

Věc Yumak a Sadak proti Turecku – Souladnost uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu s právem na svobodné volby

(komentář)

JUDr. Pavel Molek

Věc:	Yumak a Sadak proti Turecku
Typ rozhodnutí:	rozsudek senátu (2. sekce)
Číslo stížnosti:	10226/03
Datum:	30. 1. 2007
Dotčené články Úmluvy:	čl. 3 Protokolu č. 1 (právo na svobodné volby)
Výrok Soudu:	čl. 3 Protokolu č. 1 nebyl porušen (5:2)
Separátní stanoviska:	1 (Cabral Barreto a Mularoni)
Dotčené právní předpisy:	čl. 67 odst. 6 a čl. 80 Ústavy Turecké republiky, zákon č. 2839/1983, o volbě členů Národního shromáždění

Prejudikatura Soudu: *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, rozsudek z 27. 10. 2005, stížnost č. 68673/01, Série A č. 113, § 50; *Sjednocená komunistická strana Turecka proti Turecku*, rozsudek z 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92, 1998-I, § 45; *Matthewsová proti Spojenému království*, rozsudek Velkého senátu z 18. 2. 1999, stížnost č. 24833/94, ECHR 1999 I, § 63;¹ *Labita proti Itálii*, rozsudek Velkého senátu z 6. 4. 2000, stížnost č. 26772/95, ECHR 2000 IV, § 201; *Podkolzina proti Lotyšsku*, rozsudek z 9. 4. 2002, stížnost č. 46726/99, ECHR 2002 II, § 33; *Hirst proti Spojenému království* (č. 2), rozsudek Velkého senátu z 6. 10. 2005, stížnost č. 74025/01, ECHR 2005 IX, § 61; *Py proti Francii*, rozsudek z 11. 1. 2005, stížnost č. 66289/01, ECHR 2005 I, § 46; *Federación nacionalista Canaria proti Španělsku*, rozhodnutí Soudu o nepřijatelnosti z 7. 6. 2001, stížnost č. 56618/00, ECHR 2001 VI; *Etienne Tete proti Francii*, rozhodnutí Komise z 9. 12. 1987, stížnost č. 11123/84, Decisions and Reports (DR) 54, str. 52; *Marcel Fournier proti Francii*, rozhodnutí Komise o nepřijatelnosti z 10. 3. 1988, stížnost č. 11406/85; *Silvius Magnago a Südtiroler Volkspartei proti Itálii*, rozhodnutí Komise o nepřijatelnosti z 15. 4. 1996, stížnost č. 25035/94, DR 85, p. 112; *Hilbe proti Liechtenštejnsku*, rozhodnutí Soudu o nepřijatelnosti z 7. 9. 1999, stížnost č. 31981/96, ECHR 1999 VI; *Melnichenko proti Ukrajině*, rozsudek z 19. 10. 2004, stížnost č. 17707/02, ECHR 2004 X, § 56; *Aziz proti Kypru*, rozsudek z 22. 6. 2004, stížnost č. 69949/01, ECHR 2004 V, § 28; *Lykourazos proti Řecku*, rozsudek z 15. 6. 2006, stížnost č. 33554/03, ECHR 2006, § 52.

Další související rozhodnutí: *Sidabras a Džiautas proti Litvě*, rozsudek z 27. 7. 2004, stížnosti č. 55480/00 a 59330/00;² *Rekvényi proti Maďarsku*, rozsudek z 20. 5.

¹ Rozsudek č. 60 v čísle 5/1999.

² Rozsudek č. 367 v čísle 1/2006.

1999, stížnost č. 25390/94³; *Zana proti Turecku*, rozsudek z 25. 11. 1997, stížnost č. 18954/91; *Wesberry v. Saunders* (1964) 376 US 1, 17; nález Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (publ. pod č. 88/1997 Sb.); nález Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (publ. pod č. 64/2001 Sb.); nález Pl. ÚS 73/2004 ze dne 26. 1. 2005 (publ. pod č. 140/2005 Sb.); usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, sp. zn. Vol 10/2004 (publ. na www.nssoud.cz); usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006 (publ. pod č. 945/2006 Sb. NSS).

Klíčová slova: právo na svobodné volby; uzavírací klauzule, Národní shromáždění, Kurdové, poměrný volební systém

Složení senátu: J. – P. Costa, *předseda senátu* (Francie), I. Cabral Barreto (Portugalsko), R. Türmen (Turecko), M. Ugrekhelidze (Gruzie), A. Mularoni (San Marino), E. Fura-Sandström (Švédsko), D. Popović (Srbsko)

Zatímco některá práva zaručená Úmluvou jsou v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“) takřka denními hosty (právo na spravedlivý proces, ochrana vlastnictví apod.), jiná jsou spíše příslovečným šafránem, který mase judikatury dodává pouze barvu a pikantnost. Takovým je jistě i právo na svobodné volby, jež je kromě článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě zaručeno⁴ – a to v podobě „normativně velkorysejší“ – na mezinárodní úrovni také v článku 21 Všeobecné deklarace lidských práv⁵ a zejména v článku 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁶. Níže rozebírané rozhodnutí je tak jedním z vzácných judikatorních květů týkajících se tohoto práva a zároveň řeší otázku, jež je pravidelně řešena i v České republice vnitrostátními soudy (nejprve Ústavním soudem, a nyní i Nejvyšším správním soudem), a to otázku přípustné výše uzavírací klauzule pro vstup do parlamentu.

³ Rozsudek č. 61 v čísle 6/1999.

⁴ Ani v rámci komentáře k danému případu nezbude bohužel místo pro rozbor této nanejvýš zajímavé oblasti judikatury Soudu, zbývá proto snad jen odkázat na kapitolu, jež se právu na svobodné volby podle Evropské úmluvy věnuje v monografii MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V.: *Soudní přezkum voleb*, Linde, Praha 2007, str. 52-66.

⁵ „1) Každý má právo, aby se účastnil vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.

2) Každý má právo vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.

3) Základem vládní moci budiž vůle lidu; tato vůle má být vyjádřena pravidelně konanými a správně prováděnými volbami na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním nebo jiným rovnocenným postupem, zabezpečujícím svobodu hlasování.“

⁶ „Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení:

a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců;

b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování;

c) vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.“

YUMAK A SADAK PROTI TURECKU

Skutkový stav (§ 7-39)

Stěžovatelé žijí v provincii Sirmak⁷. V parlamentních volbách konaných dne 3. 11. 2002 kandidovali za Lidovou demokratickou stranu (DEHAP)⁸, nebyli však zvoleni, a to přesto, že kandidátní listina DEHAP obdržela 47 449 hlasů z celkových 103 111, tedy 45,95%. Strana nicméně nepřekročila na celostátní úrovni uzavírací klauzuli 10% a namísto jejích kandidátů tak byli v provincii Sirmak zvoleni dva kandidáti za pravicovou konzervativní Stranu spravedlnosti a rozvoje (Adalet ve Kalkinma, AKP), která v této provincii získala 14,05% hlasů, a nezávislý kandidát Tatar s 9,69% hlasů.

Podobná situace – a zde začíná rozsáhlý, spíše politologický než právní, rozbor volební situace v Turecku (§ 12 – 21) – nastala i v jiných tureckých provinciích, takže pouze dvěma stranám (!) z osmnácti kandidujících se podařilo překročit celostátní desetiprocentní uzavírací klauzuli, a to pravicové AKP a levicové CHP (Cumhuriyet Halk Partisi – Lidová republikánská strana). Díky tomuto výsledku rekordních 45% elektorátu nebylo zastoupeno v parlamentu, neboť přes tuto uzavírací klauzuli se nedostala ani žádná z dříve parlamentních politických stran, jež ztratily oblibu v důsledku politické krize, jež Turecko zasáhla po roce 1999 (zčásti jako následek souběhu jednoho zemětřesení v roce 1999 a dvou hospodářských krizí v letech 2000 a 2001).

Soud dále popsal turecký vývoj od většinového volebního systému v letech 1950–57, přes puč v roce 1960, aplikaci poměrného volebního systému podle D'Hondtovy volební formule⁹ v letech 1965–77 vedoucí nakonec k nestabilitě vlád ústící ve vojenský režim let 1980-83. V zákoně č. 2839/1983, o volbě členů Národního

⁷ Provincie na jihovýchodě Turecka s většinovým zastoupením kurdské populace. Kurdsky se hlavní město provincie Sirmak jmenuje Şirnex, tedy Noemovo město.

⁸ *Demokratik Halk Partisi*, prokurdská strana založená v roce 1997 v reakci na to, že byla Ústavním soudem zakázána Lidová demokratická strana (*Halkın Demokrasi Partisi*, HADEP).

⁹ D'Hondtova volební formule (používaná od roku 2002 i v ČR ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu) spočívá v tom, že u každé kandidující politické strany, která překročila uzavírací klauzuli, se počet hlasů získaných v rámci volebního kraje dělí postupně čísly 1, 2, 3, 4 atd. (pokud nejde o modifikovaný systém, kde lze zvolit čísla jiná, viz např. české volby do zastupitelstev krajů, kde je používána tzv. „Koudelkova volební formule“, v níž se nejprve dělí číslem 1,42), přičemž počet dělení je dán počtem kandidátů na hlasovacím lístku. Poté se podíly seřadí podle velikosti a za každý podíl, který je v seznamu od největšího až po podíl odpovídajícím číslem počtu mandátů rozdělovaných ve volebním kraji, dostane volební strana mandát (viz FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky 1*, Masarykova univerzita Doplněk, Brno 2003, str. 459-460).

shromáždění (dále jen „volební zákon“), byl pak obnoven poměrný volební systém, na jehož základě je nyní voleno 550 členů tureckého Národního shromáždění¹⁰ v 85 volebních krajích (provinciích). Poměrnou povahu tohoto systému korigovala celostátní desetiprocentní uzavírací klauzule společně s uzavírací klauzulí ve výši 25% hlasů na úrovni provincií, která však byla Ústavním soudem zrušena v roce 1995. Tento náleží¹¹ (rozsáhle rozebíraný a citovaný v § 29 – 31) zároveň shledal celostátní desetiprocentní uzavírací klauzuli souladnou s Ústavou, přesto se však v Turecku diskutuje o vhodnosti jejího zrušení.

Článek 16 volebního zákona zároveň zakazuje vytváření předvolebních koalic, jež by usnadnily menším stranám uzavírací klauzuli překročit. Tímto výsledným volebním systémem se Turecko snaží naplnit princip obsažený v článku 67 odst. 6 Ústavy, podle něž *„volební zákony musejí hledat rovnováhu mezi spravedlivým zastoupením a vládní stabilitou.“* Její článek 80 pak stanoví, že členové Národního shromáždění musejí reprezentovat celý národ, a nikoli kraje či osoby, které je zvolily.

Soud upozornil také na existenci dokumentů různých orgánů Rady Evropy týkajících se tureckého volebního práva, a to na Zprávu *ad hoc* výboru Parlamentního shromáždění Rady Evropy pro pozorování parlamentních voleb v Turecku ze dne 20. 12. 2002¹², v níž bylo zmíněno jak to, že zhruba 44% voličů nebylo díky výsledku voleb v Národním shromáždění zastoupeno, zejména díky množství protestních hlasů proti dosavadní vládní koalici, tak to, že zisk mandátů pouze dvěma stranami povede patrně k větší stabilitě bez nutnosti vytvářet prchavé koalice (§ 32). Zmíněn byl také Kodex dobrých praktik ve volebních věcech vytvořený Benátskou komisí¹³ (§ 33) a Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1380 ze dne 22. 6. 2004¹⁴, kde je Turecko sice označeno za funkční pluralitní demokracii, nicméně desetiprocentní zavírací klauzule (a společně s ní také časté rozpouštění politických stran a nemožnost tureckých občanů žijících v zahraničí vykonat své aktivní volební právo) je kritizována a je doporučováno její snížení (§ 34).

¹⁰ Celým označením Velké národní shromáždění Turecka (*Türkiye Büyük Millet Meclisi*).

¹¹ Rozhodnutí ze dne 18. 11. 1995 (E. 1995/54, K. 1995/59).

¹² Report of the Ad Hoc Committee for the Observation of Parliamentary Elections in Turkey (3 November 2002), přístupné na: http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc02/edoc9621_add6.htm

¹³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of good practice in electoral matters, schváleno 5.-5. 7. a 18.-19. 10. 2002, CDL-AD (2002) 23

¹⁴ Resolution 1380 (2004) Honouring of obligations and commitments by Turkey, přístupná na <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1380.htm>

Soud se pustil také do zajímavé komparatistické úvahy (§ 35 - 39) ohledně volebních systémů v členských státech Rady Evropy. V ní rozebral dopady používání poměrných, většinových i smíšených volebních systémů, včetně použití uzavírací klauzule mající zabezpečit ustavení stabilní většiny v parlamentu i v poměrných volebních systémech¹⁵. Zmíněny byly různé hodnoty této uzavírací klauzule od 0,67% v Nizozemí až po 8% v Lichtenštejnsku, respektive 12% v daném volebním obvodu ve Švédsku. Ve vztahu k uzavíracím klauzulím pro volební koalice byla zmiňována i ČR, a to jako příklad země, kde se zvyšuje hodnota uzavírací klauzule o 5% za každou stranu koalici vytvářející¹⁶ (§ 39).

Právní posouzení Soudem (§ 40-79)

Rozhodným argumentem stěžovatelů bylo, že desetiprocentní uzavírací klauzule na celostátní úrovni představuje porušení článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě, který stanoví: „*Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru.*“

Stěžovatelé zejména tvrdili, že uzavírací klauzule představovala reakci na vojenský režim po roce 1980 a jejím smyslem bylo depolitizovat společnost ustavením autoritářské vlády, nesouhlasili naopak s tvrzením, že by jejím smyslem bylo zajištění vládní stability, neboť té bylo dosaženo i v průběhu šedesátých a sedmdesátých let, kdy uzavírací klauzule zakotvena nebyla, naopak po roce 1983 se podařilo sestavit pouze tři vlády jedné strany i přes její uplatňování. Poukazovali také na to, že parlament, jehož složení zastupuje pouze 55% odevzdaných hlasů, což stěžovatelé označili za „križi reprezentativnosti“, není schopen založit legitimitu zastupitelské demokracie. Poukázali také na nedostatečnou zastoupenost některých regionů, když jihovýchodní část země¹⁷ nemá v Národním shromáždění jediného zástupce, byť představuje dva miliony voličů.

Vláda upozornila na fakt, že již v rozsudku *Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii* přiznal Soud státům širokou míru uvážení v otázce stanovení výše uzavíracích

¹⁵ Viz k tomu např. SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*, SLON, Praha 2001.

¹⁶ To je mimochodem pravda pouze u koalic o dvou až čtyřech členech; i u koalic s pěti a více členy již podle § 49 odst. 1 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, zůstává uzavírací klauzule na úrovni 20% z celkového počtu platných hlasů.

¹⁷ V českém právním diskurzu můžeme jistě používat i v Turecku tabuizované označení Kurdistan.

klauzulí. Již ze znění článku 3 Protokolu č. 1, jenž neobsahuje slova jako „každý“ nebo „nikdo nesmí“, je podle vlády jasné, že zaručuje pouze aktivní a pasivní volební právo, aniž by určovalo nějaký konkrétní nejvhodnější volební systém, pouze mají být zaručeny rozumné intervaly mezi volbami a vyloučen nátlak na voliče. Co se týče tureckého volebního systému, vláda naopak vyzdvihla, že jen díky němu se podařilo v osmdesátých a devadesátých letech vždy vytvořit vládní většinu, z toho v případě trojích voleb dokonce většinu jedné strany, v šesti případech pak vládní většinu tříčlenných koalic. Oproti tomu během šedesátých a sedmdesátých let mělo Turecko celkem dvacet vlád. To je zároveň důkazem toho, že tato úprava, včetně uzavírací klauzule uznané i Ústavním soudem za souladnou s Ústavou, sloužila legitimnímu účelu. Navíc tato uzavírací klauzule dává i malým uskupením možnost, aby se prosadila na celostátní úrovni a získala tak zastoupení v parlamentu. Nic navíc nebrání politickým stranám, aby vytvářely koalice,¹⁸ jež by jim pomohly překonat desetiprocentní klauzuli, takto se ostatně do Národního shromáždění dostali i nezávislí kandidáti, kteří získali dohromady pouze 1% hlasů, a přesto obsadili devět křesel.

Soud obecně upozornil na to, že jakkoliv je článek 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě formulován jako závazek smluvních stran, v judikatuře – vycházející také z *travaux préparatoires* – bylo stanoveno, že toto ustanovení zaručuje individuální subjektivní práva, a to aktivní a pasivní volební právo (*Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgii*, § 46 - 51), přičemž jazyk závazku smluvních stran „*může být vysvětlen touhou dát větší důraz na úsilí, jež má být podniknuto smluvními stranami, a zdůraznit, že se jedná o oblast, kde mají povinnost přijmout pozitivní nástroje, a nikoli pouze upustit od zásahu do práva*“ (§ 50). Z tohoto rozsudku také vyplývá, že státy nejsou povinny zavést nějaký konkrétní volební systém: poměrný či většinový. Soud také odkázal na rozsudek *Py proti Francii* a konstatoval, že „*pravidla v této oblasti se liší v závislosti na historických a politických faktorech specifických pro každý stát; velká pestrost situací upravených ve volebním zákonodárství početných členských států Rady Evropy ukazuje pestrost možných řešení. Při uplatňování článku 3 Protokolu č. 1 tak musí být každé volební zákonodárství posuzováno ve světle politického vývoje dotyčné země, takže řešení, jež by byla nepřijatelná v kontextu jednoho systému, mohou být ospravedlnitelná*

¹⁸ Již v této fázi je jistě zjevný rozpor tvrzení vlády s rekapitulací obsahu volebního zákona provedenou výše Soudem, který tento rozpor také nepřehlédl, jak bude rozebráno níže.

v kontextu jiného, tak dlouho, pokud zvolený systém vytváří podmínky, které zaručí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárského sboru“ (§ 61).

Je třeba také brát v potaz, že volební systémy se snaží naplnit dva protikladné cíle: pravdivě odrážet rozložení politického mínění občanů a zároveň zajistit vytvoření dostatečně jasné a koherentní politické vůle. Spojení „svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárského sboru“ v těchto souvislostech nezahrnuje pouze svobodu projevu, ale také princip rovného zacházení se všemi občany, z něhož však zároveň nevyplývá, že by všechny hlasy musely mít notně identický vliv na výsledek voleb, či že by všichni kandidáti museli mít stejné šance na vítězství. Žádný volební systém ostatně nedokáže zcela eliminovat „propadlé hlasy“ (§ 62). V oblasti stanovení výše uzavíracích klauzulí pak orgány aplikující Úmluvu vždy přiznávaly státům značný prostor pro uvážení. Na Soudu pak nakonec je, aby posoudil, zda tato opatření zabudovaná v systému neomezila dané právo natolik, že by byla ohrožena sama jejich podstata; zda jsou přijata ve snaze prosadit legitimní účel; a nejsou mu nepřiměřená. I tato opatření tak musejí odrážet snahu o zachování integrity a efektivitu volební procedury směřující k rozpoznání vůle lidu prostřednictvím všeobecného volebního práva, a nikoli této snaze zbraňovat (*Hilbe proti Liechtenštejnsku, Melnichenko proti Ukrajině*). Jakákoli odchylka od všeobecnosti volebního práva podkopává demokratickou legitimitu takto zvoleného zákonodárského sboru a vyloučení některé skupiny obyvatel tak musí být souladné se základními principy článku 3 Protokolu č. 1 (*Aziz proti Kypru*). Poté, co je vůle lidu takto vyslovena, nesmějí už žádné následné změny volebního systému tuto volbu měnit či zpochybňovat, leda v zájmu záchrany demokratického řádu (*Lykourazos proti Řecku*).

Při aplikaci těchto principů na případ stěžovatelů se Soud neztotožnil s jejich názorem, že tím, že nebyli zvoleni do Národního shromáždění, přestože dosáhli v provincii Sirnak 45,95% odevzdaných hlasů, neboť jejich strana nepřekročila celostátní uzavírací klauzuli; došlo k porušení práva na svobodné volby. Vzhledem k zakotvení této klauzule v zákoně totiž prý mohli stěžovatelé předvídat, že pokud se jejich straně nepodaří toto omezení překročit, tak se do Národního shromáždění nedostanou bez ohledu na míru svého úspěchu v daném volebním obvodu (*Lykourazos proti Řecku*, § 55). Vzhledem k tomu, že toto ustanovení Úmluvy neomezuje množinu legitimních účelů, jimž může omezení práva na svobodné volby sloužit, lze akceptovat i

odůvodnění snahou zákonodárce o zamezení nadměrné a oslabující fragmentace parlamentu (*excessive and debilitating parliamentary fragmentation*) a tak posílit vládní stabilitu s ohledem na nestabilitu v sedmdesátých letech (§ 68).

Soud se oproti tomu neztotožnil s tvrzením vlády, že stěžovatelé mohli kandidovat jako nezávislí kandidáti, a stejně jako v rozsudku *Sjednocená komunistická strana Turecka proti Turecku* zdůraznil „nezastupitelný přínos politických stran k politické debatě, v níž je třeba je odlišit od jiných činitelů, jako jsou – obvykle místně zakotvení – nezávislí kandidáti.“ (§ 71)

K názoru vlády ohledně možnosti vytvoření volební koalice Soud připomněl, že článek 16 volebního zákona jejich vytváření zabraňuje a jakkoli se v minulosti několika menším stranám podařilo dostat se do Národního shromáždění pod hlavičkou větších stran, je nelze zapomínat, že smyslem těchto dočasných spojení bylo obcházení zákonného zákazu a že tedy spíše ukazují na slabý článek tureckého volebního systému. Soud nepřehlédl ani skutečnost, že turecké parlamentní volby v roce 2002 byly nejméně reprezentativní od roku 1946, když 45,3% voličstva nebylo ve výsledném složení Národního shromáždění vůbec zastoupeno.

Na druhé straně Soud vzal v potaz i to, že celostátní uzavírací klauzule dává i malým uskupením možnost zakotvit na celostátní úrovni a stát se tak součástí národního politického projektu; i to, že se tak vláda snaží najít rovnováhu mezi principem spravedlivého zastoupení a vládní stability. S ohledem na zjištěnou pestrost volebních systémů jednotlivých smluvních stran (jakkoli výše turecké uzavírací klauzule je v tomto srovnání skutečně nejvyšší) také Soud uznal, že turecké legislativní a soudní orgány a také turečtí politici jsou povoláni k výběru odpovídajícího volebního systému a není úkolem Soudu, aby navrhoval ideální řešení, jež by odstranilo jeho nedostatky.

Jakkoliv by tak bylo vhodné, aby tato výjimečně vysoká uzavírací klauzule byla snížena v zájmu zajištění optimální reprezentace různých politických směrů bez obětování cíle vytvoření stabilních parlamentních většin, musí být tato oblast ponechána k rozhodnutí národním orgánům. V turecké společnosti ostatně už nyní tato debata o snížení uzavírací klauzule či jejím vyrovnání jinými nástroji probíhá (§ 77).

Soud proto shledal, že i přes značnou výši uzavírací klauzule turecké orgány nepřekročily svůj široký prostor pro uvážení daný v článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě, a jeho porušení proto nelze shledat.

NESOUHLASNÉ STANOVISKO SOUDCŮ CABRAL BARRETO A MULARONI

S většinovým stanoviskem vyslovil nesouhlas soudce Cabral Barreto společně se soudkyní Mularoni. Ve svém nesouhlasném stanovisku sice přiznali, že uzavírací klauzule mají v poměrných volebních systémech zabezpečit „vládnutelnost“ coby legitimní cíl, nicméně obvyklá výše této klauzule v Evropě je 5% a oproti ní stojící desetiprocentní uzavírací klauzule byla již kritizována Parlamentním shromážděním Rady Evropy a navíc, pokud je vnímán turecký volební systém jako celek, nelze přehlédnout, že v něm nejsou nástroje, které by tuto skutečnost vyvážily. Co se týče argumentů vlády, že řešením pro stěžovatele bylo kandidovat jako nezávislí kandidáti a pro jejich stranu vstoupit do volební koalice, shodli se disentující soudci s většinou v tom, že žádný z těchto argumentů není přesvědčivý, druhý je navíc nesprávný a u prvého se uvažuje, že bude odstraněn znemožněním volby nezávislých kandidátů. Zmiňovaných 43,5% voličů nezastoupených v parlamentu pak není jen důsledkem odklonu voličů od dosavadních vládních stran, ale i existujícího volebního systému, který zejména znemožňuje úspěch stranám, jež jsou silné na regionální, ale nikoli celostátní úrovni. K takovému výsledku nevede ani většinový volební systém, jenž sice vytváří mnohdy ještě nepříznivější poměry mezi volebním výsledkem a ziskem mandátů, neznemožňuje nicméně zastoupení politických stran různé důležitosti na místní i celostátní úrovni. V daném případě tak byl podle disentujících soudců překročen onen široký prostor pro uvážení a většina posuzovala toto turecké pochybení příliš shovívavě, když měla shledat, že článek 3 Protokolu č. 1 byl porušen. Disentující soudci proto také vyjádřili svou naději (!), že bude tato otázka znovu posouzena Velkým senátem Soudu, neboť jsou zde řešeny problémy zásadní a dosud neřešené.

Komentář

Výše rozebíraný případ narazil na problém vyvažování protichůdných snah o zajištění reprezentativnosti parlamentu a zároveň vytvoření akceschopné vládní většiny. Právě toto vyvažování je rozhodujícím faktorem pro určení podoby volebního systému, pro vyřešení otázky, zda se bude jednat o systém poměrný či většinový, respektive smíšený, a jaké další prvky v něm budou zabudovány: takovými prvky rozhodujícími o

výsledné podobě volebního systému jsou zejména počet celostátně rozdělovaných mandátů, velikost¹⁹ a stanovení hranic volebních obvodů²⁰, povaha kandidátních listin na škále mezi vázanými a volnými²¹, přípustnost vytváření volebních koalic²², podmínky pro podání kandidátních listin (volební kauce apod.), způsob přepočítání odevzdaných hlasů na mandáty a právě velikost uzavírací klauzule.

V českém prostředí byla otázka uzavírací klauzule řešena nejpodrobněji v nálezu Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997²³, kde se Ústavní soud v reakci na návrh Demokratické unie na zrušení již tehdy platné pětiprocentní uzavírací klauzule vyjádřil i obecně k přípustnosti tohoto nástroje ve volebním systému: „*V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se střetá s principem diferenciací princip integrace, má-li z voleb vzejít taková Sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné*

¹⁹ K této otázce se vyjádřil v reakci na reformu volebního systému v roce 2000 Ústavní soud ČR v nálezu Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 (publ. pod č. 64/2001 Sb.), kde shledal, že přílišná kumulace většintvorných prvků by v daném případě způsobila odvrácení zákona o volbách do Parlamentu ČR od systému poměrného zakotveného Ústavou, když shledal, že „*zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přiřazení mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1 , 2 , 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň "přivracení" k modelu poměrného zastoupení.*“

²⁰ Při jejich svévolném stanovení se hovoří o tzv. gerrymanderingu, což je označení vzniklé podle jména guvernéra státu Massachusetts Gerryho, který takto postupoval ve volbách konaných v roce 1812, kdy na základě znalostí o volebních preferencích v různých částech volebního území vytvořil uměle volební obvod ve tvaru mloka (*salamander*). Tak vznikl termín „gerrymandering“ jako složenina slov gerry-mander. Touto otázkou se ve volbách do Poslanecké sněmovny zabýval z hlediska namítaného porušení rovnosti volebního práva i Nejvyšší správní soud, a to ve svém usnesení ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006 (publ. pod č. 945/2006 Sb. NSS), kde uvedl, že „*v rámci systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů, přičemž právě počet a velikost těchto krajů představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. ... Rozdělení volebního území na 14 volebních krajů není svévolné a nahodilé, nýbrž přesně odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky. Nejedná se tak o žádnou formu tzv. gerrymanderingu, tj. záměrného manipulování hranic volebních obvodů za cílem lepšího zisku pro určitý politický subjekt. Naopak, volební kraje v podobě vyšších územních samosprávných celků mají svoji nepochybnitelnou legitimitu, neboť jsou jedním z projevů decentralizace státní moci.*“ Nejvyšší správní soud se zde poté zabýval i tím, že v některých malých volebních obvodech (zde Liberecký kraj, kde Strana zelených, jejímž lídrem kandidátky navrhovatel byl, získala 9,58% hlasů) nestačí díky malému počtu rozdělovaných mandátů a z toho plynoucímu vysokému přirozenému prahu pro získání mandátu ani získání hlasů výrazně převyšující celostátní uzavírací klauzuli pro získání mandátu v daném volebním obvodu.

²¹ Z členských států Rady Evropy se touto otázkou naposledy zabýval ve vztahu k možnosti kandidovat v obecních volbách pouze na kandidátní listině politické strany Ústavní soud Litevské republiky ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2007.

²² Ke stanovení uzavíracích klauzulí pro koalice (tzv. sčítací či též aditivní uzavírací klauzule) se Ústavní soud vyjádřil ve výše zmíněném nálezu Pl. ÚS 42/2000.

²³ Publ. pod č. 88/1997 Sb.

zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. Zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí však ohrozit demokratickou substanci voleb. Vždy je také třeba poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nutným k tomu, aby se ve Sněmovně mohla zformovat většina, potřebná pro přijímání rozhodnutí a pro vznik vlády. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli.“

Zvláště při srovnání této úvahy Ústavního soudu s úvahou provedenou Soudem ve výše rozebíraném případě, nelze se ubránit dojmu, že Soud se v tomto případě poněkud zalekl možnosti, že by měl zasahovat do tak výsostné sféry rozhodování vnitrostátních orgánů, jako je právě úprava volebního systému. Ve výsledku tak Soud rozhodl – jak na to ostatně upozornili i oba disentující soudci²⁴ – takřka v protikladu s předběžnými závěry, které si učinil o jednotlivých argumentech stěžovatelů a vlády²⁵.

Nelze se tak při subjektivním posuzování rozebíraného rozhodnutí zbavit pocitu jisté účelovosti, v jejímž rámci Soud použil i skutečně „pozoruhodný“ argument, že stěžovatelé mohli předvídat, že za daných zákonem nastavených podmínek se jejich strana (vzhledem ke své regionální zakotvenosti) patrně do Národního shromáždění nedostane. Soud tak sice lpí na reálnosti zásahu do práv, takže si lze těžko představit, že by u něj stěžovatelé mohli účinně napadnout volební zákony své země ještě před volbami samotnými; na straně druhé poté, co k jimi tvrzenému zásahu do práv došlo, je už podle Soudu fakticky pozdě, neboť daný výsledek mohli předvídat....

²⁴ Přehlédnuta by neměla být v rozebíraném rozhodnutí ani jejich „naděje“, že věc bude rozhodována Velkým senátem. I v reakci na nyní probíhající debatu o přípustnosti disentů u českých obecných soudů (blíže viz příspěvek ŠIMÍČEK, V.: *Umožňuje zákonná úprava psát disenty?* společně s následnou diskuzí na stránkách <http://jinepravo.blogspot.com/2007/04/umouje-zkonn-prava-pst-disenty.html>) lze takovouto vnitřní „diverzi“ disentujících soudců, která kromě obvyklé povahy nesouhlasu s argumenty většiny má i povahu procesní „nápovědy“ prohravší straně, označit za krajně neobvyklou.

²⁵ Aby zde nebyl český Ústavní soud pouze vyzdvihován na úkor Soudu, je třeba přiznat, že ani on se při rozhodování o volbách v poslední době neubrnil určité argumentační účelovosti, když se v nálezu Pl. ÚS 73/2004 ze dne 26. 1. 2005 (publ. pod č. 140/2005 Sb.) sice neztotožnil prakticky se žádným z argumentů stěžovatele, jehož volba byla zrušena v usnesení ze dne 3. 12. 2004, sp. zn. Vol 10/2004, přesto mu však vyhověl. Kriticky k tomuto nálezu viz ŠIMÍČEK, V.: *Volební nálezy Ústavního soudu*, Právní rozhledy č. 10/2005, str. 359-364.

Obdobná „pachut“ zůstává i při pohledu na přehlédnutí skutečnosti, že takto vysoké nastavení uzavírací klauzule je krom jiného zacíleno proti regionálně zakotveným politickým stranám, což v tureckém kontextu znamená zejména strany kurdské, jakkoliv proti turecké diskriminaci Kurdů jinak Soud často brojí.²⁶ K této zákonné eliminaci kurdských stran se snad lze jen ztotožnit s povzdechem disentujících soudců: „*Ve velké zemi považujeme za politováníhodné, že je zbraňováno ve vstupu do zákonodárského sboru politickým stranám reprezentujícím miliony voličů.*“

Lze snad alespoň ocenit komparatistickou snahu Soudu, byť s obavou, zda nejsou podobná drobná pochybení jako v případě jeho rozboru uzavíracích klauzulí ve vztahu k volebním koalicím v ČR přítomna i ve vztahu k jiným zemím.²⁷

Komentář je tak možno uzavřít – jistě subjektivním – konstatováním, že jakkoliv se lze radovat z každého rozsudku vyjadřujícího se k právu na svobodné volby, je toto právo svou výsostně politickou povahou dotýkající se samé podstaty utváření státní moci jednotlivých smluvních stran Úmluvy²⁸ pro Soud obtížným oříškem zejména tam, kde se nemá vyjadřovat pouze k pasivnímu volebnímu právu jednotlivců,²⁹ nýbrž k volebnímu systému jako celku.³⁰ Zde tak Soud opět jakoby pocitově narážel na pomyslné hranice svého mandátu a nevysloveně vyjadřoval svou zdrženlivostí v těchto případech pocit, že i přes svou významnost není zároveň součástí systému brzd a vyvažování politických systémů všech členských států Rady Evropy, že není jakýmsi ústavním soudem Evropy.

²⁶ Viz například rozsudek *Sjednocená komunistická strana Turecka proti Turecku*, či *Zana proti Turecku*.

²⁷ Podobné drobnosti ostatně stíhají srovnávací snahy Soudu častěji, alespoň pokud lze soudit ve vztahu k české realitě: viz např. jeho faktický omyl ve vztahu k československým lustracím rozebíraný v mém komentáři rozsudku *Sidabras a Džiautas proti Litvě* in *Judikatura Evropského Soudu pro lidská práva*, 1/2006, str. 50–56.

²⁸ Snad nejlépe význam a dopad tohoto práva vystihl americký Nejvyšší soud v rozsudku *Wesberry v. Saunders* (1964) 376 US 1, 17, kde uvedl: „*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.*“

²⁹ Viz např. rozsudek *Rekvényi proti Maďarsku* týkající se zákazu obsaženého v maďarské Ústavě, podle něž se příslušníci policie, ozbrojených sil a tajných služeb nesměli podílet na žádných aktivitách politických stran.

³⁰ Takovým rozsudkem byl Soudem opakovaně zmiňovaný rozsudek ve věci *Matthewsová proti Spojenému království*, kde Soud fakticky přikázal Spojenému království, aby umožnil i svým občanům žijícím na Gibraltaru volit do Evropského parlamentu.