

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

1. Zhodnocení platného právního stavu

Volby do Senátu se podle čl. 18 odst. 2 ústavy České republiky a § 1 odstavce 2 a § 58 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „volební zákon“) konají podle zásad většinového systému.

Podle části první oddílu třetího volebního zákona se do Senátu volí v 81 volebních obvodech po jednom senátorovi, třetina každé dva roky. V prvním kole voleb do Senátu voliči v každém obvodu volí ze všech kandidátů registrovaných pro volby v daném obvodě s tím, že zvolen je ten, který získá nadpoloviční většinu všech platných hlasů odevzdaných voliči v prvním kole voleb. Není-li v prvním kole nikdo zvolen, koná se s týdenním odstupem druhé kolo voleb, ve kterém voliči volí z dvou kandidátů s nejvyšším počtem hlasů v prvním kole.

První kolo řádných voleb do Senátu se zpravidla (s jedinou výjimkou) koná zároveň buď s volbami do krajských, nebo s volbami do obecních zastupitelstev. Účast voličů v prvním kole voleb do Senátu v posledních třech řádných volbách do Senátu byla v průměru 35,69 %, účast ve druhém kole, které se koná s týdenním odstupem a bez souběhu s dalšími volbami, byla v průměru 16,89 %. Nízká účast ve srovnání s volbami do jiných zastupitelských sborů má vícero příčin. Může k nim patřit obecně nižší motivace k volbě do Senátu nebo skutečnost, že voliči mají pocit, že v České republice se koná příliš mnoho voleb, v případě druhého kola voleb do Senátu jde o druhé hlasování během jednoho týdne. Důvodem je na základě zkušenosti prakticky všech senátorů z kampaně mezi prvním a druhým kolem voleb do Senátu nepochybně i skutečnost, že řada voličů vůbec netuší, že se druhé kolo koná, protože na rozdíl od prvního kola před druhým kolem neobdrží do schránek informaci o konání voleb a volební lístky. Nízká účast v druhém kole voleb je zdrojem zpochybňování legitimacy Senátu.

2. Hlavní principy a nezbytnost nové úpravy v jejím celku

Dvoukolový systém voleb do Senátu se nahrazuje systémem jednokolovým. Konkrétně návrh zavádí systém alternativního hlasování známý též jako tzv. australský systém.

Ve srovnání se stávajícím způsobem volby voliči nebudou při volbě vybírat lístky s jednotlivými kandidáty. Všichni kandidáti do Senátu ve volebním obvodu budou uvedeni na společném hlasovacím lístku, na kterém volič označí pořadí jednotlivých kandidátů číslem před jménem kandidáta od čísla 1 až do čísla rovnajícího se počtu kandidátů s tím, že návrh zavádí povinnost označit pořadí minimálně prvních tří kandidátů.

Při počítání výsledků voleb se napřed kandidátům přiřadí hlasy podle platných hlasovacích lístků, na kterých byli kandidáti uvedeni na prvním pořadí. Získá-li někdo většinu hlasů, je zvolen. V opačném případě se vyřadí kandidát s nejmenším počtem hlasů a hlasy pro

něj se přerozdělí kandidátům uvedeným v druhém (dalším) pořadí na lístcích, kde byl vyřazený kandidát uveden na prvním pořadí. Zjednodušeně se dá říci, že pro voliče je systém jednokolový, zatímco při počítání jde o vícekolový systém s tím, že v každém kole počítání se vyřadí kandidát s nejméně hlasy a hlasy pro něj se přerozdělí kandidátům, pro které voliči hlasovali v dalším pořadí. To se děje tak dlouho, dokud některý kandidát nezíská nadpoloviční většinu hlasů, případně více hlasů z posledních dvou nejmúspěšnějších kandidátů.

Ve srovnání s jednokolovým systémem relativní většiny uplatňovaným např. při volbách do britské dolní sněmovny je výhodou alternativního hlasování, že zvolený kandidát v naprosté většině získal mandát s podporou hlasů většiny voličů, případně s podporou blížíící se 50 %. U relativní většiny může být teoreticky při větším počtu kandidátů zvolen i kandidát s podporou např. 13 % hlasů voličů. Alternativní hlasování je tak ve výsledném složení zastupitelského sboru reprezentativnější, neboť lépe odráží názory společnosti (voličů).

Ve srovnání se stávajícím volebním systémem může být alternativní hlasování pro voliče přitažlivější, neb volič není nucen vybrat si z řady kandidátů (v prvním kole) pouze jediného kandidáta, ale může určit jejich pořadí, tj. vybrat si více kandidátů s rozlišením míry jejich podpory vyjádřené právě pořadím.

Výhodou jednokolové volby je jednoznačně, že bude možné konat volby do Senátu vždy zároveň s volbami do zastupitelstev krajů nebo do zastupitelstev obcí. Odpadne tak jedna z četných voleb a voliči mohou jedinou návštěvou volební místnosti s konečnou platností odvolit naráz ve dvou typech voleb.

Vyšší atraktivita způsobu volby pro voliče a souběh jediného kola voleb do Senátu s jiným typem voleb může zajistit podstatně větší účast voličů než při stávajícím systému. To platí zejména ve srovnání s nynějším druhým kolem voleb do Senátu. Vyšší účast pak je zdrojem vyšší legitimacy Senátu jako jedné z ústavních institucí a tím celého ústavního systému České republiky.

3. Hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy

Přechodem z dvoukolového na jednokolový systém voleb do Senátu odpadnou náklady spojené s konáním druhého kola voleb. Jednorázové výdaje si vyžádá úprava informačního systému ČSÚ. Vyšší výdaje budou nezbytné pro zajištění technického a programového vybavení volebních místností v rozsahu nezbytném pro zjišťování výsledků hlasování, přičemž volební místnosti jsou již dnes v naprosté většině počítači vybaveny. Vzhledem k odpadnutí nákladů na druhé kolo voleb je dlouhodobě předpoklad celkové úspory nákladů z veřejných rozpočtů.

4. Zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s předpisy Evropské unie

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 ústavy i s předpisy Evropské unie.

5. Zhodnocení souladu s ústavním pořádkem

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem. Návrh zachovává zásady většinového hlasování pro volby do Senátu v souladu s čl. 18 odst. 2 ústavy České republiky i ústavně zaručené volební právo podle čl. 21 listiny základních práv a svobod.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I

K bodu 1

V systému alternativního hlasování se druhé kolo voleb so Senátu nekoná. Vypouští se úprava volebního práva pro druhé kolo voleb do Senátu.

K bodu 2

Podle nově navrhované právní úpravy okrskové volební komise mají převést hlasovací lístky do strojově zpracovatelné elektronické podoby. Mělo by se tak dít výhradně s využitím programového vybavení ČSÚ ve smyslu § 11 odst. 1 volebního zákona. Mezi úkoly ČSÚ se proto doplňuje technické zabezpečení systému zpracování výsledků voleb i ve volebních místnostech.

K bodu 3

Pojem „sčítání hlasů“ se nahrazuje v tomto i ve všech dalších ustanoveních volebního zákona obecnějším pojmem „zjišťování výsledků hlasování“ který vyhovuje jak stávající právní úpravě voleb do Poslanecké sněmovny, tak i lépe nově zaváděnému alternativnímu systému hlasování ve volbách do Senátu.

K bodu 4

V nově navrhovaném volebním systému nejsou tištěny hlasovací lístky zvláště pro každého kandidáta, ale všichni kandidáti jsou uvedeni na společném lístku. Úprava losování čísel hlasovacích lístků jednotlivých kandidátů je tak nahrazována losováním pořadí kandidátů na společném lístku. Losování je jediný spravedlivý způsob stanovení pořadí.

K bodu 5 a 6

Shodně jako k bodu 3.

K bodu 7

Druhé kolo voleb do Senátu se podle návrhu nekoná, vypouští se proto úprava výdajových limitů na volební kampaň politických stran, hnutí, koalic a nezávislých kandidátů pro druhé kolo voleb do Senátu.

K bodu 8

Druhé kolo voleb do Senátu se podle návrhu nekoná, vypouští se proto úprava výdajových limitů na volební kampaň registrované třetí osoby pro druhé kolo voleb do Senátu.

K bodu 9 a 10

Shodně jako k bodu 3.

K bodu 11

Podmínka vrácení kauce vázaná v dosavadním volebním systému na zisk alespoň 6% platných hlasů se s ohledem na zavedení alternativního hlasování musí upravit ve vazbě na zisk alespoň 6 % prvních pořadí ve vztahu k celkovému počtu platných hlasovacích lístků.

K bodu 12

Obdobně jako v bodě 4 se upravuje losování kandidátů, jejichž přihláška k registraci byla zaregistrována, na společném hlasovacím lístku místo dosavadního losování čísel hlasovacích lístků jednotlivých kandidátů. Zároveň se zkracuje lhůta, dokdy před volbami musí pověřený obecní úřad v sídle senátního obvodu provést losování ze 45 na 20 dnů. Zkracuje se z důvodu, že losování pořadí kandidátů na společném hlasovacím lístku lze provést teprve v momentě, kdy je rozhodnuto o registraci všech kandidátů pro volby v daném senátním obvodu. Podle § 62 odst. 7 volebního zákona se o registraci rozhodne v případě soudního přezkumu odmítnutí přihlášky k registraci nejpozději 20 dnů přede dnem voleb. Dochází tak ke sladění lhůt. Formulace „nejpozději 20 dnů přede dnem voleb“ umožňuje provést losování a tisk lístků dříve, pokud bylo definitivně rozhodnuto o registraci všech kandidátů.

K bodu 13

Vypouští se nadbytečné ustanovení vzhledem k úpravě provedené v bodě 12. Na společném hlasovacím lístku budou ve vylosovaném pořadí uvedeni všichni kandidáti, jejichž přihláška k registraci byla zaregistrována.

K bodu 14

Upravuje se uvedení všech kandidátů na společném hlasovacím lístku pro navrhovaný systém alternativního hlasování místo dosavadních samostatných hlasovacích lístků pro jednotlivé kandidáty. Doplnuje se umístění rámečku před jménem každého kandidáta, do kterého budou voliči doplňovat pořadí pro jednotlivé kandidáty (§ 68 volebního zákona). Ve zbytku se rozsah informací uváděných na hlasovacím lístku nemění.

K bodu 15

Upravuje se způsob hlasování voliče, který stanoví pořadí preferencí jednotlivých kandidátů pro volby do Senátu na hlasovacím lístku vyplněním čísla v rámečku před jménem

kandidáta od čísla 1 případně až do čísla rovnajícího se počtu všech kandidátů. K platnosti hlasovacího lístku se vyžaduje, aby volič označil pořadí alespoň pořadí tří prvních kandidátů, není-li kandidátů méně. Nad rámec minimálního povinného počtu prvních tří kandidátů může volič číselným označením stanovit i pořadí dalších kandidátů až do posledního z nich. Teoreticky přichází v úvahu i varianta, kdy by volič musel stanovit pořadí všech kandidátů. Jednalo by se o nejčistší provedení alternativního hlasování. Tento způsob v konečné podobě vede prakticky vždy ke zvolení vítězného kandidáta většinou hlasů, zatímco při nevyplnění pořadí na všech hlasovacích lístcích může dojít v některých případech i ke zvolení méně než 50 % hlasů (na některých platných hlasovacích lístcích není již označen nikdo, kdo nebyl vyřazen z postupného sčítání hlasů). „Úplné“ alternativní hlasování by však mohlo vést k větší chybovosti a tedy neplatnosti hlasovacích lístků nebo k menší ochotě tímto způsobem hlasovat, a to zejména v případě velkého počtu kandidátů na hlasovacím lístku.

K bodu 16

Na úrovni okrskových komisí nelze jednoduše sečíst hlasy pro jednotlivé kandidáty, protože nestačí pro zjištění výsledku zaznamenat pouze, na kolika lístcích jsou jednotliví kandidáti uvedeni v prvním a dalších pořadích. Okrsková komise nemůže z výsledků voleb v okrsku zjistit, kteří kandidáti budou postupně vyřazováni v jednotlivých kolech počítání (§ 73) a komu přidělit hlasy v dalším pořadí. Přicházejí v úvahu dvě varianty. Jedna varianta je převést po skončení voleb volební urny na jedno místo a centrálně (papírově) spočítat výsledky ve volebním obvodu. Druhá varianta je převést platné hlasovací lístky na úrovni jednotlivých okrskových komisí do strojově zpracovatelné elektronické podoby v počítačovém systému dodaném Českým statistickým úřadem. Před převodem se hlasovací lístky očíslojí a následně pod svým číslem převedou do elektronické podoby. Po převodu se hlasovací lístky zapečetí, což umožní případnou soudní kontrolu volebního procesu. Návrh volí druhou variantu, neb lépe odpovídá způsobu, jak jsou v České republice dlouhodobě zajišťovány volby. Výsledky hlasování na úrovni volebního okrsku jsou zjištěny, zaznamenány a předány v detailu pořadí hlasů na jednotlivých očíslovaných hlasovacích lístcích umožňujícím jak rychlé zjištění celkových výsledků za volební obvod, tak následnou kontrolu volebního procesu včetně kontroly soudní. Veřejnou kontrolu včetně přepočtu výsledku hlasování by umožnilo zveřejnění výsledků hlasování na webovém portálu ČSÚ www.volby.cz až po jednotlivé volební lístky. Zveřejnění návrh předpokládá, avšak neupravuje, neboť na úrovni zákona není zveřejňování výsledků voleb dálkovým přístupem upraveno.

Okrsková komise zjistí z platných hlasovacích lístků pro jednotlivé kandidáty, na kolika lístcích byli uvedeni v jednotlivých pořadích. Tento údaj vedle informace o výsledcích voleb na úrovni volebního okrsku slouží po součtu ze všech volebních okrsků ve volebním obvodu pro určení pořadí v případě rovnosti hlasů jednotlivých kandidátů (novelizační bod 21, § 73 odst. 5). Jednotlivá pořadí pro kandidáty zjišťuje okrsková volební komise jak z elektronické podoby hlasovacích lístků, tak případně kontrolně z listinných hlasovacích lístků. Rozsah paralelního zjišťování z listinných hlasovacích lístků dává prostor v oblasti metodického vedení okrskových volebních komisí při zjišťování výsledků voleb z hlediska kontroly správného převodu hlasovacích lístků do elektronické podoby samotnou okrskovou volební komisí.

K bodu 17

Úprava odstavce 1 odpovídá alternativnímu hlasování. Maximálně se respektuje vůle voliče, pokud je přes jakékoliv jiné úpravy určitelné pořadí jednotlivých kandidátů na hlasovacím lístku.

Změna odst. 2 upravuje neplatnost hlasovacího lístku, pokud volič neoznačil minimální požadovaný počet kandidátů jejich pořadím (novelizační bod 15).

K bodu 18

Podle návrhu okrsková volební komise nezjišťuje počty hlasů odevzdaných pro jednotlivé kandidáty, ale počty platných hlasovacích lístků, proto nemůže být tato skutečnost součástí zápisu okrskové volební komise o průběhu a výsledku hlasování. V zápise se uvede počet platných hlasovacích lístků.

K bodu 19

Jako součást zápisu o průběhu a výsledku hlasování se doplňuje informace o počtu jednotlivých pořadí pro každého kandidáta zjišťovaná okrskovou volební komisí podle novelizačního bodu 16.

K bodu 20

Změna ustanovení vyplývá z jiného způsobu zjišťování voleb, při kterém musí okrsková komise převést hlasovací lístky do elektronické podoby. Vedle písemného stejnopisu zápisu okrskové volební komise je potřeba vždy předat výsledek hlasování na technickém nosiči dat (nebude-li automaticky předáván prostřednictvím počítačového systému Českého statistického úřadu užívaného okrskovými volebními komisemi).

K bodu 21

Doplňované odstavce upravují způsob zjišťování výsledku hlasování za celý volební obvod v jednotlivých kolech počítání hlasů/pořadí kandidátů. V každém kole se zjišťuje počet nejvyšších pořadí (v prvním kole jen prvních pořadí) jednotlivých kandidátů na jednotlivých platných hlasovacích lístcích. Získá-li někdo více než polovinu hlasů (nejvyšších pořadí) ve vztahu k počtu platných hlasovacích lístků, je zvolen senátorem. Pokud nikdo takový počet hlasů nezíská, vyřadí se z dalšího hlasování kandidát s nejméně hlasy a provede se další kolo počítání bez vyřazeného kandidáta. Postup se opakuje tak dlouho, dokud některý kandidát nezíská většinu hlasů a je zvolen. Výjimkou z podmínky zisku většiny hlasů je případ, kdy v daném kole počítání jsou jen dva kandidáti (po případném vyřazení ostatních). V takovém případě je zvolen ten, který má více hlasů. V případě rovnosti hlasů mezi nimi rozhodne vyšší počet prvních, případně postupně dalších pořadí, případně nakonec los. Obdobně se rozhoduje o vyřazení kandidáta v některém z kol počítání, pokud mají dva nebo více kandidátů společně nejméně hlasů.

K bodu 22

Změna obsahu zápisu o výsledku voleb vyhotovovaného Českým statistickým úřadem odráží změnu způsobu zjišťování výsledku voleb. Bylo nutné doplnit údaje zjišťované při alternativním systému hlasování. Místo platných hlasů pro kandidáty se zjišťují a následně v zápisu uvádějí platné hlasovací lístky. U jednotlivých kandidátů se uvádějí počty prvních a dalších pořadí. Tyto údaje jsou rozhodující v případě rovnosti hlasů, rozhoduje-li se o vyřazení nebo zvolení kandidáta v případě rovnosti hlasů v jednotlivých kolech počítání výsledků voleb. Dále se uvádějí pro každé kolo počítání pořadí kandidátů podle počtu hlasů, procentuálního podílu hlasů a jméno případně vyřazeného kandidáta. Samozřejmě se uvádí i jméno a příjmení zvoleného kandidáta.

K bodu 23

§ 75 volebního zákona se vypouští, protože určení, který kandidát je zvolen, upravuje navrhované znění § 73 volebního zákona. § 76 volebního zákona se vypouští, protože v navrhovaném alternativním hlasování se druhé kolo nekoná.

K bodu 24

Jde o úpravu odkazu s ohledem na nové označení odstavců v § 73 volebního zákona.

K čl. II

Přechodné ustanovení zajišťuje, aby se již vyhlášené volby do Senátu uskutečnily podle právní úpravy platné ke dni jejich vyhlášení, pokud navrhovaná právní úprava nabude účinnosti po jejich vyhlášení. Není možné měnit „pravidla hry“ pro již vyhlášené volby.

K čl. III

S ohledem na nutnost upravit informační systém ČSÚ sloužící ke zjišťování výsledků voleb se navrhuje účinnost prvním dnem šestého měsíce po vyhlášení zákona.