

22. 7. 2002

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

## **Volební pravidla a reprezentace národnostních menšin ve volbách podle systému poměrného zastoupení**

Příslušníci národnostních menšin v mnoha zemích jsou v zastupitelských sborech zastoupeni v menší míře než by odpovídalo počtu obyvatel dané země. Jednou z příčin tohoto stavu může být působení volebního systému. Pokud je totiž počet příslušníků národnostních menšin v rámci daných volebních obvodů nízký, může volební systém zabránit zvolení jejich reprezentantů do zastupitelského sboru. Pokud ale naopak menšina tvoří podstatnou část obyvatel jistého území, volební systém s největší pravděpodobností nezabrání prosazení příslušníků menšiny do parlamentu.

Příslušníci národnostních menšin v mnoha zemích jsou v zastupitelských sborech zastoupeni v menší míře než by odpovídalo počtu obyvatel dané země. Jednou z příčin tohoto stavu může být působení volebního systému. Pokud je totiž počet příslušníků národnostních menšin v rámci daných volebních obvodů nízký, může volební systém zabránit zvolení jejich reprezentantů do zastupitelského sboru. Pokud ale naopak menšina tvoří podstatnou část obyvatel jistého území, volební systém s největší pravděpodobností nezabrání prosazení příslušníků menšiny do parlamentu.

Zastoupení menšin v parlamentu může být v některých zemích považováno za natolik důležité, že tyto země zohledňují zájmy menšin při tvorbě volebních pravidel platných pro celou zemi nebo dokonce uzákoňují různé výjimky s cílem umožnit reprezentaci zájmů národnostních menšin.

Jako příklad metod zohledňujících zájmy menšin může sloužit kumulativní a bodové hlasování. Při kumulativním hlasování obdrží volič tolik hlasů, kolik je přidělováno mandátů a může je rozložit, jak uzná za vhodné. Volič může dát všechny hlasy jednomu kandidátovi. Bodové hlasování přiděluje voliči větší počet bodů a volič pak sestavuje pořadí kandidátů.[1] V případě těchto metod se jedná spíše o návrhy, které v praxi nejsou uplatňovány. Obě metody podporují kandidáty menšin, protože umožňují koncentraci hlasů. Dále může být používána metoda omezeného hlasu, která přiděluje voličům více než jeden hlas, ale počet hlasů je menší než počet mandátů. Tato metoda je používána ve Španělsku.[2]

Také stanovení hranic volebních obvodů může mít vliv na úspěch kandidátů menšin. Tento vliv však může být příznivý i nepříznivý. Jako prostředek usnadňující zastoupení menšin je používán například ve Spojených státech, kde favorizuje zastoupení černochoů a Hispánců.[3]

Vliv na zastoupení menšin může mít i to, jestli je umělá uzavírací klauzule uplatňována celostátně, nebo pro získání mandátů v jednotlivých krajích stačí její dosažení právě v těchto krajích.

Přímým zvýhodněním stran reprezentujících národnostní menšiny může být neuplatnění umělé uzavírací klauzule na strany národnostních menšin nebo vyčlenění určitého počtu mandátů pro strany národnostních menšin, takže tyto strany nemusí zdolat uzavírací klauzuli.

Politické strany národnostních menšin nemusí překonat uzavírací klauzuli v Německu. Toto pravidlo však má fakticky význam zejména pro strany zastupující dánskou menšinu ve volbách do zemského sněmu v Šlesvicku- Holštýnsku.[4]

Častější jsou případy, kdy je určitý počet míst v parlamentu přímo vyhrazen pro příslušníky menšin. V dánském zákonodárném orgánu, Folketingu, jsou pro příslušníky každé ze dvou menšin rezervována dvě místa.[5] Dalším příkladem může být vyčlenění jednoho mandátu pro zástupce Aalandských ostrovů ve Finsku. Právo této menšiny na zastoupení v parlamentu je zakotveno ve finské ústavě.[6] Poslanec reprezentující tyto ostrovy je členem klubu Švédské lidové strany, i když není členem této strany.

Národnostní menšiny jsou ve volbách zvýhodněny také v Rumunsku. Podle článku 59 odstavec 2 rumunské ústavy náleží organizacím občanů patřících k národnostním menšinám, pokud splní podmínky vyžadované volebním zákonem, alespoň jeden mandát. Každou menšinu přitom může zastupovat pouze jedna organizace.[7] Volební zákon stanoví, že právo na mandát mají organizace národnostních menšin, jestliže získají celostátně alespoň pět procent z počtu hlasů, které jsou průměrně vyžadovány pro zvolení jednoho poslance.[8] V Maďarsku je pro zvolení poslance reprezentujícího národnostní menšinu požadován menší počet hlasů.[9]

Na Novém Zélandu má maorská menšina zajištěno zastoupení v parlamentu prostřednictvím maorských obvodů, v nichž se o hlasy maorských voličů uchází celostátně působící strany.[10] Počet maorských mandátů kolísá podle počtu voličů, kteří jsou zapsáni na maorské voličské seznamy. Počet těchto mandátů se pohybuje kolem pěti. [11]

Zvýhodňování národnostních menšin ve volbách se může týkat nejen celostátní úrovně, ale může se projevat i na úrovni regionální. Kromě dánské menšiny v Německu je možné uvést regionální radu v italských jižních Tyrolech. Zde je zastoupení menšiny vyřešeno tak, že pokud není zvolen žádný z příslušníků menšiny, nahrazuje ten z nich, který získal největší počet preferenčních hlasů, toho kandidáta své strany, který je zvolen na posledním místě.[12]

Volební systém však nemusí sloužit pouze ke zlepšení postavení národnostních menšin. Uzavírací klauzule může být stanovena v takové výši, aby jejich zastoupení fakticky vyloučila. Jako příklad je možné uvést reprezentaci Kurdů a desetiprocentní uzavírací klauzuli v Turecku.

Vztah uzavírací klauzule k zastoupení národnostních menšin se stal předmětem diskuse i v Československu při přijímání volebních zákonů v roce 1990. Zejména zástupci maďarské menšiny považovali existenci pětiprocentní uzavírací klauzule za diskriminační. Zajímavé je, že příslušníci polské menšiny tuto otázku za takový problém nepovažovali.[13]

V případě stanovování zvláštních pravidel pro příslušníky národnostních menšin nemusí být zcela jednoznačné, které menšiny zde mají být zařazeny. Další otázkou může být, zda se voliči náležející k národnostní menšině budou ochotni k této menšině veřejně hlásit.[14]

Stanovení určité výše uzavírací klauzule jistě může mít vliv na zastoupení menšin v zákonodárném sboru. Obecně platí, že právní předpisy platí pro všechny stejně. I tak však mohou být konkrétní normy stanoveny takovým způsobem, že sice působí vůči všem, ale fakticky jsou namířeny proti některé skupině obyvatel. Například v zemi, v níž devět procent populace tvoří nepohodlná národnostní menšina, povede desetiprocentní uzavírací klauzule, ať už umělá nebo přirozená, k eliminaci celostátního politického vlivu představitelů této menšiny. Domnívám se, že by volební systém neměl sloužit těmto účelům. Takové volební pravidlo by bylo jistě nespravedlivé a mohlo by vést k radikalizaci této menšiny, pocitům nepřátelství vůči státu atd.

Opačný postoj může být veden snahou dosáhnout zastoupení menšin i v situaci, kdy menšina není natolik početná nebo jednotná, aby získala mandáty v zastupitelském orgánu v rámci spravedlivého volebního systému.

Samozřejmě zde vyvstává otázka, zda je správné jakoukoli skupinu občanů zvýhodňovat proti ostatním. Vhodnost opatření tohoto typu musí být posuzována případ od případu. Na jedné straně jistě existuje zájem na zatažení národnostních menšin do veřejného života, bylo by však kontraproduktivní, kdyby toto opatření vedlo k výrazné diskriminaci členů většiny a následně ke zhoršení postavení menšiny.

Ideální jistě je situace, kdy není žádná část společnosti zvýhodňována ani znevýhodňována. Menšiny mohou však v rámci státu žít svým životem a problémy, se kterými zápasí, mohou být odlišné od politických témat, které řeší většinová politická scéna. Může se tedy stát, že zastoupení menšin v parlamentu může být považováno za natolik významné, že jej může být dosaženo i zvýhodněním členů této menšiny. Domnívám se, že by ničemu neprospělo, kdyby k takovému zvýhodnění mělo dojít na úkor výrazného znevýhodnění členů většinové společnosti.

Domnívám se tedy, že je možné přijmout pravidlo, které zajistí překonání hranice vyžadované pro zastoupení menšin v parlamentu prostřednictvím zvláštních volebních obvodů pro příslušníky národnostních menšin, nebo stanovit, že pokud nebude zvolen žádný člen národnostní menšiny, bude počet poslanců zvýšen o zástupce národnostní menšiny. Je možné i stanovit, že se na politickou stranu menšiny neuplatní umělá uzavírací klauzule. Na druhé straně ale nejsem přesvědčen o správnosti takového postupu, který by upíral politikům většinové populace přístup do zastupitelského orgánu za situace, kdy sice získali dostatečný počet hlasů, ale nebyla splněna stanovená kvóta pro zastoupení menšin, a proto by byli místo nich zvoleni menšinoví politici, i kdyby získali méně hlasů.

---

[1] Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Sociologické nakladatelství, Praha 2001, str. 33

[2] Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Sociologické nakladatelství, Praha 2001, str. 34

[3] Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Sociologické nakladatelství, Praha 2001, str. 34

[4] Fiala, P.-Rožňák, P.- Schubert, K.-Šimíček, V.: Politický systém Spolkové republiky Německo. Masarykova univerzita, Brno 1994, str. 96

[5] <http://www.us-rs.com/en/casefr.html>

[6] <http://www.om.fi/constitution/3340.htm>

[7] <http://www.senat.ro/ENGLEZA/FREN.html>

[8] <http://www.ipu.org/english/parline/reports/2261.htm>

[9] <http://www.us-rs.com/en/casefr.html>

[10] Strmiska, M.: Novozélandská stranicko- politická soustava (1993-1996). Politologický časopis 4/1996, str. 330

[11] <http://www.riga.lv/minelres/publicat/devaren2.htm>

[12] <http://www.us-rs.com/en/casefr.html>

[13] Filip, J.: Volební inženýrství v letech 1990-1992, studie konkrétního případu. Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR. VŠE, Praha 1999, str. 89

[14] Filip, J.: Volební inženýrství v letech 1990-1992, studie konkrétního případu. Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR. VŠE, Praha 1999, str. 90

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [DEAL MONITOR](#)
- [Tři dekády v advokacii a otevřený pohled na to, co profesi i justici nejvíc škodí](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)