným způsobem nemělo ohrozit činnost parlamentu. Kromě toho frakce slučující tyto národní strany se ukázaly být fungujícím integračním prvkem.

Odpovědí na toto rozhodnutí bylo ustavení nové, pouze 3% uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu, jež však byla v roce 2014 taktéž zrušena Spolkovým ústavním soudem.[120] V těchto rozhodnutích tak Spolkový ústavní soud aplikoval striktnější pojetí principu rovné váhy hlasu, než například český ústavní soud, který naopak ve svém rozhodnutí potvrdil ústavnost volební klauzule a rovnou váhu hlasu vyložil tak, že v systému poměrného zastoupení bude muset být vždy do jisté míry tato rovnost omezena integračními prvky za účelem dosažení funkčního a akceschopného parlamen-

---

[119] KOMMERS, Donald P., Russell A. MILLER a GINSBURG, Ruth Bader. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3. přepracované vyd. Durham, NC: Duke University Press, 2012. s. 259 an. ISBN 978-0-8223-5248-8.

[120] MICHEL, Bastian. Tresholds for the European Parliament elections in Germany declared unconstitutional twice. *European Constitutional Law Review*. 2016, roč. 12, č. 1, s. 133-147. ISSN 1744-5515.

tu.[121] Německý ústavní soud naproti tomu aplikoval princip rovné váhy hlasu přes svou koncepci rovnosti váhy úspěšnosti hlasu (Erfolgswertgleichheit), která vyjadřuje, že odevzdaný hlas každého voliče musí mít stejný vliv na výsledek voleb. Tato koncepce usiluje o co největší proporcionalitu, neboť pokud by všechny hlasy měly stejnou váhu úspěšnosti, pak by se poměry rozdělení mandátů shodovaly s poměry hlasů. [122]

---

[121] SMEKAL a VYHNÁNEK, 2016, op. cit.

[122] PUKELSHEIM, Friedrich. *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Applications*. Cham; Heidelberg; New York. Springer Science & Business Media, 2013. 234 s. ISBN 978-3-319-03855-1.

8 Rovnost volebního práva ve Spojených státech

Spojené státy americké, jako jedna z nejstarších demokratických zemí, s nepřerušenou tradicí trvající déle než dvě století, je také zemí volebního systému navrženého na konci 18. století. Volební systém je tak do značné míry nastaven na zásadě vyvažování zájmů států a projevu většinové vůle lidu.[123] Tento problém byl hlavním tématem filadelfského ústavního konventu v roce 1787, jež měl za úkol přepracovat Články Konfederace, jež do té doby upravovaly ústavní základy Spojených států. Výsledkem debat byl tzv. velký kompromis, jenž prostřednictvím poměrného zastoupení států ve Sněmovně reprezentantů reflektoval politický vliv velkých států, zatímco rovné zastoupení států v Senátu garantovalo malým státům silnější hlas ve federální politice. Počet zástupců, které státy vysílají do dolní komory, je tak závislý na počtu obyvatel ve státě, oproti Senátu, kde jsou státy rovně zastoupeny dvěma senátory. Systém pro ustavení výkonné moci byl podobně zvolen jako kompromisní řešení mezi všelidovým hlasováním a volbou Kongresu. Prezident Spojených států je tak volen Sborem volitelů (Electoral College), kde volitelé (electors) jsou voleni v jednotlivých státech unie. Každý stát volí tolik volitelů, jaké je jeho zastoupení v Kongresu, tedy součet všech jeho reprezentantů a dvou senátorů. Prezidentem je zvolen ten kandidát, který získá absolutní většinu všech volitelů (v současnosti 270 z 538). Takový systém tak zachovává určitou proporcionalitu států podle jejich velikosti za současného zvýhodnění malých států.[124]

Ačkoliv jednotlivé státy jsou ve Sněmovně reprezentantů zastoupeny podle zásady poměrného zastoupení, jednotliví poslanci jsou voleni v jednomandátových volebních obvodech, na základě systému relativní většiny (systém first past the post, systém prvního v cíli) na funkční období pouhých dvou let. Většinové systémy jsou založeny na soutěži o mandát a důraz na rovnou váhu hlasu voliče je v nich kladen na to, aby hlas měl stejnou váhu při sčítání a ne při jejich vyhodnocení, jako je tomu v systémech poměrného zastoupení.[125]

---

[123] DORF, Michael C. a. MORRISON, Trevor W. *Constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2010. The Oxford introductions to U.S. law. s. 69. ISBN 978-0-19-537003-4.

[124] MYERS, Amanda Kelley. Importing Democracy: Can Lessons Learned from Germany, India and Australia Help Reform the American Electoral System? *Pepperdine Law Review*. 2010, roč. 37, s. 1113-1122. ISSN 0092-430X.

[125] FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 137. ISBN 80-210-0406-1.

V tomto systému hraje největší roli takové vymezení jednotlivých volebních obvodů, které by zabránilo jak aktivní, tak i pasivní volební geometrii, stejně tak politickým manipulacím gerrymanderingu. Problematika úpravy volebního území byla dlouhou dobu soudy ignorována jako politická otázka a jednotlivé státy tak nic nenutilo překreslovat volební obvody, jež v důsledku socioekonomických a demografických faktorů ztrácely nebo naopak získávaly obyvatele. Zastupitelé, kteří těžili z tohoto nerovného zastoupení, pak samozřejmě nebyli motivováni obvody redistribuovat sami od sebe. Toto se změnilo přelomovým rozhodnutím Nejvyššího soudu ve věci Baker v. Carr roku 1962.[126] V tomto případě se Charles Baker z Tennessee domáhal redistribuce volebních obvodů v souladu s ústavou státu Tennessee, jež požadovala přezkoumání a případné nové vymezení volebních obvodů každých deset let. Jelikož tato praxe byla po roce 1901 opuštěna (i když stále zůstala zakotvena v ústavě), složení obyvatelstva volebních obvodů se v důsledku migrace do měst změnilo. V důsledku této skutečnosti jednotliví voliči žijící v méně lidnatých venkovských obvodech měli větší vliv na zvolení svého zástupce než městští voliči. Došlo tak k zásahu do principu rovné váhy hlasu. Nejvyšší soud nepřijal argumentaci ministra vnitra státu Tennessee J. Carryho, že úprava volebních obvodů je otázkou politickou s tím, že náprava takové situace neleží pouze v rukou politické moci, ale může k ní přispět i justice. Soud tak tímto rozhodnutím položil základ pro budoucí judikaturu na toto téma.[127]

Poté co rozhodnutí ve věci Baker v. Carr otevřelo pro případy distribuce volebních obvodů dveře, Nejvyšší soud projednal tři spory, ve kterých formuloval doktrínu rovnosti volebního práva one person, one vote – one vote, one value[128], jež vyjadřuje požadavek na rovnou váhu hlasů voličů, které bude dosaženo co možná nejrovnějšího rozdělení volebního území na volební obvody, a to tak, aby v každém volebním obvodě žil přibližně stejný počet obyvatel. Prvním z těchto případů byl Gray v. Sanders, ve kterém Nejvyšší soud rozhodl o neústavnosti volebních obvodů v Georgii, založených na organickém principu, které kopírovaly členění státu na okresy pro účely primárních voleb. Tyto okresy se samozřejmě poměrně značně lišily v počtu obyvatel. Nejvyšší soud zde vyjádřil princip one vote, one value v rámci jednoho volebního obvodu, když stanovil, že čtrnáctý dodatek americké ústavy, jenž zaručuje rovnost před zákonem, nedovoluje situaci, aby hlas některých voličů měl až desetkrát větší váhu než hlas jiného voliče,

---

[126] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. 4. vyd. New York: Wolters Kluwer, 2011. Aspen student treatise series. s. 906. ISBN 978-0-7355-9897-3.

[127] KUST, Jan. *Nejvyšší soud USA*. Praha: Ústav práva a právní vědy, 2013. Právo - edice pro právo a management. s. 124-125. ISBN 978-80-905247-6-7.

[128] AUERBACH, Carl A. The Reapportionment Cases: One Person, One Vote – One Vote, One Value. *Supreme Court Review*. 1964, roč. 4, č. 1, s. 5. ISSN 0081-9557.

pouze proto, že žije v nejmenším venkovském volebním obvodu. Soudce Douglas v odůvodnění napsal, že *„jakmile je územní jednotka, za kterou má být vybrán nebo určen zástupce, všichni kdo se účastní voleb musí mít rovný hlas, bez ohledu na jejich rasu, bez ohledu na jejich pohlaví, bez ohledu na jejich povolání, bez ohledu na jejich příjmy a také bez ohledu na to, jestli se v dané územní jednotce nalézá jejich domov. "*[129] Soud tak rozhodl, že rovnost před zákonem zaručená čtrnáctým dodatkem vyžaduje, aby všechny volební obvody měli přibližně stejný počet obyvatel, jinak bude v populačně početných (městských) obvodech narušena rovná váha hlasů jejich obyvatel.

Nejvyšší soud navázal na tyto předchozí rozhodnutí i v případu Wesberry v. Sanders, kde vztáhl svoji doktrínu one person, one vote – one vote, one value i na volební obvody pro volby do Sněmovny reprezentantů. Soud prohlásil za neústavní stav, kdy některé volební obvody měly i dvakrát více obyvatel než obvody jiné (konkrétně 823 680 oproti 394 312 obyvatel). Soudci se tak vyslovili, že i když volební obvody nemohou být určeny přesně s matematickou přesností, ústavní požadavek rovného zastoupení pro rovný počet obyvatel je základním cílem Sněmovny reprezentantů a musí být naplňován a reflektován prostřednictvím volebního systému a jeho prvků.

Tyto principy pak Nejvyšší soud aplikoval v případu Reynolds v. Sims, kdy rozhodl o neústavnosti volebních obvodů v Alabamě pro volby do státního zákonodárného sboru a přikázal jejich redistribuci. Před tímto rozhodnutím byly volební obvody pro dolní komoru alabamského zákonodárného sboru (o 100 zástupcích) rozděleny značně disproporčně, protože velikost volebních obvodů se pohybovala od 31 175 až po 634 864 obyvatel. Podobně vypadala situace v určení volebních obvodů pro státní senát, kdy se počet obyvatel v jednotlivých obvodech pohyboval od 15 417 až po 634 864.[130] Nejvyšší soud tímto prohlásil malapportionment za protiústavní, jelikož vždy znamená zeslabení váhy hlasu určitých voličů, jež pak mají menší vliv při účasti na politickém procesu než voliči v malých volebních obvodech. Soud tak považoval za zjevné porušení rovnosti volebního práva ten stav, kdy stát přiřkne voličům v jedné oblasti státu násobně větší váhu hlasu než voličům v jiné části státu, protože takový systém pak rozředí váhu hlasu voličů žijících ve znevýhodněné oblasti. Předseda soudu Warren tak prohlásil, že *„zákonodárci zastupují lid, nikoli stromy nebo akry. Zákonodárci jsou voleni*

---

[129] *„Once the geographical unit for which a representative is to be chosen is designated, all who participate in election are to have an equal vote – whatever their race, whatever their sex, whatever their occupation, whatever their income, and whatever their home may be in that geographical unit."*
CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. 4. vyd. New York: Wolters Kluwer, 2011. Aspen student treatise series. s. 906. ISBN 978-0-7355-9897-3.

[130] Ibid., s. 907.

voliči, nikoli farmami nebo městy nebo ekonomickými zájmy. Dokud je naše forma vlády zastupitelská a naše zákonodárné sbory jsou nástroji vlády zvolené přímo lidem a přímo ztělesňující lid, právo volit zástupce svobodným a nenarušeným způsobem je základem našeho politického systému.“[131]

Pokud jde o to, jaké kritérium se má použít při distribuci volebních obvodů, jestli počet obyvatel, občanů nebo snad registrovaných voličů, není jasné. Nejvyšší soud žádné takové pravidlo nejudikoval. Pouze v případu Bums v. Richardson připustil ústavnost využití počtu registrovaných voličů při tvorbě volebních obvodů[132] a naopak v případě Evenwel v. Abbott rozhodl o ústavnosti tvorby volebních obvodů podle kritéria celkového počtu obyvatel (a to i v případě, kdy toto číslo je navýšeno trvale žijícími cizinci).[133]

Nejvyšší soud vytvořil doktrínu one person, one vote – one vote, one value i přes to, že ústava nic o zákazu malapportionmentu neříká a stejně tak nepožaduje rovnou váhu hlasů voličů. Soudci postupovali tak, že si položili otázku, jestli ústava zamýšlí dát různým voličům odlišnou váhu jejich hlasu. Výkladem článku 1, oddílu 2 ústavy, jenž zřizuje Sněmovnu reprezentantů, došli k názoru, že to úmyslem tvůrců ústavy nebylo. Nejvyšší soud tak doktrínu one person, one vote – one vote, one value dovodil ze znění, že členové dolní komory jsou zvoleni „lidem jednotlivých států“. V uvedeném ustanovení soud spatřuje záměr tvůrců ústavy spočívající v tom, aby hlas voliče v jednom volebním obvodě měl přibližně stejnou váhu jako v jiném volebním obvodě, kterýžto princip byl pošlapán malapportionmentem.[134]

Na rozdíl od malapportionmentu, který byl shledán Nejvyšším soudem postupně za justiciabilní otázku a následně i za neústavní praktiku, gerrymandering, tedy politicky motivované překreslování volebních obvodů za účelem poskytnutí výhody jedné politické straně, má u Nejvyššího soudu těžší postavení. Ve většině států je za redistribuci

---

[131] *„Legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not farms or cities or economic interests. As long as ours is a representative form of government elected directly by and directly representative of the people, the right to elect representatives in a free and unimpaired fashion is a bedrock of our political system.”*
CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. 4. vyd. New York: Wolters Kluwer, 2011. Aspen student treatise series. s. 907. ISBN 978-0-7355-9897-3.
[132] Ibid., s. 910.
[133] MULLER, Derek T. Perpetuating „One Person, One Vote“ Errors *Harvard Journal of Law and Public Policy*. 2016, roč. 39, č. 2, s. 392-393. ISSN 01934872.
[134] TETER, Michael J. Equality among equals: Is the Senate cloture rule unconstitutional? *Marquette Law Review*. 2010, roč. 94, s. 583. ISSN 0025-3987.

volebních obvodů (které se konají v návaznosti na sčítání lidu, k předejití malapportionmentu) státní zákonodárný sbor. V jeho moci je pak určením hranic volebních obvodů i stranické složení volených zástupců. Ve snaze zajistit své straně více zastupitelů, tak i v dnešní době vznikají volební obvody ne nepodobné slavnému „mlokovi" guvernéra Gerryho.[135] Je třeba však říct, že kromě gerrymanderingu, který si bere za cíl pokřivit vůli voličů, jejich účelovým rozdělením do divoce tvarovaných obvodů, rozlišujeme ve Spojených státech i gerrymander dvoustranický. Jeho účelem je naopak vytvořit takové volební obvody, které by sice favorizovaly příznivce jedné ze stran, ale ne za účelem zisku co nejvíce mandátů pro jednu stranu, ale vytvořením obvodů jak demokratických tak republikánských, a to zhruba v takovém poměru jakou mají ve státě podporu.

Nejvyšší soud vyjádřil ústavnost dvoustranického gerrymanderingu v případu Gaffney v. Cummings. Soud nenalezl žádné porušení rovnosti před zákonem s tím, že neshledal, že by jakékoliv politické uvážení při tvorbě volebních obvodů bylo neústavní, jelikož podle soudů je politické hledisko u tvorby volebních obvodů jejich neoddělitelnou součástí. Pokud není porušen princip rovnosti hlasů (vyjádřený rovnou velikostí volebních obvodů) nebo nedochází k diskriminaci rasové nebo jiné skupiny obyvatelstva, je gerrrymandering ústavně konformní. V případu Davis v. Bandemer se Nejvyšší soud potkal s gerrymanderingem, jehož výsledkem nebylo poměrné rozdělení mandátů mezi obě strany, ale naopak vytvoření umělé většiny. Republikánská většina v zákonodárném sboru Indiany vytvořila takové volební obvody, že i se ziskem 51,9 procent všech hlasů, získali opoziční demokraté pouze 43 mandátů ze sta v dolní komoře a 13 mandátů z 25, se ziskem 53,1 % hlasů v komoře horní. Soud se vyslovil sice v tom smyslu, že o porušení rovnosti před zákonem by šlo v takovém případě, kdyby byla prokázána úmyslná diskriminace vůči identifikovatelné politické skupině a zároveň skutečné diskriminační působení na tuto skupinu, ale současně dodal, že pouhý nedostatek poměrného zastoupení není takovým dostatečným důvodem. Je zde tedy podle Nejvyššího soudu rozdíl mezi tím, jestli je zamezeno poměrnému zastoupení, nebo jestli protiústavní diskriminace pokřivila volební systém do té míry, že soustavně znevýhodňuje vliv voličů na politický proces jako celek. Přesto toto rozhodnutí rozštěpilo soud. Šest soudců se vyslovilo pro umožnění projednávání případů gerrymanderingu, sedm soudců rozhodlo pro vyslovení ústavnosti volebních obvodů v Indianě, tři z toho ale kvůli tomu, že podle nich případ nebyl justiciabilní. Pouze čtyři soudci z uvedených sedmi však shledali a rozhodli, že rozdělení volebních obvodů je v souladu s ústavou. V případu Vieth v. Jubelirer však Nejvyšší soud dospěl k názoru, že problematika gerry-

---

[135] INGRAHAM, Christopher. America's most gerrymandered congressional districts. *The Washington Post* [online]. The Washington Post, publikováno 15. 5. 2014 [cit. 22. 3. 2017].

manderingu není způsobilá k projednání před soudem, jelikož se jedná o politickou otázku. Konkurenční stanovisko soudce Kennedyho v tomto případě a další rozhodnutí soudu ve věci League of United Latin American Citizens v. Perry naznačilo, že se soudci do budoucna úplně nebrání vytvoření standardu pro posuzování, jestli gerrymandering porušuje princip rovnosti před zákonem. V současnosti ale není příliš pravděpodobné, že by Nejvyšší soud rozhodl o neústavnosti gerrymanderingu. To však nebrání federálním soudům nižší instance (District Courts) rušit některé případy gerrymanderingu, zvláště pokud představují diskriminaci založenou na rasovém hledisku.[136]

Samostatnou problematikou je distribuce volebních obvodů na základě rasového hlediska. Na obecní úrovni k ní došlo například tím, když v roce 1960 město Tuskagee překreslilo své hranice za účelem segregace a vyloučení 99 % černošského obyvatelstva z města. Tato praktika byla zrušena Nejvyšším soudem v případě Gomillion v. Lightfoot, ale důležitý zvrat přinesl až zákon o volebních právech (Voting Rights Act) z roku 1965, který zakázal rasovou diskriminaci ve volbách.[137] Jelikož ale etnické menšiny volí spíše demokraty, je někdy obtížné odlišit, jestli kritériem vzniku volebního obvodu bylo rasové nebo etnické složení obyvatelstva nebo pouze jejich politické preference. Nejvyšší soud se ve věci Shaw v. Reno vyjádřil tak, že vytváření obvodů s většinou černošského obyvatelstva, které nadřazuje rasové hledisko ostatním tradičním principům tvorby volebních obvodů (jako třeba důraz na jejich kompaktnost), je protiústavní. Nejvyšší soud se tak v tomto rozhodnutí vyjádřil tak, že rasový gerrymandering, a to i pro účely pozitivní diskriminace, je nebezpečný pro přeměnu politického spektra na rasové a etnické frakce, když přijetí čtrnáctého a patnáctého dodatku přitom bylo vedeno snahou nastolit politický systém, ve kterém na rase či etniku již nebude záležet.[138]

Volební systém pro prezidentské volby využívá Sbor volitelů. Nejedná se o tak o volbu přímou, protože voliči nevolí přímo kandidáta na prezidenta a viceprezidenta, ale pouze volitele ve svém státě, kteří budou dávat svůj hlas prezidentským kandidátům. Počet volitelů, jenž je v daném státě volen, určuje součet reprezentantů a senátorů, který daný stát vysílá do Kongresu. V současnosti jsou to nejméně tři (pro státy, které mají kvůli nízkému počtu obyvatel pouze jednoho reprezentanta) a nejvíce 55 (Kalifornie, nejlidnatější stát unie). Je jasné, že takovýto systém posiluje váhu voličů v malých státech a naopak zmírňuje vliv jednotlivého voliče na výsledek voleb ve velkých státech.

---

[136] WINES, Michael. Judges Find Wisconsin Redistricting Unfairly Favored Republicans. *The New York Times* [online]. The New York Times Company, publikováno 21. 11. 2016 [cit. 22. 3. 2017].

[137] LOVELAND, Ian. Positive discrimination and fair electoral representation on the United States. *Public Law*. 1994, roč. 38, s. 335 an. ISSN 0033-3565.

[138] SMITH, Terry. Autonomy Versus Equality: Voting Rights Rediscovered. *Alabama Law Review*. 2005, roč. 57, č. 2 s. 276. ISSN 0002-4279.

Tento rozdíl může být docela zásadní, ve volbách v roce 2004 se pohyboval od už cca 67 000 hlasů na jednoho volitele ve státech jako Montana, Idaho nebo Wyoming až po cca 296 000 hlasů v průmyslových státech Illinois, Ohio, Pensylvánie nebo Michigan.[139] Takto rozložené volební území samozřejmě neumožňuje rovnou váhu hlasů voličů ve všech státech, což následně vede k situacím, kdy kandidát sice může získat většinu všech hlasů napříč všemi státy (popular vote), ale získá je ve špatných státech a tak nezíská dostatečný počet volitelů. Toto se událo celkem pětkrát, naposledy ve volbách v roce 2016. Více než na počtu hlasů tak záleží, ve kterých státech kandidáti tyto hlasy získají. Celou záležitost dále komplikuje fakt, že mnohé státy se přiklánějí více k jedné nebo druhé politické straně a ve většině voleb tak rozhoduje pouze několik států, kde se voliči jednoznačně nepřiklánějí k jedné nebo druhé straně (tzv. battleground states).[140]

V roce 2000 zasáhl do prezidentských voleb i Nejvyšší soud v případu Bush v. Gore. Volební rozdíl mezi hlasy kandidátů v klíčové Floridě byl tak nízký, že Al Gore požádal o strojový přepočet hlasů v několika okresech. Po tomto přepočtu klesl náskok George W. Bushe na pouhých 327 hlasů. Al Gore tak požadoval manuální přepočet hlasů, ale floridská vláda neprodloužila lhůtu k přepočtu, již zakotvuje floridské právo. Nejvyšší soud státu Florida však rozhodl o protiprávnosti takového kroku a manuální přepočet povolil.[141] Poté, co se spor dostal před Nejvyšší soud, budoucí prezident Bush argumentoval tím, že neexistují žádná shodná pravidla pro přepočet hlasů mezi volebními okrsky a mohlo by dojít k započítání některých hlasů vícekrát, nebo naopak ani jednou, zatímco Al Gore tvrdil, že takové pravidlo existuje a spočívá ve zjištění vůle voliče, pro koho chtěl hlasovat. Dále tvrdil, že Bushova argumentace by vedla až k tomu, že by různé způsoby hlasování (uskutečněné prostřednictvím např. elektronických, nebo mechanických hlasovacích přístrojů) mohly být prohlášeny za neústavní. Oba kandidáti se přitom dovolávali ochrany čtrnáctého dodatku na rovnost před zákonem. Nejvyšší soud pak rozhodl tak, že zrušil rozhodnutí floridského Nejvyššího soudu s tím, že floridský soud nestanovil žádný standart pro přepočet hlasovacích lístků a nebyla tedy žádná garance toho, že by přepočet ve všech okrscích probíhal podle stejných pra-

---

[139] WARF, Barney. The U.S. Electoral College and Spatial Biases in Voter Power. *Annals of the Association of American Geographers*. 2009, roč. 99, č. 1, s. 188. ISSN 1467-8306.
[140] Ibid.
[141] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. 4. vyd. New York: Wolters Kluwer, 2011. Aspen student treatise series. s. 914 an. ISBN 978-0-7355-9897-3.

videl. Nejvyšší soud tak přepočet zastavil, ale případ nerozhodnul. Al Gore den po vyhlášení rozhodnutí přiznal porážku a prezidentem se tak stal George W. Bush.[142]

Všechny pokusy změnit tento systém jeho napadením u soudů pro porušení rovnosti před zákonem a doktríny one person, one vote – one vote, one value selhaly, neboť soudy nemohou shledat Sbor volitelů protiústavní, když je zakotven v ústavě. Možnosti reformy tohoto volebního systému jsou tak omezené, a to buď ústavním dodatkem, anebo celonárodní změnou přidělování volitelů.[143] V současnosti jsou totiž ve všech státech, až na Nebrasku a Maine, hlasy volitelů rozdělovány na základě většinového systému relativní většiny, kdy kandidát, jenž získá pluralitu hlasů ve státě, získá všechny hlasy volitelů. Zmíněné Maine a Nebraska jako jediní používají systém poměrného zastoupení.[144]

Systém prezidentských voleb tak téměř nedává šanci malým stranám, jelikož i zisk 43 % hlasů napříč státy byl ve volbách roku 1992 proměněn na 68,8 % hlasů volitelů a ve volbách roku 1980 stačilo 50,7 % hlasů dokonce na 90,9 % hlasů volitelů.[145] Sbor volitelů tak možná plní dobře svoji historickou funkci, spočívající v udržování rovnováhy mezi malými a velkými státy jako instituce federalismu, ale nenaplňuje rovnou váhu hlasu tak, jak je chápána např. Kodexem. Možným způsobem reformy (alespoň částečné) tohoto systému jsou různé návrhy, kdy by jednotlivé státy změnili způsob rozdělování hlasů volitelů na poměrný (jako Maine a Nebraska) nebo dokonce své hlasy volitelů přidělili tomu kandidátovi, který vyhraje většinu hlasů na národní úrovni (popular vote).[146]

---

[142] KUST, Jan. *Nejvyšší soud USA*. Praha: Ústav práva a právní vědy, 2013. Právo - edice pro právo a management. s. 125-126. ISBN 978-80-905247-6-7.
[143] CANADY, Meredith. Redistribution of Electoral Votes: Following the Constitution, Nebraska, and Maine to More Equal Representation in Presidential Elections. *Adelphia Law Journal.* 2014-2015, č. 19, s. 80-81. ISSN 8756-3630.
[144] MYERS, Amanda Kelley. Importing Democracy: Can Lessons Learned from Germany, India and Australia Help Reform the American Electoral System? *Pepperdine Law Review.* 2010, roč. 37, s. 1146. ISSN 0092-430X.
[145] CANADY, 2014-2015, op. cit., s. 81-82.
[146] Ibid.

Závěr

Tato práce se pokusila popsat odlišné způsoby pojetí rovnosti volebního práva ve vybraných zemích, kterými byla Česká republika, Německo a Spojené státy americké. Každá z těchto zemí využívá odlišný typ volebního systému, jenž se částečně odráží i do pojetí rovnosti. Spojené státy se svým většinovým systémem a silným důrazem na zájmy států ve svém volebním systému vnímají rovnost volebního práva především na úrovni voličů, kteří mají mít stejné postavení. Už z principu u většinového volebního systému tak není kladen velký důraz na rovnou možnost ovlivnit svým hlasem výsledné složení voleného sboru, kteréžto pojetí je bližší systémům poměrného zastoupení.

Do nejzazší podoby je proporcionalita, ze srovnávaných zemí, dovedena v Německu, které změnami důležitých proměnných svého volebního systému posílilo jeho proporcionalitu. Podobně razantní byly také soudy, když formulovaly koncepci rovnosti váhy úspěšnosti hlasu (Erfolgswertgleichheit), jako velmi přísné pojetí principu one vote - one value. Přístup k rovnosti volebního práva v České republice je pak do značné míry podobný, díky důrazu na princip poměrného zastoupení, ale jistě i kvůli kulturním a historickým provázanostem mezi oběma zeměmi. V tomto místě je také nutno dodat, že české soudy se rády nechávají inspirovat judikaturou německou, což je vidět například na převzetí původně německého principu odstupňované rovnosti šancí českým Nejvyšším správním soudem.

Jedním z cílů práce bylo také identifikovat faktory, které ovlivňují rovnost volebního práva, což umožnilo v případových studiích vybraných zemí identifikovat ty faktory, které byly klíčové pro působení na pojetí principu rovnosti. Faktorem, který se proplétal všemi vybranými zeměmi, byla volební geometrie a problematika vytváření hranic volebních obvodů v souvislosti se zvoleným volebním systémem, jež měla velký význam na poměrnost zastoupení v dané zemi a také na její pojetí rovnosti. Díky většinovému systému jsou různé problémy s distribucí volebních obvodů řešeny hlavně ve Spojených státech (jako jsou malapportionment nebo gerrymandering), ale nevyhnuly se úplně ani České republice s problematickým rozdělením státu na různě velké volební kraje.

Poměrně malý důraz na rovnou váhu hlasu a proporcionalitu ve Spojených státech je dán federalismem a také tím, že v Americe nebyl nutný žádný ostrý řez po diktatuře, jako to bylo nutné v Německu i České republice, v rámci potřeby odstřihnout se od nedemokratických systémů nacismu a komunismu, ale naopak byl možný přirozený a organický demokratický vývoj, který posouval rovnost volebního práva dál a dál po malém kousku s každým judikovaným přelomovým případem. Spojené státy tak ukazují velký rozdíl mezi pojetím rovnosti legislativním a judikaturním, kdy se zde nejkřiklavěji ukazuje role soudní moci v ústavně konformním výkladu volebních předpisů. Ameri-

ka byla soudy tlačena do většího zapojení rovného volebního práva do volebního procesu. V Německu ústavní soud patří za neústupného podporovatele rovnosti a proporcionality, který ve svých rozhodnutích ruší různé integrační stimuly nebo jednoduše znevýhodňující prvky volebního systému v úsilí zajistit každému voliči vliv na výsledek voleb a složení Spolkového sněmu. Ústavní soud ČR se pak stavěl proti omezování rovné váhy hlasů voličů a plíživého zavádění většinového volebního systému.

Práce také došla k závěru, že rovnost volebního práva se může pohybovat v mnoha polohách, ale její drastická omezení podkopávají demokratické státní zřízení, když deformují vyjádření politické vůle lidu. Zároveň absolutně rovný a proporční volební systém by čelil velikým problémům v oblasti zajištění akceschopného a funkčního parlamentu a sestavení dostatečně stabilní většiny, nezbytné k úspěšnému vládnutí a prosazování veřejné politiky. Ukázalo se tedy, že nastavení volebních systémů se může pohybovat v míře rovnosti a proporcionality na určité škále, ale postavení volebního systému na jejích krajních polohách je a může být značně destruktivní.

Téma práce jistě nebylo zcela vyčerpáno, nabízí se například větší zaměření na právní úpravu volebních kampaní, ať už se jedná o prostor v médiích, překážky ve vstupu do politické soutěže (volební kauce, sbírání podpisů pro registraci kandidatury), financování politických stran, limity na výdaje za politické kampaně a další, jež však již přesahují do svobody projevu, tudíž se ukázaly být nad rámec této práce.

Použité zdroje

Monografie

1. ANDERSON, Christopher J. a ZELLE, Carsten. *Stability and Change in German Elections. How Electorates Merge, Converge, or Collide*. 1. vyd. Westport, Praeger Publishers, 1998. 361 s. ISBN 0-275-96254-7.
2. ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. 191 s. ISBN 978-80-7201-734-8.
3. CABADA, Ladislav a Marek ŽENÍŠEK. *Smíšené volební systémy*. 1. vyd. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 156 s. ISBN 80-86473-44-9.
4. CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. 4. vyd. New York: Wolters Kluwer, 2011. Aspen student treatise series. 1401 s. ISBN 978-0-7355-9897-3.
5. CHYTILEK, Roman et al. *Volební systémy*. 4. vyd. Praha: Portál, 2009. 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
6. DORF, Michael C. a MORRISON, Trevor W. *Constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2010. The Oxford introductions to U.S. law. 254 s. ISBN 978-0-19-537003-4.
7. FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. 269 s. ISBN 80-210-0406-1.
8. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. 2003 (Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk). Brno: Václav Klemm, 2011. 370 s. ISBN 978-80-904083-8-8.
9. GALLAGHER, Michael a MITCHELL, Paul. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 662 s. ISBN 0-19-925756-6.
10. GUDGIN, Graham a P. J. TAYLOR. *Seats, votes, and the spatial organisation of elections*. 1. vyd. Colchester: ECPR Press, 2012. 240 s. ISBN 978-1-907301-35-3.
11. HLOUŠEK, Vít, Lubomír KOPEČEK a Jakub ŠEDO. *Politické systémy*. 1. vyd. Brno: Barrister & Principal, 2011. 292 s. ISBN 978-80-87474-23-5.
12. HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 421 s. ISBN 978-80-7380-366-7.
13. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
14. KOMMERS, Donald P., Russell A. MILLER a GINSBURG, Ruth Bader. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3. přepracované vyd. Durham, NC: Duke University Press, 2012. 874 s. ISBN 978-0-8223-5248-8.

15. KUST, Jan. *Nejvyšší soud USA*. Praha: Ústav práva a právní vědy, 2013. Právo - edice pro právo a management. 404 s. ISBN 978-80-905247-6-7.
16. LEBEDA, Tomáš. Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2008. 160 s. ISBN 978-80-246-1523-3.
17. MLEJNEK, Josef. *Smíšené volební systémy a většinotvorné modifikace systémů poměrných*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2010. 188 s. ISBN 978-80-246-1782-4.
18. MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. 613 s. ISBN 978-80-7478-502-3.
19. MORGAN, Kenneth O., Martin KOVÁŘ a Josef POLIŠENSKÝ. *Dějiny Británie*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008. Dějiny států. 656 s. ISBN 978-80-7106-432-9
20. OROSZ, Ladislav, Pavel MOLEK, Ján SVÁK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. 1. vyd. Bratislava: C.H. Beck, 2016. Beckova edícia právne inštitúty. 449 s. ISBN 978-80-89603-41-1.
21. PUKELSHEIM, Friedrich. *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Applications*. Cham; Heidelberg; New York. Springer Science & Business Media, 2013. 234 s. ISBN 978-3-319-03855-1.
22. SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. Studijní texty. 238 s. ISBN 978-80-7419-048-3.
23. SCHREINER, Hermann J. a LINN, Susanne. *The German Bundestag: function and procedures : organization and working methods : the legislation of the Federation*. 2015. Rheinbreitbach: NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt. 155 s. ISBN 978-3-87576-783-4. Také dostupné z: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80080000.pdf
24. TINDALL, George Brown a SHI, David E. *Dějiny Spojených států amerických*. 5. dopl. vyd. Praha: NLN Nakladatelství lidové noviny, 2008. Dějiny států. 904 s. ISBN 978-80-7106-588-3.
25. WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Odborné články

1. ANTOŠ, Marek. Volební hrátky s bonusem pro vítěze. *Právní rozhledy.* 2009, roč. 17, č. 9, s. II. ISSN 1210-6410.
2. AUERBACH, Carl A. The Reapportionment Cases: One Person, One Vote – One Vote, One Value. *Supreme Court Review.* 1964, roč. 4, č. 1, s. 1-86. ISSN 0081-9557.

3. CANADY, Meredith. Redistribution of Electoral Votes: Following the Constitution, Nebraska, and Maine to More Equal Representation in Presidential Elections. *Adelphia Law Journal.* 2014-2015, č. 19 s. 1238-1292. ISSN 8756-3630.
4. CHRYSSOGONOS, Kostas a STRATILATIS, Costas. Limits of electoral equality and political representation. *European Constitutional Law Review.* 2012, roč. 8, č. 1, s. 9-32. ISSN 1744-5515.
5. KAŠPAR, Ondřej a STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník.* 2011, roč. 2013, č. 7, s. 691-710. ISSN 0231-6625.
6. KNECHTLE, John C. „One Person, One Vote" Magnified. *Florida Coastal Law Journal.* 2000-2001, s. 381-385. ISSN 1528-056X.
7. LOVELAND, Ian. Positive discrimination and fair electoral representation on the United States. *Public Law.* 1994, roč. 38, s. 332-346. ISSN 0033-3565.
8. MICHEL, Bastian. Tresholds for the European Parliament elections in Germany declared unconstitutional twice. *European Constitutional Law Review.* 2016, roč. 12, č. 1, s. 133-147. ISSN 1744-5515.
9. MOLEK, Pavel. Věc Yumak a Sadak proti Turecku, Souladnost uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu s právem na svobodné volby. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, Praha: ASPI, 2007, roč. 2007, č. 3, s. 163-171. ISSN 1212-2211.
10. MULLER, Derek T. Invisible Federalism and the Electoral College. *Arizona State Law Journal.* 2012, s. 1238-1292. ISSN 0164-4297.
11. MULLER, Derek T. Perpetuating „One Person, One Vote" Errors *Harvard Journal of Law and Public Policy.* 2016, roč. 39, č. 2, s. 371-395. ISSN 01934872.
12. MYERS, Amanda Kelley. Importing Democracy: Can Lessons Learned from Germany, India and Australia Help Reform the American Electoral System?. *Pepperdine Law Review.* 2010, roč. 37, č. 1, s. 1113-1162. ISSN 0092-430X.
13. PONIŠTIAK, Ondrej. Voľby do Bundestagu – protiústavný efekt a možnosti českej cesty. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Volby, demokracie, politické svobody*. 1. vyd. Praha: Leges, 2010. 224 s. ISBN 978-80-87212-62-2.
14. RIGEL, Filip. Volební obvody v komunálních volbách (nejen) z hlediska čl. 40 Ústavy. *Právní rozhledy.* 2011, roč. 19, č. 23, s. 853. ISSN 0231-66.
15. SADURSKI, Wojciech. Majority Rule, Legitimacy and Political Equality. *EUI WORKING PAPER, LAW*, Praha: ASPI, 2005, roč. 2005, č. 21, 31 s. ISSN 1725-6739.
16. SMEKAL, Hubert a VYHNÁNEK, Ladislav. Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5 per cent threshold in the 2014 European Parliament elections. *European Constitutional Law Review.* 2016, roč. 12, č. 1, s. 148-163. ISSN 1744-5515.

17. SMITH, Terry. Autonomy Versus Equality: Voting Rights Rediscovered. *Alabama Law Review.* 2005, roč. 57, č. 2, s. 261-302. ISSN 0002-4279.
18. TETER, Michael J. Equality among equals: Is the Senate cloture rule unconstitutional? *Marquette Law Review.* 2010, roč. 94, s. 548-611. ISSN 0025-3987.
19. TOMUSCHAT, Christian. Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication? *German Law Journal.* 2012, roč. 13, č. 5, s. 213-238. ISSN 20718322.
20. WARF, Barney. The U.S. Electoral College and Spatial Biases in Voter Power. *Annals of the Association of American Geographers.* 2009, roč. 99, č. 1, s. 184-204. ISSN 1467-8306.

Judikatura

21. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/001511Vol_0600020A_prevedeno.pdf
22. Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/005011Vol_0600053A_prevedeno.pdf
23. Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 51/2006. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/005111Vol_0600040A_prevedeno.pdf
24. Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. Vol 28/2006. *Nejvyšší správní soud* [online]. Nejvyšší správní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2006/002811Vol_0600080A_prevedeno.pdf
25. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=62042&pos=1&cnt=1&typ=result
26. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85231&pos=2&cnt=2&typ=result

27. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=29220&pos=1&cnt=1&typ=result
28. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud [cit. 10. 3. 2017]. Dostupné z: http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37966&pos=1&cnt=1&typ=result
29. Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. 2 BvE 9/11, 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11 *Bundesverfassungsgericht* [online]. The Federal Constitutional Court [cit. 26. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/fs20120725_2bvf000311.html
30. Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3. 7. 2008, sp. zn. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 *Bundesverfassungsgericht* [online]. The Federal Constitutional Court [cit. 26. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2008/bvg08-068.html

Elektronické zdroje

31. INGRAHAM, Christopher. This is actually what America would look like without gerrymandering. *The Washington Post* [online]. The Washington Post, publikováno 13. 1. 2016 [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/01/13/this-is-actually-what-america-would-look-like-without-gerrymandering/?utm_term=.732972f443b6
32. INGRAHAM, Christopher. America's most gerrymandered congressional districts. *The Washington Post* [online]. The Washington Post, publikováno 15. 5. 2014 [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/05/15/americas-most-gerrymandered-congressional-districts/?utm_term=.f92e9c950fa4
33. BONSALL, Evan a AGBAFE, Victor. Redrawing America: Why Gerrymandering Matters. *Harvard Political Review* [online]. Harvard Political Review, publikováno 24. 5. 2016 [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: http://harvardpolitics.com/united-states/redrawing-america-gerrymandering-matters/
34. WINES, Michael. Judges Find Wisconsin Redistricting Unfairly Favored Republicans. *The New York Times* [online]. The New York Times Company, publikováno 21. 11. 2016 [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: https://www.nytimes.com/2016/11/21/us/wisconsin-redistricting-found-to-unfairly-favor-republicans.html?_r=0

Dokumenty a právní předpisy

1. Všeobecná deklarace lidských práv [online]. United Nations, Informační centrum OSN v Praze [cit. 4. 3. 2017] Dostupné z: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e
2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech [online]. United Nations, Informační centrum OSN v Praze [cit. 4. 3. 2017] Dostupné z: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e
3. Kodex správných postupů ve volebních věcech Rady Evropy (Code of Good Practice in Electoral Matters) [online]. Council of Europe – Venice Commission, 2014 [cit. 20. 12. 2016] Dostupné z: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e

Jiné prameny

4. *Volby.cz.* [online]. Český statistický úřad [cit. 20. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.volby.cz/
5. *Krajská správa ČSÚ v Karlových Varech.* [online]. Český statistický úřad [cit. 20. 3. 2017]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/xk
6. *Krajská správa ČSÚ pro Středočeský kraj.* [online]. Český statistický úřad [cit. 20. 3. 2017]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/xs