



Úřad pro demokratické instituce a lidská práva

# ČESKÁ REPUBLIKA

## VOLBY DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY PARLAMENTU ČR 20.-21. října 2017

**OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb**



Varšava  
12. března 2018

## OBSAH

<b>I.</b>	<b>SHRNUTÍ</b> .....	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>ÚVOD A PODĚKOVÁNÍ</b> .....	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>KONTEXT</b> .....	<b>3</b>
<b>IV.</b>	<b>PRÁVNÍ RÁMEC</b> .....	<b>3</b>
<b>V.</b>	<b>VOLEBNÍ SYSTÉM</b> .....	<b>5</b>
<b>VI.</b>	<b>SPRÁVA VOLEB</b> .....	<b>5</b>
<b>VII.</b>	<b>REGISTRACE VOLIČŮ</b> .....	<b>7</b>
<b>VIII.</b>	<b>REGISTRACE STRAN A KANDIDÁTŮ</b> .....	<b>8</b>
<b>IX.</b>	<b>VOLEBNÍ KAMPAŇ</b> .....	<b>9</b>
<b>X.</b>	<b>FINANCOVÁNÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ</b> .....	<b>10</b>
	A. ZDROJE FINANCOVÁNÍ A VÝDAJE NA VOLEBNÍ KAMPAŇ .....	10
	B. ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ A PŘEDKLÁDÁNÍ KONTROLNÍCH ZPRÁV.....	11
	C. DOHLED A SANKCE.....	12
<b>XI.</b>	<b>MÉDIA</b> .....	<b>13</b>
	A. MEDIÁLNÍ PROSTŘEDÍ A PRÁVNÍ RÁMEC .....	13
	B. MEDIÁLNÍ POKRYTÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ .....	15
<b>XII.</b>	<b>STÍŽNOSTI A ODVOLÁNÍ PROTI ROZHODNUTÍ</b> .....	<b>16</b>
<b>XIII.</b>	<b>DNY VOLEB A POVOLEBNÍ VÝVOJ</b> .....	<b>17</b>
<b>XIV.</b>	<b>DOPORUČENÍ</b> .....	<b>18</b>
	A. PRIORITY DOPORUČENÍ.....	18
	B. OSTATNÍ DOPORUČENÍ.....	19
	<b>PŘÍLOHA: KONEČNÉ VÝSLEDKY</b> .....	<b>21</b>
	<b>ZÁKLADNÍ INFORMACE O OBSE/ODIHR</b> .....	<b>23</b>

**ČESKÁ REPUBLIKA**  
**VOLBY DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY PARLAMENTU ČR**  
**20.-21. října 2017**

**OBSE/ODIHR Zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb<sup>1</sup>**

## **I. SHRUTÍ**

V návaznosti na pozvání od vlády České republiky a na základě závěrů mise pro zhodnocení potřeb (tzv. Needs Assessment Mission, NAM) vyslal Úřad pro demokratické instituce a lidská práva OBSE (OBSE/ODIHR) do České republiky misi pro hodnocení průběhu voleb (tzv. Election Assessment Mission, EAM) pozorovat volby do Poslanecké sněmovny konané ve dnech 21.-21. října 2017.

Volba 200 poslanců dolní komory Parlamentu ČR byla kompetitivní a pluralistická. Voliči měli bohatý výběr kandidátů ze širokého spektra politických stran. Kandidující strany hnutí měly možnost vést svobodnou volební kampaň a všechna základní lidská práva byla z velké části dodržována. Volby se konaly na pozadí vládní krize a probíhajícího policejního vyšetřování vedeného proti bývalému ministrovi financí a předsedovi hnutí ANO.

Nedávno novelizovaný právní rámec poskytuje obecně dobrý základ pro uspořádání demokratických voleb. Legislativu je přesto nutné ještě dále zkvalitnit, aby mohli svého hlasovacího práva užívat také všichni voliči se zdravotním postižením, aby mohli kandidovat i jednotlivci bez stranické příslušnosti a aby legislativa upravovala přítomnost volebních pozorovatelů při volbách.

Po technické stránce byly volby připraveny v rámci zákonných lhůt a všechny dotazované osoby ODIHR EAM vyjádřily vysokou míru důvěry v organizaci voleb. Jednání nejvyššího volebního orgánu, tedy Státní volební komise, nejsou přístupná veřejnosti a opozice i některé dotazované osoby ODIHR EAM vyjádřily znepokojení ohledně transparentnosti určitých aspektů voleb.

Ačkoliv panuje vysoká důvěra v kvalitu seznamu voličů, decentralizovaná povaha registrace voličů neumožnila křížovou kontrolu, aby se zamezilo registraci voličů na více seznamech najednou. Odpovědnost systému registrace voličů je podkopávána hned několika aspekty, jmenovitě: absencí kontroly seznamu voličů, možností doplňovat voliče do seznamu voličů bez předchozí správní či soudní kontroly, neexistující povinností voličů podepsat se při hlasování do seznamu voličů, stejně jako i nedostatečnou kontrolou při používání voličských průkazů.

Kandidátní listiny 31 politických stran a hnutí byly registrovány inkluzivním způsobem. Ačkoliv se po volbách zastoupení žen v Parlamentu mírně zvýšilo, ženy zůstávají i nadále nedostatečně zastoupeny ve veřejných funkcích. Zákony neobsahují žádná zvláštní opatření na podporu politické účasti a zastoupení žen a totéž platí i pro stanovy téměř všech politických stran a hnutí.

Volební kampaň trvala šest měsíců, byla živá a přispěla k tomu, aby měli voliči možnost učinit při volbě informované rozhodnutí. Základní svobody sdružování a shromažďování byly plně respektovány. Volební kampaně byly vedeny prostřednictvím tradiční osobní interakce s voliči i prostřednictvím letáků. Většina stran používala také internetová a sociální media. Při kampani se vyskytly případy netolerantní rétoriky a politické strany vyjádřily znepokojení ohledně několika případů anonymní negativní kampaně.

---

<sup>1</sup> Anglická verze této zprávy je jediným oficiálním dokumentem. Český překlad zprávy představuje pouze neoficiální verzi.

Nedávné legislativní změny přinesly nové pozitivní prvky do systému politických stran a financování volební kampaně. Vytvořením nového nezávislého kontrolního orgánu a zavedením opatření na posílení transparentnosti příjmů a výdajů souvisejících s volební kampaní, a to včetně příjmů a výdajů třetích stran, došlo ke splnění několika předchozích doporučení ze strany ODIHR i Skupiny států proti korupci Rady Evropy (GRECO). Ačkoliv legislativa upravuje různé sankce za porušení pravidel financování volební kampaně, tyto sankce nemají dostatečný odstrašující účinek. Nově vzniklý kontrolní orgán přistupoval navíc k udělování sankcí před samotnými volbami s přílišnou opatrností.

Svoboda projevu byla všeobecně dodržována. Kriminalizace pomluvy a pokusy politiků veřejně zastrašovat novináře jsou v rozporu s mezinárodními standardy týkajícími se svobody názoru a projevu. Většina osob dotazovaných ODIHR EAM pozitivně hodnotila snahu veřejnoprávní televize poskytovat stejný prostor pro všechny kandidující strany a hnutí, nicméně monotónní formát tohoto zpravodajství oslabil jeho potenciální dopad. Některé soukromé televizní a rozhlasové stanice neposkytly ve svém vysílání stejný prostor všem kandidujícím subjektům tak, jak jim to ukládá zákon, nicméně regulatorní orgán pro rozhlasová a televizní média se zdráhal před samotnými volbami na tyto nesrovnalosti reagovat.

Legislativa neupravuje jasný proces pro vedení politické kampaně ani pro podávání stížností souvisejících s médii před volbami, čímž kompromituje právo dožadovat se účinného opravného prostředku. Legislativa upravuje zešíroka právo voličů podat stížnost na výsledky voleb, nicméně Nejvyšší správní soud zúžil přípustnost takových stížností pouze na spory týkající se vítězných kandidátů a zamítl ostatní stížnosti na porušení volebních postupů, čímž připravil poškozené strany o účinný opravný prostředek.

Volby se konaly v průběhu dvou po sobě jdoucích dnů. Pozorovatelé ODIHR EAM sledovali hlasování, sčítání a zapisování hlasů pouze na několika málo místech. Pozorované volební postupy byly ve velké míře prováděny řádně, ačkoliv ne vždy byla přijata opatření k zabezpečení materiálů mezi prvním a druhým dnem voleb. Většina volebních místností navštívených pozorovateli ODIHR EAM neměla bezbariérový přístup a chyběla zvláštní opatření pro osoby se zdravotním postižením. Předávání volebních výsledků mezi volebními místnostmi a jednotlivými pracovišti ČSÚ probíhalo efektivně a na konci druhého dne voleb byly všechny volební výsledky z jednotlivých volebních místností i krajů veřejně dostupné na internetových stránkách ČSÚ.

Tato zpráva nabízí řadu doporučení, která mají za cíl pomoci České republice v jejím úsilí lépe sladit volby se závazky OBSE a dalšími mezinárodními povinnostmi a standardy pro demokratické volby. Prioritní doporučení souvisejí s posílením správní působnosti úřadu pověřeného dohledem nad financováním volební kampaně, posílením transparentnosti a odpovědnosti registrace voličů, posílením procesu stížností a odvolání a rovněž posílením zastoupení žen mezi kandidáty. ODIHR je připraven pomoci příslušným úřadům při vylepšování volebních postupů a při implementaci doporučení uvedených v této a předchozích zprávách.

## II. ÚVOD A PODĚKOVÁNÍ

V návaznosti na pozvání od vlády České republiky pozorovat volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a na základě závěrů mise pro zhodnocení potřeb (tzv. Needs Assessment Mission, NAM), která proběhla ve dnech 5.–7. června 2017, vyslal Úřad pro demokratické instituce a lidská práva OBSE (OBSE/ODIHR) do České republiky misi pro hodnocení průběhu voleb (tzv. Election

Assessment Mission, EAM), která probíhala ve dnech 4.-27. října 2017.<sup>2</sup> Tým mise ODIHR EAM byl veden Matyasem Eorsim a skládal se z šesti odborníků ze šesti účastnických států OBSE. Tým EAM měl své ústředí v Praze a rovněž navštívil Brno, Ostravu a přilehlé obce.

Mise kontrolovala dodržování závazků OBSE, dalších mezinárodních závazků a standardů v oblasti demokratických institucí i dodržování vnitrostátní legislativy. V souladu s metodologií ODIHR neprováděla mise EAM v den voleb systematické a komplexní pozorování, pouze navštívila omezený počet volebních místností.

Mise ODIHR by chtěla poděkovat Ministerstvu zahraničních věcí a Ministerstvu vnitra za jejich spolupráci a pomoc a zároveň vyjádřit svoji vděčnost zástupcům dalších veřejných orgánů, politických stran, médií, občanské společnosti a dalším respondentům za jejich názory.

### III. KONTEXT

Česká Republika je parlamentní demokracií, v níž zákonodárnou moc zastává dvoukomorový Parlament složený ze Senátu (horní komora) a Poslanecké sněmovny (dolní komora). Výkonnou moc zastává vláda v čele s předsedou vlády jmenovaným prezidentem. Prezident je hlavou státu, je volen v přímých volbách na dobu pěti let.

Poslední volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (parlamentní volby) se konaly v říjnu 2013 a vzešla z nich koaliční vláda České strany sociálně demokratické (ČSSD) s hnutím ANO a Křesťanskou a demokratickou unií – Československou stranou lidovou (KDU-ČSL).<sup>3</sup> Volby na podzim roku 2017 do Poslanecké sněmovny byly vyhlášeny prezidentem republiky Milošem Zemanem dne 19. dubna 2017 a odehrály se na pozadí stabilního hospodářského růstu a vysoké míry zaměstnanosti.

V důsledku vládní krize v květnu 2017 odvolal předseda vlády Bohuslav Sobotka (ČSSD) z funkce ministra financí Andreje Babiše (ANO). Pana Babiše, miliardáře, jenž vstoupil do politiky v roce 2013, vyšetřoval Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) i Policie České republiky pro údajné zneužití evropských fondů. Prezident Zeman nejdříve nepřijal rozhodnutí předsedy vlády odvolat Andreje Babiše, nicméně po vyjednáváních Andrej Babiš jmenoval poslance ANO, kteří ho nahradili ve funkci ministra financí a místopředsedy vlády. Sobotka zůstal ve funkci předsedy vlády, ale odstoupil z čela ČSSD. Začátkem září následně Poslanecká sněmovna zbavila Andreje Babiše poslanecké imunity.

### IV. PRÁVNÍ RÁMEC

Volby do Poslanecké sněmovny upravuje primárně Ústava České republiky z roku 1992 (ve znění z roku 2013), Listina základních práv a svobod (ve znění z roku 1998) a zákon o volbách do Parlamentu České republiky z roku 1995 (ve znění z roku 2017). Další právní předpisy upravující parlamentní volby zahrnují zákon o volbách do zastupitelstev krajů, zákon o volbách do zastupitelstev obcí, zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen

---

<sup>2</sup> Předchozí zprávy OBSE/ODIHR týkající se České republiky naleznete na adrese: <https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic>.

<sup>3</sup> Po parlamentních volbách v roce 2013 se do Poslanecké sněmovny dostalo sedm politických stran a hnutí: Česká strana sociálně demokratická (50 křesel), ANO (47 křesel), Komunistická strana Čech a Moravy (33 křesel), TOP 09 (26 křesel), Občanská demokratická strana (16 křesel), Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (14 křesel), Úsvit – Národní Koalice (14 křesel).

„zákon o politických stranách“), občanský řád, správní řád, trestní zákoník, zákon o Ústavním soudu. Právní rámec doplňují vyhlášky Ministerstva vnitra (dále jen „MV“).<sup>4</sup> Česká republika je signatářem významných mezinárodních nástrojů týkajících se demokratických institucí.<sup>5</sup>

Právní rámec poskytuje pevný základ pro konání demokratických voleb navzdory jistým nedostatkům. Nové právní úpravy z let 2016 a 2017 byly dotazovanými osobami ODIHR EAM vnímány vesměs pozitivně. Tyto změny se týkaly i některých z předchozích doporučení ze strany ODIHR, a to včetně nového mechanismu pro dohled nad financováním volebních kampaní. Novelizací prošel rovněž zákon o střetu zájmů, který zamezuje vlastnictví médií veřejnými činiteli. Nicméně celkový rámec týkající se organizace voleb zůstal nezměněn, a zanechává tak řadu předchozích doporučení ODIHR i nadále bez odezvy, včetně doporučení týkajících se konsolidace volební legislativy, zacházení se seznamy voličů, lhůt pro stížnosti ohledně výsledků voleb, kompetencí a složení orgánů plnících funkci mediálních regulátorů.

Legislativa týkající se voleb do Poslanecké sněmovny neupravuje některé zcela zásadní otázky, například postavení občanů a mezinárodních pozorovatelů přítomných u voleb, časový harmonogram pro řešení sporů týkajících se volební kampaně a lhůty pro stanovení konečných volebních výsledků. Kromě toho absence jakýchkoliv zvláštních opatření prosazujících zapojení žen do veřejného a politického života nesplňuje mezinárodní závazky zajistit *de facto* rovnost příležitostí pro kandidující ženy.<sup>6</sup> Česká republika ratifikovala úmluvu CRPD, nicméně osoby se zdravotním postižením nepožívají naplno volebních práv.

Ačkoliv nekonzistentnost právních ustanovení obsažených v různých právních aktech byla částečně odstraněna vysvětlením ze strany Ministerstva vnitra, neexistence komplexního zákonného předpisu má negativní dopad na právní jistotu.<sup>7</sup> O přijetí jednotného volebního zákoníku probíhají diskuse již 15 let a někteří respondenti informovali misi ODIHR EAM, že kodifikace volební legislativy byla odložena na období po těchto volbách.

*Stejně jako dříve i nadále doporučujeme provést revizi a harmonizaci právního rámce voleb. Za zvážení by stála kodifikace volební legislativy. Jakákoliv reforma volební legislativy by měla být založena na otevřené konzultaci se všemi zúčastněnými stranami.*

<sup>4</sup> Ministerstvo vnitra například vydalo pokyny k sestavování seznamů voličů, včetně zvláštních seznamů voličů, k technickým aspektům procesu registrace kandidátů, archivování volebních materiálů a pokyny týkající se odměny pro členy okrskových volebních komisí.

<sup>5</sup> Patří sem, například, Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966, Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965, Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (CEDAW) z roku 1979, Úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin z roku 1990, Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin z roku 1995, Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) z roku 2003 a Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (CRPD) z roku 2006. Česká republika je rovněž členem Benátské komise Rady Evropy a Skupiny států proti korupci Rady Evropy (GRECO).

<sup>6</sup> Článek 4 úmluvy CEDAW opravňuje státy k dočasnému zavedení zvláštních opatření pro dosažení rovnosti mezi muži a ženami. Viz odstavce 7-9 Obecného doporučení č. 25 Výboru CEDAW z roku 2004. Viz také Závěrečná doporučení k šesté periodické zprávě České republiky (14. března 2016), odstavec 22.

<sup>7</sup> Například skutečnost, že volební legislativa neobsahuje ustanovení týkající se pozorování voleb, měla za následek, že členové okrskových volebních komisí si často nebyli jisti, zda mají pozorovatelé právo sledovat všechny fáze volebního procesu (Viz *Den voleb a povolební vývoj*). Nejasnosti v pravomocích ohledně řešení sporů týkajících se vedení kampaně a médií způsobily, že příslušnými stížnostmi se nikdo nezabýval. (Viz *Media a Stížnosti a odvolání*).

## V. VOLEBNÍ SYSTÉM

Volby do Poslanecké sněmovny se konají na základě poměrného volebního systému s vázanými kandidátními listinami s možností preferenčního hlasování ve 14 volebních krajích. V Poslanecké sněmovně zasedá 200 poslanců.<sup>8</sup> Voliči si vybírají kandidátní listinu z registrovaných stran a hnutí v příslušném volebním kraji a mohou rovněž udělit až čtyřem konkrétním kandidátům na vybrané kandidátní listině preferenční hlas. Kandidáti, kteří obdrží alespoň 5 procent preferenčních hlasů, získávají mandát přednostně bez ohledu na jejich postavení na kandidátní listině.<sup>9</sup> Ostatní mandáty jsou rozděleny mezi kandidáty podle jejich pořadí na kandidátní listině.

Aby byly stranám přiděleny mandáty, musí ve volbách získat na celostátní úrovni minimálně 5 procent hlasů, v případě koalice se tato uzavírací klauzule zvyšuje o dalších 5 procent za každou další stranu v koalici.<sup>10</sup> Někteří respondenti ODIHR EAM byli toho názoru, že vysoká uzavírací klauzule odrazovala v těchto volbách některé kandidující subjekty od vytváření politických koalic.<sup>11</sup> Existence odlišných uzavíracích klauzulí byla předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu, který následně potvrdil jejich ústavnost.<sup>12</sup>

Počet křesel na jeden volební kraj se přiděluje až po volbách podle poměru hlasů odevzdaných v daném kraji k počtu všech platných hlasů odevzdaných na celostátní úrovni.<sup>13</sup> Odlišná velikost volebních krajů tak měla za následek rozdílný počet rozdělovaných mandátů, a to v rozmezí od 5 až po 20. Ve dvou menších krajích došlo k situaci, kdy několik stran, jež překročilo pětiprocentní hranici na celostátní úrovni, nebylo zahrnuto do rozdělování mandátů z důvodu nízkého počtu křesel přidělených daným krajům.<sup>14</sup>

## VI. SPRÁVA VOLEB

Parlamentní volby jsou řízeny vysoce decentralizovaným víceúrovňovým systémem volební správy. Jednotlivé fáze volebního procesu mají na starosti nejrůznější orgány a instituce, včetně Státní volební komise (SVK), Ministerstva vnitra (MV), Českého statistického úřadu (ČSÚ), Ministerstva zahraničních věcí (MZV), 14 krajských úřadů, 6 258 obcí a 14 865 okrskových volebních komisí (OVK). Všechny dotazované osoby vyjádřily při dialogu s misí EAM OBSE/ODIHR plnou důvěru v profesionalitu a nestrannost volebních orgánů.

Nejvýše postaveným volebním orgánem je Státní volební komise složená z 10 členů, včetně 3 žen. Její členové jsou jmenováni vládou a zastupují ministerstva s kompetencemi v oblasti voleb a Kancelář prezidenta republiky. Kandidující strany nejsou v SVK nijak zastoupeny. Předsedou SVK je ministr vnitra a, jelikož to zákon nezakazuje, předseda SVK stál rovněž v čele jedné kandidátní listiny. Tato možnost může vyvolávat pochybnosti ohledně nestrannosti volební správy.

<sup>8</sup> Rozdělení na 14 volebních obvodů se shoduje s administrativním dělením země na 14 krajů.

<sup>9</sup> V těchto volbách získalo 26 kandidátů mandát na základě obdržených preferenčních hlasů.

<sup>10</sup> Nejvyšší možná uzavírací klauzule je 20 procent pro koalice složené ze čtyř a více stran.

<sup>11</sup> Starostové a nezávislí (STAN) uvedli, že jim toto ustanovení znemožnilo vytvořit koalici s křesťanskými demokraty (KDU-ČSL).

<sup>12</sup> Ústavnost odlišných uzavíracích klauzulí byla [přezkoumána Ústavním soudem v roce 2001](#).

<sup>13</sup> Počet křesel v každém kraji je přidělován na základě D'Hondtovy metody.

<sup>14</sup> Z devíti stran, které v těchto volbách překročily pětiprocentní uzavírací klauzuli, získaly pouze tři strany mandát v Karlovarském kraji, a pět stran v Libereckém kraji z důvodu nízkého počtu rozdělovaných křesel v těchto krajích.

Státní volební komise je trvalým volebním orgánem a má za úkol zajistit celkovou koordinaci voleb a dohled nad jejich konáním; nicméně rozsah jejich činností během voleb samotných byl poměrně omezený. Během posledního volebního období se SVK sešla celkem třikrát, včetně jedné schůzky za účelem vylosování čísel pro označení hlasovacích lístků politických stran a politických hnutí a vyhlášení celkových výsledků voleb.

Zasedání SVK nejsou přístupná veřejnosti, což má dopad na transparentnost jejího rozhodování. SVK nemá vlastní internetové stránky a používala stránky Ministerstva vnitra pro oznámení svých schůzí a zveřejňování informací veřejného zájmu.

*Pro zabezpečení nestrannosti volebních orgánů by bylo možno vzít v úvahu omezení přímé účasti volených činitelů a kandidátů ve volebních komisích. Za zvážení by rovněž stálo otevřít jednání Státní volební komise veřejnosti a politickým stranám.*

Vzájemná komunikace mezi institucemi odpovědnými za organizaci voleb byla nedostatečná. Totéž platí i pro poskytování informací ze strany nižších volebních orgánů. Kromě toho nemají okrskové volební komise povinnost informovat Státní volební komisi nebo Ministerstvo vnitra o otevření a uzavření volebních místností, voličské účasti během voleb, použití voličských průkazů, situaci ohledně stížností a dalších dotazů ze strany voličů či politických stran na místní úrovni. Ústřední volební orgány informovaly misi ODIHR EAM před volbami, že si nejsou vědomy celkového počtu voličů v zemi nebo počtu voličských průkazů, které byly obcemi vydány. Informace o postavení volebních pozorovatelů nebyly ze strany SVK řádně komunikovány volebním komisím na nižších úrovních, což vedlo k nejasnostem ohledně přístupu pozorovatelů do volebních místností.

*Mělo by dojít k posílení role Státní volební komise při zajišťování efektivnější koordinace mezi různými institucemi odpovědnými za průběh voleb a volebními komisemi na nižší úrovni.*

Ministerstvo vnitra nese odpovědnost za technické aspekty organizace voleb, včetně poskytování údajů týkajících se registrace voličů obcím a zajištění vytištění hlasovacích lístků a obálek. Každý hlasovací lístek obsahoval informace týkající se pouze jedné kandidující strany či hnutí, přičemž MV nechalo vytisknout 14 různých sad hlasovacích lístků pro každý volební kraj a zajistil dodání jedné sady hlasovacích lístků každému voliči.<sup>15</sup> Některé politické strany oznámily pár chyb, například chybějící hlasovací lístky v některých sadách, špatnou kvalitu nebo chyby tisku. MV přijalo adekvátní opatření, aby tyto nedostatky odstranilo.

Český statistický úřad má na starosti zjišťování výsledků voleb na krajské a celostátní úrovni. Za tímto účelem bylo s dostatečným předstihem vytvořeno celkem 507 sběrných pracovišť po celé zemi, na kterých si ČSÚ přebíral zápis o výsledku voleb ve volebním obvodu od okrskových volebních komisí. ČSÚ řídil přípravný proces velmi efektivně a zorganizoval celostátní simulaci volebního dne, přičemž všechna sběrná pracoviště ČSÚ následně vkládala testovací data do systému. Počet okrskových volebních komisí přiřazených každému sběrnému místu ČSÚ se lišil od několika málo až po sto okrskových volebních komisí. Efektivita a přesnost sčítání hlasů byly posíleny školeními a speciálním softwarem, který ČSÚ okrskovým volebním komisím poskytl. Ze strany ČSÚ byla přijata zvláštní opatření, aby se zamezilo možnému kybernetickému útoku.

Krajské úřady registrovaly kandidátní listiny a poskytovaly technickou podporu a školení týkající se volebních postupů v den voleb okrskovým volebním komisím. Obce poskytovaly prostory a vybavení pro okrskové volební komise, spravovaly seznamy voličů, podávaly občanům informace týkající se voleb a vydávaly voličské průkazy.

---

<sup>15</sup> Sady hlasovacích lístků byly rovněž dostupné ve všech volebních místnostech.



Okrskové volební komise byly ustanoveny v rámci zákonných lhůt.<sup>16</sup> Obce stejně jako i politické strany a hnutí kandidující v příslušných volbách mají právo nominovat členy do všech okrskových volebních komisí, které by se měly skládat alespoň z pěti členů. Nicméně všechny politické strany, s nimiž se mise ODIHR EAM setkala, potvrdily, že nemají kapacitu k tomu, aby jmenovaly své vlastní zástupce do všech okrskových volebních komisí v zemi. Dle zákona by na jednu volební místnost mělo připadat přibližně tisíc voličů. Nicméně u více než 100 volebních místností došlo k tomu, že na ně připadal výrazně vyšší počet voličů.

Kromě základních informací a školicích materiálů dostupných na internetových stránkách neproběhlo žádné oficiální občanské školení a informační kampaň pro voliče, které by bylo organizováno orgány státní správy, a to včetně školení pro osoby se zdravotním postižením.

*Doporučujeme zvážit provedení celostátního školení pro občany a zorganizování informačních kampaní pro voliče, aby došlo ke zvýšení veřejného povědomí a volební účasti, včetně formátů dostupných pro osoby s různými druhy zdravotního postižení.*

## VII. REGISTRACE VOLIČŮ

Voličem je státní občan České republiky, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Osoby zbaveny svéprávnosti, včetně osob s duševním onemocněním, nemají aktivní volební právo a byly vyřazeny ze seznamu voličů.<sup>17</sup> Toto je v rozporu s úmluvou CRPD.<sup>18</sup>

*Mělo by se zvážit začlenění ustanovení CRPD do vnitrostátní legislativy a odstranění omezení výkonu volebního práva u osob s duševním postižením.*

Registrace voličů probíhá pasivně a decentralizovaně. Správa seznamů voličů spadá do gesce jednotlivých obecních úřadů. Voliči jsou automaticky zahrnuti do seznamu voličů na základě adresy trvalého bydliště. Zvláštní seznamy voličů jsou sestavovány na základě informací od příslušných detenčních zařízení, věznic či zdravotnických zařízení. Celkový počet registrovaných voličů byl 8 374 501, nicméně toto číslo bylo oznámeno až po volbách na základě informací poskytnutých okrskovými volebními komisemi.<sup>19</sup>

Obce aktualizují své registry voličů na základě údajů z registru obyvatel. Registr obyvatel označily všechny dotazované osoby ODIHR EAM za nejpřesnější zdroj informací a obce se na něj plně spoléhaly.

Voliči mají ze zákona možnost ověřit si na vyžádání správnost svých osobních údajů v seznamech voličů; nicméně předběžné seznamy voličů nejsou zveřejňovány a veřejná kontrola registrace voličů

<sup>16</sup> MZV odpovědné za organizaci voleb v zahraničí otevřelo celkem 109 volebních místností v 90 zemích, včetně 2 volebních místností na vojenských základnách v Afghánistánu a Iráku pro příslušníky Armády ČR.

<sup>17</sup> Zbavení právní způsobilosti má určovat soud případ od případu na základě specifických okolností.

<sup>18</sup> Článek 29 CRPD vyžaduje od států, aby „zaručovaly osobám se zdravotním postižením politická práva a příležitost jich požívat rovným způsobem s ostatními“. Odstavec 9.4 Sdělení Výboru CRPD z roku 2013 č. 4/2011 (*Zsolt Bujdosó a pět dalších proti Maďarsku*) uvádí, že: „Článek 29 nepředvídá žádná rozumná omezení ani nepovoluje žádné výjimky pro jakoukoliv skupinu osob s postižením. Z tohoto důvodu představuje zbavení osoby volebního práva na základě vnímaného či skutečného psychologického či mentálního postižení, včetně omezení podle individualizovaného posudku, diskriminaci takové osoby z důvodu zdravotního postižení“.

<sup>19</sup> Státní volební komise od obecních úřadů nepožaduje poskytnutí jakýchkoliv informací o počtu jejich voličů nebo zveřejnění voličských registrů pro přezkum správnosti údajů.

neprobíhá. Obce navštívené ODIHR EAM uvedly, že žádnou žádost o ověření správnosti údajů neobdržely a že nevedly žádnou informační kampaň cílenou na zvýšení povědomí voličů o této možnosti. Proces ověřování spočívá pouze v tom, že jsou identifikovány osoby, jež byly zbaveny volebního práva rozhodnutím soudu, a vyjmuty ze seznamu voličů. Nicméně všechny dotazované osoby ODIHR EAM vyjádřily vysokou míru důvěry v kompletnost a přesnost seznamů voličů.

Voliči s voličským průkazem mohou hlasovat v jakékoliv volební místnosti v zemi i mimo ni. Voliči mohou zažádat o voličský průkaz osobně, poštou či elektronicky u obecního úřadu v oblasti svého trvalého pobytu. Ačkoliv nesou voličské průkazy razítko a podpis obce, údaje o počtu vydaných a použitých voličských průkazů nejsou sbírány a kontrolovány na celostátní úrovni. Den před konáním voleb Ministerstvo vnitra oznámilo, že v různých krajích chybí více než 5 000 voličských průkazů. Aby se předešlo jejich zneužití, MV poslalo do volebních místností jejich sériová čísla se stručným popisem, jak s voličskými průkazy zacházet. Ve volebních místnostech navštívených pozorovateli ODIHR EAM žádné zneužití voličských průkazů nahlášeno nebylo, nicméně ne všechny navštívené volební místnosti věděly o chybějících voličských průkazech a pokynech MV.

*Aby byla zajištěna transparentnost a odpovědnost procesu registrace voličů, měl by být vyvinut účinný mechanismus sestavování a ověřování seznamů voličů. Stálo by za to zvážit vytvoření centrálního registru voličů, který by integroval celostátní údaje o registraci voličů, usnadňoval ověřit, zda některá data nebyla zadána do systému zdvojeně či chybně, a kontrolovat používání voličských průkazů.*

Seznamy voličů se uzavírají dva dny před zahájením voleb a jsou distribuovány obcemi okrskovým volebním komisím.<sup>20</sup> Nicméně zákon umožňuje voličům mít své jméno dopsáno na voličský seznam přímo ve volební místnosti v místě jejich trvalého pobytu přímo v den voleb. Z tohoto důvodu pro doplnění do seznamu voličů není zapotřebí rozhodnutí soudu či nadřazeného volebního orgánu a stačí se prokázat občanským průkazem či cestovním pasem s doložením místa trvalého pobytu. Zákon nepožaduje, aby se voliči vlastnoručně podepsali do seznamu voličů, což je důležitým kontrolním mechanismem volební integrity. Zůstává tak prostor pro dvojí registraci a vícečetné hlasování.<sup>21</sup>

*Registrace voličů až ve volebních místnostech ve dnech voleb by měla podléhat soudní kontrole.*

## VIII. REGISTRACE STRAN A KANDIDÁTŮ

Poslancem Poslanecké sněmovny může být zvolen každý volič, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 21 let. Kandidátní listiny pro volby do Poslanecké sněmovny mohou podávat registrované politické strany, politická hnutí a jejich koalice. Ačkoliv jednotliví kandidáti nemusí být členem příslušné strany či hnutí, zákon neumožňuje kandidaturu individuálních kandidátů, což je v rozporu se závazky OBSE.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Formát voličských seznamů a způsob jejich distribuce se lišil obec od obce.

<sup>21</sup> Část I.1.1.2.iv. Kodexu osvědčených postupů ve volebních záležitostech Benátské komise z roku 2002 doporučuje, aby „existoval správní postup – podléhající soudní kontrole – nebo soudní postup umožňující voličům, kteří nejsou uvedeni v seznamu voličů, mít své jméno do seznamu doplněno. V každém případě by nemělo být dovoleno doplňovat jméno voliče do seznamu voličů přímo v den voleb“.

<sup>22</sup> Odstavec 7.5 Kodaňského dokumentu OBSE z roku 1990 zavazuje účastnické státy „bez diskriminace respektovat práva svých občanů usilovat o politickou či veřejnou funkci, a to samostatně či jako představitelé politických stran či organizací“. Podle údajů Státní volební komise 15 procent nominovaných kandidátů v těchto volbách nebylo členem nominující strany.

*Právní rámec by měl být upraven tak, aby umožňoval občanům kandidovat ve volbách do Poslanecké sněmovny individuálně.*

Lhůta pro podání kandidátních listin byla 15. srpna. Celkem by mohlo do každého ze 14 volebních krajů nominovat své kandidátní listiny 141 registrovaných politických stran a hnutí. Pro částečné pokrytí nákladů na volby skládá každá politická strana, politické hnutí nebo koalice nevratný příspěvek na volební náklady ve výši 19 000 Kč (740 EUR) za kandidátní listinu v každém volebním kraji, v němž kandiduje.<sup>23</sup> Tento příspěvek se stává příjmem státního rozpočtu. Dokumenty o nominaci byly doručeny příslušným krajským úřadům osobně zástupci stran, nebo prostřednictvím datové schránky.<sup>24</sup> V této oblasti nebyly nahlášeny žádné problémy, i když několik krajských úřadů pozorovatelům ODIHR EAM sdělilo, že kvalita odevzdaných nominačních dokumentů by mohla být lepší. Podle MV byly všechny zákonné lhůty související s registrací kandidátů dodrženy.

Ve volbách kandidovalo celkem 31 politických stran a hnutí, přičemž 21 z nich kandidovalo ve všech 14 volebních krajích. Pro tyto volby nebyly vytvořeny žádné koalice. Registrace kandidátních listin proběhla inkluzivně v celé zemi. Počet registrovaných kandidátů se v jednotlivých krajích lišil a MV informovalo ODIHR EAM, že celkový počet kandidátů byl 7 524, z nichž 2 154 (28,6 procent) bylo žen. Podle nevládních organizací se voleb účastnilo pouze sedm romských kandidátů.<sup>25</sup>

Ženy zůstávají nedostatečně zastoupeny ve veřejných funkcích, kdy v Poslanecké sněmovně je 44 žen z 200 poslanců (22 procent) a v Senátu 16 žen z 81 senátorů (19,8 procent). Mezi soudci Ústavního soudu jsou z celkem 15 soudců 2 ženy a u Nejvyššího správního soudu je z 35 soudců 12 soudkyň. Pouze 4 ministerské posty z 15 obsadily ženy. Zákony ani stanovy téměř všech kandidujících subjektů neobsahují žádná zvláštní opatření na podporu účasti a zastoupení žen.<sup>26</sup> Většina dotazovaných osob ODIHR EAM se stavěla proti zavádění afirmativních opatření či kvót pro posílení účasti žen v politice a podle všeho si nebyli vědomi mezinárodních závazků České republiky na posilování rovnosti mužů a žen v politice a ve veřejném životě.<sup>27</sup>

*Mělo by být vynaloženo větší úsilí pro zahrnutí žen na kandidátní listiny, zejména na přední pozice. Doporučili bychom zavést dočasná opatření, včetně státních dotací pro politické strany a dalších mechanismů, pro podporu vyšší účasti žen ve volbách.*

## IX. VOLEBNÍ KAMPAŇ

Novela volební legislativy z roku 2016 zavedla právní definici volební kampaně včetně vymezení jejího začátku a konce. Poprvé poskytuje možnost fyzickým či právníkům osobám se registrovat jako třetí strana za účelem nezávislého vedení volební kampaně, a to ve prospěch určitého kandidáta nebo naopak proti němu. Dle zákona musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí

<sup>23</sup> 1 euro je přibližně 25,7 Kč.

<sup>24</sup> Systém elektronického doručování dokumentů byl zaveden Ministerstvem vnitra a Českou poštou v roce 2009 pro usnadnění komunikace v rámci veřejné správy i mezi orgány veřejné správy, podniky a občany.

<sup>25</sup> Podle nevládní organizace *Romea*, se jednalo o jednoho kandidáta za ČSSD, čtyři za Stranu zelených (včetně jedné ženy), jednoho kandidáta za stranu Řád národa – Vlastenecká unie a jednoho kandidáta za Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (SPR-RSČ).

<sup>26</sup> Významnou výjimku představuje Strana zelených a ČSSD.

<sup>27</sup> Výbor pro odstranění diskriminace žen CEDAW opakuje ve svých [Závěrečných doporučeních k šesté periodické zprávě České republiky](#) (14.03.2016, CEDAW/C/CZE/CO/6, odstavec 23), aby Česká republika přijala účinná opatření, včetně toho, že by měla: (a) změnit svůj volební zákon a zavést systém "zip" pro volbu kandidátů; (b) vytvořit konkrétní cíle a časové rámce pro zvýšení zastoupení žen, včetně romských žen, v zákonodárných sborech, vládě a veřejné správě, zejména na vyšších úrovních“.

být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje. Toto pravidlo bylo z velké části během kampaně dodržováno. Všechny tištěné propagační materiály a materiály šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli. O vystavování volebních materiálů na obecním majetku za úplaty rozhodují příslušné obecní úřady.

Dlouhá volební kampaň trvající téměř šest měsíců poskytla voličům dostatek příležitostí obdržet informace z širokého politického spektra.<sup>28</sup> Vedení volební kampaně není před volbami nijak omezeno a některé politické strany vedly aktivní kampaň i přímo ve dny voleb.<sup>29</sup> K hlavním tématům předvolební kampaně patřila migrace, ekonomika a sociální otázky, zdravotnictví a vztahy s EU a další integrace v rámci EU. Zastoupení menšin a osob se zdravotním postižením v politice nebylo předmětem žádné politické diskuse. Velký dopad na kampaň mělo zbavení poslanecké imunity Andreje Babiše a zahájení vyšetřování proti jeho osobě, jelikož to zastínilo ostatní témata ve veřejných debatách.

Svoboda shromažďování byla plně zaručena. Politické strany využívaly tradičních forem kampaně, včetně plakátů, rozdávání propagačních letáků a novin i organizování venkovních aktivit menšího rozsahu. Většina politických stran ve volební kampani intenzivně využívala svých internetových stránek a placené reklamy na internetu i na sociálních médiích.<sup>30</sup> Nedávný zákaz využívání billboardů podél dálnic nebyl vždy respektován<sup>31</sup> a objevily se případy anonymních billboardů s negativní kampaní.<sup>32</sup>

Energická občanská společnost nabízela širokou škálu užitečných forem dohledu nad vedením volebních kampaní i služeb na vzdělávání voličů. Více než milion voličů využilo služeb různých internetových stránek nabízejících možnost zjistit, která z politických stran je jim názorově nejbližší.<sup>33</sup> Jedna skupina občanské společnosti nabízela online analýzu předvolebních projevů politiků a jejich vystoupení v politických debatách.<sup>34</sup> Jiná skupina zase nahrávala na internet neoznačené volební materiály a informovala o nich Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.<sup>35</sup>

## X. FINANCOVÁNÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ

### A. ZDROJE FINANCOVÁNÍ A VÝDAJE NA VOLEBNÍ KAMPAŇ

Systém financování volební kampaně se opírá o koherentní regulační rámec účinný od 1. ledna 2017. V roce 2016 došlo k výrazné úpravě volební legislativy s ohledem na předchozí doporučení ze strany ODIHR i GRECO ve vztahu k financování volební kampaně.<sup>36</sup>

Na základě změny volební legislativy byl vytvořen nezávislý kontrolní orgán – Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“); kromě toho zákon upravuje

<sup>28</sup> Volební kampaň byla zahájena 2. května a ukončena 24. října po vyhlášení konečných výsledků voleb.

<sup>29</sup> ČSSD například nabízela v Brně 20. října voličům nealkoholické nápoje.

<sup>30</sup> Mezi neaktivnější strany patřily hnutí ANO, Piráti a TOP 09. Na Facebooku je sledovalo okolo 100 000 lidí. Hnutí SPD sledovalo na Facebooku prostřednictvím jejího předsedy více než 250 000 lidí.

<sup>31</sup> Politické strany informovaly misi OBSE/ODIHR EAM, že billboardy podél dálnice měla KDU-ČSL.

<sup>32</sup> S negativní kampaní se setkaly strany STAN i KSČM.

<sup>33</sup> Viz například [kohovolit.cz](http://kohovolit.cz).

<sup>34</sup> Viz <http://demagog.cz/>.

<sup>35</sup> Fotografie byly pořízeny sdružením nevládních neziskových organizací známých pod názvem Rekonstrukce státu na internetových stránkách <https://fervolby.cz/>.

<sup>36</sup> Viz 2016 [GRECO Čtvrtá průběžná zpráva o plnění doporučení České republiky](#).

povinnost předkládat vylepšené zprávy o financování volební kampaně dostupné online, individuální bankovní účty pro kandidáty a třetí strany rovněž dostupné online (tzv. „transparentní účty“), nová pravidla o darech a postupný systém sankcí za porušování pravidel o financování volební kampaně.

Systém financování politických stran podporuje politický pluralismus, jelikož jsou ze státního rozpočtu poskytovány příspěvky jak parlamentním, tak i neparlamentním stranám a hnutím. V roce 2016 obdržely politické strany a hnutí od státu podporu ve výši 507 milionů Kč, což pro řadu z nich představuje hlavní zdroj příjmů.<sup>37</sup> Právní rámec pro parlamentní volby zajišťuje smíšený systém financování volební kampaně se čtyřmi různými typy státního příspěvku. Strany, které splní určité požadavky, mají nárok na státní příspěvek za volební výdaje<sup>38</sup> a pravidelný státní příspěvek za každý obdržovaný mandát.<sup>39</sup> Tyto strany a hnutí obdrží také zdarma vysílací čas v České televizi a Českém rozhlase jakožto formu nepřímé dotace. Každá strana či hnutí si mohou rovněž založit jeden politický institut, který má také nárok na financování z veřejného rozpočtu.

Kromě státních dotací mají politické strany příjmy z členských příspěvků, peněžitých i věcných příspěvků a půjček. Dary od státu a obcí, jejich podniků, charitativních organizací, zahraničních právnických osob a osob, jež nejsou občany ČR, jsou zakázány. Dle zákona nejsou příjmy stran nijak omezeny, existují však omezení pro dárců.<sup>40</sup> Někteří respondenti ODIHR EAM vyjádřili obavy, že by vysoký limit pro soukromé dary na volební kampaň mohl vést k porušení rovných podmínek pro všechny kandidáty.

Všechny dotazované osoby ODIHR EAM se shodly, že zavedení horního limitu na výdaje na volební kampaň v roce 2016 představovalo krok správným směrem. Výdaje jedné strany na volební kampaň nesměly v době od 2. května do 24. října přesáhnout 90 milionů Kč. Do této částky se započítávají i výdaje jakékoliv třetí osoby jednající jménem kandidující strany či hnutí, jakožto i věcné příspěvky, včetně práce dobrovolníků, přepočítané na běžnou tržní hodnotu.<sup>41</sup> Limit pro výdaje registrovaných třetích osob na volební kampaň je poměrně vysoký a nesmí přesáhnout částku 1 800 000 Kč. Volební legislativa výslovně nezakazuje použití veřejných prostředků na vedení volební kampaně, nicméně tento zákaz je implicitně uveden v zákazu státních institucí a obcí poskytovat bezplatně jakékoliv výhody politickým stranám či hnutím.

## **B. ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ A PŘEDKLÁDÁNÍ KONTROLNÍCH ZPRÁV**

Politické strany a hnutí i třetí strany mají povinnost zveřejnit příjmy a výdaje související s volební kampaní v reálném čase prostřednictvím svých „transparentních účtů“, které umožňují identifikovat povahu transakce i dodavatele. Uveřejnění těchto účtů pozitivně přispělo k transparentnosti financování volební kampaně i důvěře veřejnosti. Organizace občanské společnosti financování volební kampaně aktivně sledovaly a informovaly o něm voliče. Některé dotazované osoby ODIHR EAM byly toho názoru, že by i ostatní stranické účty mohly být transparentně dostupné online, nicméně že by to bylo v rozporu se zákonem na ochranu osobních údajů.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Viz [data](#) Ministerstva financí.

<sup>38</sup> Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.

<sup>39</sup> Strana nebo hnutí má nárok na každoroční příspěvek 6 milionů, pokud ve volbách do Poslanecké sněmovny získá 3 procenta hlasů a dodatečných 200 tisíc ročně za každé další 0,1 procento hlasů. Zároveň má nárok na 900 tisíc ročně za každý mandát poslance či senátora.

<sup>40</sup> Součet všech darů získaný za rok od jednoho dárců nesmí překročit 3 miliony Kč.

<sup>41</sup> S výjimkou, kdy je dobrovolník členem strany, kandidátem nebo členem rodiny kandidáta.

<sup>42</sup> Zákon o politických stranách rovněž požaduje, aby vedly politické strany oddělené účty pro plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně či hnutí a oddělené účty pro další příjmy, například členské příspěvky. Některé strany, například Piráti a Zelení, umožnily veřejnosti náhled do všech svých účtů.

Kandidující politické strany a hnutí mají povinnost do 90 dnů ode dne vyhlášení celkových výsledků voleb zveřejnit zprávu o financování volební kampaně.<sup>43</sup> Pozitivní je, že tyto zprávy by měly zahrnovat údaje o finančních i nefinančních darech, včetně informací o jejich běžné tržní hodnotě, výdajích na kampaň a finančních dlužích. Registrované třetí osoby mají mírnější povinnosti, protože stačí, když zveřejní zprávu týkající se pouze výdajů v souvislosti s volební kampaní, nicméně tuto zprávu musí na svých internetových stránkách zveřejnit nejpozději do 10 dnů od skončení volební kampaně. Zákon nestanovuje žádné lhůty pro ověření správnosti zpráv o financování volební kampaně a ani nepožaduje, aby byl proveden jejich audit.

*Aby došlo k zajištění včasného zveřejnění zpráv o financování volební kampaně a efektivní kontroly financování volební kampaně, stálo by za úvahu zavedení kratší lhůty pro předkládání těchto zpráv a jasné lhůty pro provedení auditu.*

### C. DOHLED A SANKCE

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) tvořený předsedou a čtyřmi členy (všichni členové jsou muži) vykonává dohled nad financováním volební kampaně a vydává nezávazná stanoviska k aplikování zákona.<sup>44</sup> Jeho rozhodnutí udělit sankci za porušení pravidel pro financování volební kampaně jsou předmětem přezkumu ze strany správního soudu. Úřad může případy údajného hrubého porušení pravidel financování volební kampaně postoupit orgánům činným v trestním řízení, jako například policii či státnímu zástupci, nebo Finančnímu analytickému úřadu.<sup>45</sup>

Úřad informoval ODIHR EAM, že musel zpracovat a zanalyzovat velké množství dat předložených kandidáty a třetími osobami a musí si vytvořit konkrétní databáze a rozšířit svůj doposud omezený přístup do příslušných státních registrů.

Před volbami vnímal Úřad svoji roli jako omezenou a vyhýbal se zasahování do volebních aktivit. Úřad obdržel před volbami přibližně 100 stížností týkajících se především neoznačených propagačních materiálů ke kampani nebo jejich nelegálního umístění. V důsledku přehnaně opatrného přístupu vydal Úřad před volbami pouze jedno rozhodnutí týkající se skutečnosti, že kandidující subjekt nezajistil označení propagačního letáku informací o zadavateli a zpracovateli<sup>46</sup> a dospěl k závěru, že nezákonné vyvěšování plakátů nespadá do jeho působnosti.

Po volbách Úřad informoval ODIHR EAM, že u 35 stížností bylo zahájeno správní řízení, ačkoliv nutnou podmínkou pro ukončení správního řízení by mohlo být předložení závěrečných zpráv o financování volební kampaně.

Nicméně většina dotazovaných osob ODIHR EAM vyjádřila svoji důvěru v Úřad a shodla se, že jeho investigativní pravomoci by mohly být rozšířeny, aby byl schopen efektivněji sledovat financování volební kampaně. Zároveň někteří respondenti ODIHR EAM vyjádřili obavy, že je Úřad personálně

<sup>43</sup> Podle odstavce 200 Pokynů ODIHR a Benátské komise k dohledu nad politickými stranami z roku 2010 by „zprávy o financování volební kampaně měly být předloženy příslušným orgánům nejpozději do 30 dnů od konce voleb“.

<sup>44</sup> Úřad je ve své činnosti podporován sekretariátem, včetně šesti odborníků, kteří mají na starosti sledování financování volebních kampaní.

<sup>45</sup> [Finanční analytický úřad](#) monitoruje nezákonné transakce a praní špinavých peněz.

<sup>46</sup> Úřad udělil pokutu ve výši 19 000 Kč. Dne 31. října Úřad udělil ještě jednu pokutu ve výši 23 000 Kč za vedení kampaně bez předchozí registrace.

poddimenzovaný a plánované rozpočtové škrty pro rok 2018 by toto zvažované rozšíření správních pravomocí Úřadu mohly ohrozit.<sup>47</sup>

Volební legislativa počítá s širokou škálou sankcí za porušení pravidel financování volební kampaně.<sup>48</sup> Poměrné sankce jsou udělovány za překročení limitu pro výdaje na kampaně, které vedou k pokutám až do výše 150 procent překročené částky. Nicméně nejvyšší pokuta za nepředložení zprávy o financování volební kampaně nebo účetních výkazů je nízká a nemá dostatečný odstrašující účinek.

*Roli Úřadu by bylo možné posílit rozšířením jeho správních pravomocí. Mechanismus sankcí by měl být dále rozvinut, aby měl odstrašující účinek, například navázání výsledků přezkumu zpráv o financování volební kampaně na státní příspěvky.*

## XI. MÉDIA

### A. MEDIÁLNÍ PROSTŘEDÍ A PRÁVNÍ RÁMEC

Živé mediální prostředí nabízí občanům rozmanitou názorovou škálu. Televize (TV) zůstává hlavním zdrojem informací, přičemž co do sledovanosti dominují na trhu veřejnoprávní Česká televize (ČT) a soukromé stanice TV Nova a Prima TV. Většina tištěných médií nabízí i online verzi svých produktů, což by mohlo vysvětlovat pokles v odběru placeného tisku. Vzhledem k tomu, že přibližně 88 procent obyvatelstva má přístup k internetu, výrazně vzrostla relevantnost online médií coby zpravodajského zdroje.<sup>49</sup>

Po vstupu místních magnátů na český mediální trh došlo k tomu, že jsou v současnosti česká média vlastněna miliardáři.<sup>50</sup> Existují určitá zákonná omezení týkající se koncentrace křížového vlastnictví televizních a rozhlasových médií, ale chybí konkrétní limity.<sup>51</sup> Vlastnictví online a tištěných médií nepodléhá žádné regulaci. Podle zákona mají rozhlas a televize povinnost nahlásit informace o vlastnictví do obchodního rejstříku, který je přístupný veřejnosti, zatímco tištěná média jsou vyňata z povinnosti zveřejňovat své vlastnické struktury. Média nejsou povinna zveřejňovat tyto údaje na svých internetových stránkách, což je v rozporu s mezinárodními osvědčenými postupy.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Rozpočet pro rok 2017 činil 39,5 milionů Kč, zatímco rozpočet pro rok 2018 je pouze 34,7 milionů.

<sup>48</sup> Pokuty se pohybují v rozmezí od 10 tisíc Kč za neoznačení volebních materiálů až po 500 tisíc za nevedení účetnictví o financování volební kampaně. Pokuta za nepředložení zprávy o financování volební kampaně je 100 tisíc Kč.

<sup>49</sup> Údaje k červnu 2017, podle [InternetWorldStats](#).

<sup>50</sup> Nejviditelnějším příkladem je Andrej Babiš, který v roce 2013 souběžně koupil mediální skupinu MAFRA a vstoupil do politiky. To posílilo rozšířený názor, že za koupí médií některými podnikateli stála snaha udržet si silný politický vliv. Po této koupí několik předních novinářů odešlo z významných novin a časopisů spadajících do mediální skupiny MAFRA.

<sup>51</sup> Podle odstavce 40 Všeobecného komentáře č. 34 paktu CCPR k ICCPR z roku 2011 “by státy měly učinit vhodné kroky konzistentní s tímto Paktem, aby zabránily nepřiměřené dominanci médií nebo koncentraci soukromě vlastněných mediálních skupin v monopolistických situacích, které mohou mít negativní vliv na rozmanitost zdrojů a názorů”. Viz Doporučení Výboru Ministrů Rady Evropy č. R (99)1 k opatřením na podporu demokratické a sociální úlohy digitálního vysílání, podle kterého „by členské státy měly zvážit přijetí pozitivních opatření k zajištění a podpoře mediálního pluralismu na celostátní, regionální i místní úrovni, aby bylo dosaženo protívahy při stále rostoucí koncentraci v tomto sektoru. Členské státy by měly prozkoumat možnost definování limitů... aby omezily vliv, jaký může mít jediná komerční společnost nebo skupina v jednom či více mediálních sektorech”.

<sup>52</sup> Viz odstavec 10 [Rezoluce č. 2056 \(2015\)](#) Parlamentního shromáždění Rady Evropy s názvem “Zvyšování transparentnosti vlastnictví medií”.

Všechny dotazované osoby ODIHR EAM vyjádřily své znepokojení z rostoucího politického vlivu nad médii, který podkopává redakční nezávislost. Některé dotazované osoby informovaly ODIHR EAM o rostoucí tendenci některých politiků veřejně zastrašovat novináře, což by mohlo vysvětlovat znepokojující pokles investigativní žurnalistiky.<sup>53</sup> V souladu s mezinárodními standardy by představitelé státu neměli zneužívat svého postavení a mluvit o novinářích pohrdavým či štvavým způsobem.<sup>54</sup> Tento vývoj a koncentrace vlastnictví médií znepokojují i mezinárodní orgány pro dohled nad mediální sférou.

Pozitivní je, že v lednu 2017 byl novelizován zákon o střetu zájmů, podle kterého se společnosti vlastněné z více než 25 procent veřejnými funkcionáři nesmí účastnit veřejných zakázek a zároveň zakazuje veřejným funkcionářům vlastnit jakákoliv rozhlasová a televizní či tištěná média.<sup>55</sup>

*Úřady by měly zvážit úpravu právního rámce omezujícího koncentraci vlastnictví médií a křížové vlastnictví médií tím, že by ho rozšířily i na tištěná a online média, aby byla ochráněna pluralita médií. Pro posílení transparentnosti by mediální společnosti měly mít povinnost zveřejňovat přesné informace o svých vlastnických strukturách.*

Ústava odkazuje na Listinu základních práv a svobod, která garantuje lidem svobodu projevu a právo na informace a zakazuje cenzuru. Pomluva je definována jako trestný čin, což je v rozporu s mezinárodními standardy pro svobodu názoru a projevu.<sup>56</sup> Nicméně stíhání za pomluvu je velmi vzácné a respondenti ODIHR EAM z řad médií v tomto směru žádná znepokojení nevyjádřili.

*Ustanovení trestního práva týkající se pomluvy by měla být zrušena ve prospěch občanskoprávního řízení, které by mělo za cíl napravit škodu spáchanou na reputaci poškozeného.*

Podle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání jsou všichni provozovatelé vysílání povinni zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo po celý rok dbáno zásad objektivit a vyváženosti a nebyla jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí.<sup>57</sup> Placená politická reklama je povolena pouze v tištěných a online médiích.

V oblasti médií jsou aktivní čtyři regulatorní orgány. Rada České televize, Rada Českého rozhlasu a Rada České tiskové kanceláře jsou odpovědné za jmenování a odvolávání příslušných generálních ředitelů, schvalování rozpočtu a účetní závěrky, stejně jako za rozhodnutí související se stížnostmi směřovanými na řízení daného média. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV) má na starosti dohled nad dodržováním platné legislativy týkající se vysílání a kontrolu mediálního pokrytí volební kampaně ze strany rozhlasu a televize. Všechny členy regulatorních orgánů (z nichž přibližně pětinu tvoří ženy) vybírá Parlament, a proto si mnozí mediální respondenti ODIHR EAM mysleli, že jsou pod politickým vlivem. Snahy o odpolitizování těchto institucí v minulosti opakovaně selhaly.

<sup>53</sup> Dne 10. října, během návštěvy Rady Evropy, když prezident Zeman procházel kolem kameramana veřejnoprávní televize ČT, řekl členům svého doprovodu "Vyžeňte toho kameramana, nebo ho zabiju"; dne 20. října zase na tiskové konferenci vytáhl falešnou repliku zbraně s nápisem „pro novináře“.

<sup>54</sup> Podle odstavce 23 Všeobecného komentáře č. 34 CCPR k ICCPR z roku 2011 by „státy měly zavést efektivní opatření, kterými by chránily osoby snažící se využívat svého práva na svobodu projevu před útoky, jež mají za cíl je umlčet“. Viz rovněž [Průvodce bezpečností novinářů](#) z roku 2014 (str. 29), ve které stojí, že "volení politici a všichni, kteří zastávají vysokou funkci, jsou vyzýváni, aby předvedli svůj jednoznačný závazek respektovat svobodu tisku a bezpečnost novinářů. Politici a další představitelé státu by neměli zneužívat svého postavení a mluvit o novinářích a médiích pohrdavým či štvavým způsobem.

<sup>55</sup> Andrej Babiš proto své vlastnické podíly v médiích převedl do svěrečnického fondu.

<sup>56</sup> Podle odstavce 47 Všeobecného komentáře č. 34 CCPR k ICCPR z roku 2011 by "státy měly zvážit dekriminální pomluvy, nehledě na to, že aplikace trestního práva by v těchto případech měla být přípustná pouze v nejzávažnějších případech, přičemž trest odnětí svobody není nikdy vhodným trestem".

<sup>57</sup> Veřejnoprávní média jsou navíc regulována zákonem o České televizi a zákonem o Českém rozhlasu.



*Nezávislost regulatorních orgánů na politickém vlivu by mohla být posílena změnou postupů pro jmenování členů těchto orgánů, aby se omezilo nebezpečí, že stávající většina v Poslanecké sněmovně bude při svém rozhodování ovlivněna stranickou příslušností.*

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání sleduje pokrytí politické kampaně ze strany veřejnoprávních i soukromých médií po celý rok. Může vydat varování či udělit sankci v závislosti na závažnosti příslušného provinění. Nicméně systematická analýza mediálního pokrytí volební kampaně se odehrává až po volbách, zatímco před volbami RRTV reaguje výhradně na obdržené stížnosti. Tato praxe omezuje efektivnost kontroly médií během voleb. Mise ODIHR EAM si rovněž všimla, že stěžovatelé se obraceli na špatné instituce, což poukazuje na nejasnosti ohledně toho, jaký orgán má na starosti řešení stížností na mediální pokrytí volební kampaně.<sup>58</sup>

## **B. MEDIÁLNÍ POKRYTÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ**

Tradiční a internetová veřejnoprávní i soukromá média zahrnula volební témata z velké části do své agendy a zabývala se volební kampaní prostřednictvím nejrůznějších formátů, včetně zpravodajských programů, politických debat i talk show. Dotazované osoby ODIHR EAM z mediálního prostředí pozitivně hodnotily snahy veřejnoprávní televize plnit svoji roli poskytováním nestranného informování o všech kandidujících stranách a hnutích. Nicméně monotónní formát tohoto zpravodajství oslabil jeho potenciální dopad. Soukromé televizní a rozhlasové stanice nedokázaly zaručit vyrovnané zpravodajství vůči všem kandidátům, jak jim ukládá zákon o rozhlasovém a televizním vysílání.

V souladu s volební legislativou a příslušnými interními směrnicemi věnovaly *Česká televize* a *Český rozhlas* bezplatný vysílací čas všem kandidujícím stranám a hnutím, aby jim poskytly základní minimální prostor pro zviditelnění v médiích. Téměř všechny kandidující subjekty poskytly ČT předem nahraná videa, která byla vysílána dvakrát denně od 4. do 19. října na veřejných kanálech v pořadí určeném losem. *Česká televize* vysílala všechny klipy tak, jak je od kandidátů obdržela. Nicméně ČT informovala RRTV a podala stížnost státnímu zástupci ohledně obsahu videa jednoho z kandidátů, který považovala za neetický.<sup>59</sup> Tento případ nebyl ještě před volbami vyřešen. Dne 19. října se na kanálech ČTI a ČT24 konala závěrečná debata mezi volebními lídry 10 stran vybranými podle výsledků průzkumů veřejného mínění.<sup>60</sup>

Soukromá média rovněž přispěla k rozmanitému informování o volební kampani. Po rozhodnutí stanice *TV Nova* uspořádat debaty mezi volebními lídry pouze ANO a ČSSD v předvečer voleb, podali Piráti a ODS stížnosti RRTV s žádostí zajistit vyvážený prostor pro všechny kandidující subjekty, jak ukládá zákon. RRTV uvedla, že nemá pravomoc k tomu, aby vymáhala preventivní opatření, ale pouze jedná v návaznosti na porušení zákona, proto obě stížnosti zamítla. Pirátská strana se proti tomuto rozhodnutí neúspěšně odvolala u městského soudu, který žádala, aby *TV Nova* nařídil zahrnout do debaty všechny kandidáty. Neochota RRTV včas reagovat na nesrovnalosti podkopává

<sup>58</sup> Například 16. října strana Blok proti islamizaci podala stížnost na ČT státnímu zástupci, v níž uváděla, že omezený počet stran pozvaných do závěrečné debaty podkopává princip rovné soutěže mezi všemi kandidáty ve volbách.

<sup>59</sup> Videoklip strany Blok proti islamizaci ukazoval falešně muslimy, jak záměrně srazili na ulici k zemi starší ženu a následně utekli, což je potenciálně v rozporu s článkem 356 trestního zákoníku, který penalizuje vyzývání k nenávisti vůči etnickým skupinám.

<sup>60</sup> Závěrečná debata měla původně začínat v 20:00, avšak musela být odložena až na 21:30 poté, co *TV Nova* oznámila svůj úmysl pozvat Andreje Babiše (ANO) a Lubomíra Zaorálka (ČSSD) do debaty ve stejném vysílacím čase. Nakonec závěrečná debata ve veřejnoprávní televizi začala bez lídrů ANO a ČSSD, protože na ni přijeli pozdě.

efektivitu její role a ještě více posiluje rozšířené vnímání jejího stranického složení. Před volbami obdržela RRTV 17 stížností týkajících se chování veřejnoprávních a soukromých televizních či rozhlasových stanic v průběhu kampaně, nicméně rozhodnutí Rady nebyla zveřejněna. Volební mise ODIHR EAM nebyla schopna ověřit, zda je RRTV náležitě vyřídila.

## XII. STÍŽNOSTI A ODVOLÁNÍ PROTI ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí týkající se organizačně-technických aspektů voleb mohou občané zpochybňovat u správního orgánu, který je za tyto aspekty odpovědný, a mohou se proti nim odvolat ke správnímu orgánu vyššího stupně a dále pak k příslušnému krajskému správnímu soudu. O změnu v seznamu voličů lze žádat u obce v místě trvalého pobytu, která by měla během dvou dnů odpovědět. Proti rozhodnutí obce se lze dále odvolat u krajského soudu, jenž by měl rozhodnout během tří dnů. Stížnosti týkající se registrace kandidátních listin by měly být podány během dvou dnů u krajského soudu, jenž by měl vynést konečné rozhodnutí během 15 dnů.<sup>61</sup>

Legislativa nestanovuje jasný proces pro podávání stížností před volbami, které se týkají kampaně. Tato nejasnost v pravidlech měla za následek neochotu některých orgánů tyto stížnosti řešit.<sup>62</sup> Ačkoliv pozměněný zákon o volbách do Parlamentu opravňuje Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí udělovat sankce za porušení pravidel vedení volební kampaně a jeho rozhodnutí jsou předmětem soudního přezkumu, samotný Úřad vnímal svoji roli před volbami jako omezenou, čímž řadu stížností ponechal bez řádného projednání.<sup>63</sup> Tato skutečnost spolu s chybějícím časovým rámcem pro řešení stížností souvisejících s kampaní ohrozila právo na účinnou nápravu.<sup>64</sup>

*Aby došlo k posílení procesu pro řešení sporů, měl by být vytvořen legislativní rámec pro stížnosti týkající se kampaně a médií, včetně krátkých a rozumných časových lhůt, jasných postupů a pravomocí.*

V souladu s osvědčenými volebními postupy mají stížnosti na výsledky voleb v legislativě bohatou oporu: jakýkoliv volič nebo kandidát registrovaný v příslušném kraji může podat stížnost u Nejvyššího správního soudu (NSS) do 7 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb.<sup>65</sup> Nicméně interpretace zákona ze strany NSS zúžila přípustnost takových stížností pouze na ty, které se týkaly zneplatnění volebního výsledku ve vztahu k vítězným kandidátům, čímž zůstaly ostatní stížnosti na porušení volebních postupů bez nápravy. NSS obdržel přibližně 70 stížností po vyhlášení volebních

<sup>61</sup> Benátská komise v části II.3.3.g Kodexu osvědčených postupů ve volebních záležitostech z roku 2002 ve svých doporučeních uvádí, že „časové lhůty pro podání odvolání a rozhodnutí musí být krátké (tři až pět dní pro každé podané odvolání i pro rozhodnutí na úrovni první instance)“.

<sup>62</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí považoval stížnosti týkající se nezákonného vystavování předvolebních plakátů za oblast nespádající do jeho kompetencí (Viz *Financování volební kampaně*). Rada pro rozhlasové a televizní vysílání zase účinně nereagovala na porušení týkající se médií (Viz *Media*).

<sup>63</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí obdržel před volbami přibližně 100 stížností, avšak neměl v úmyslu se jimi zabývat do okamžiku, než obdrží i finanční zprávy od kandidujících subjektů (Viz *Financování volební kampaně*).

<sup>64</sup> Podle článku 2, odstavce 3 ICCPR, „Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje ... zajistit, aby se kterékoli osobě, jejíž práva nebo svobody ... byly porušeny, dostalo účinné nápravy“. Viz rovněž článek 13 Evropské úmluvy o lidských právech. Benátská komise v části II.3.3.c Kodexu osvědčených postupů ve volebních záležitostech z roku 2002 odkazuje na účinný odvolací systém a doporučuje, aby „postupy pro odvolání a zejména pravomoci a povinnosti různých orgánů byly jasně upravovány zákonem“. Část 92 dále vysvětluje, že „účinný systém pro odvolání... se vztahuje také na rozhodnutí učiněná před volbami, včetně... dodržování pravidel upravujících volební kampaň a přístup k médiím či financování strany“.

<sup>65</sup> Nejvyšší správní soud má 20 dnů na posouzení stížností.

výsledků, přičemž pouze jedné z nich bylo vyhověno.<sup>66</sup> V daném případě NSS zjistil, že nesprávné sčítání preferenčních hlasů vedlo ke zvolení chybného kandidáta a nařídil příslušný volební výsledek změnit. Ostatní stížnosti na údajně nesprávné sčítání preferenčních hlasů byly zamítnuty, jelikož tyto chyby neměly vliv na zvolení daného kandidáta.

Velká část stížností (více než 40) byla NSS zamítnuta bez projednání opodstatněnosti stížnosti z důvodu pozdního podání stížnosti nebo neschopnosti stěžovatele opravit procesní nedostatky ve stanovené lhůtě. Stížnosti podané právníky osobami a voliči nesídlícími v příslušném volebním kraji, byly prohlášeny za nepřípustné s ohledem na právní postavení.

Platnost volebních výsledků lze rovněž napadnout u Ústavního soudu, pokud je některý aspekt voleb považován za neústavní. V takovém případě zákon žádou lhůtu pro posouzení příslušné stížnosti nestanovuje.

### XIII. DNY VOLEB A POVOLEBNÍ VÝVOJ

V souladu s metodologií OBSE/ODIHR neprováděla mise EAM komplexní a systematické pozorování průběhu volebního dne. Členové mise nicméně navštívili volební místnosti a místa pro předávání volebních výsledků ve 24 obcích.

Volební místnosti byly otevřeny 20. října v čase 14:00 a 22:00 hodin a 21. října v čase 08:00 a 14:00 hodin. Všechny navštívené okrskové volební komise se skládaly z alespoň pěti členů a ženy byly v jejich řadách dobře zastoupeny, a to i ve vedoucích pozicích. Členové komisí neměli žádné viditelné oficiální identifikační průkazy, které by mohly potenciálně zvýšit transparentnost procesu a viditelnost členů komise. Proces hlasování se jevil jako dobře organizovaný ve většině volebních místností. Ačkoli na několika málo místech nebyly přísně dodržovány některé hlasovací a sčítací postupy, tajnost hlasování byla zaručena ve všech volebních místnostech navštívených pozorovateli ODIHR EAM. Zároveň ale většina volebních místností neměla bezbariérový přístup pro osoby se zdravotním postižením. Kromě toho byly hlasovací lístky potištěny velmi malým písmem, ale nebyla přijata žádná zvláštní opatření pro osoby se zrakovým postižením.

*Hlasování by mělo probíhat ve vhodných prostorách s bezbariérovým přístupem a měla by být přijata zvláštní opatření, která by umožnila osobám s různými typy postižení hlasovat bez pomoci další osoby. Školení členů komise by mělo zahrnovat důraz na důležitost vhodného uspořádání volebních prostor a poukázat na zvláštní potřeby osob s postižením.*

I přes předchozí doporučení volební legislativa neupravuje přítomnost pozorovatelů z řad občanů či mezinárodních organizací ve volebních místnostech ani jejich práva.<sup>67</sup> Ačkoliv pozorování průběhu voleb možné bylo, Státní volební komise nevydala žádné pokyny týkající se akreditace pozorovatelů.<sup>68</sup> Několik okrskových volebních komisí navštívených ODIHR EAM nerozumělo roli a právům mezinárodních pozorovatelů a nemělo o nich dostatek informací, což občas vedlo k omezení činnosti přítomných pozorovatelů.

<sup>66</sup> Stěžovatelé mimo jiné poukazovali na údajně nesprávné sčítání preferenčních hlasů, porušení pravidel volební kampaně vytvářením „skrytých předvolebních koalic“ a na procesní nesrovnalosti v činnosti okrskových volebních komisí.

<sup>67</sup> Podle odstavce 8 Kodaňského dokumentu OBSE z roku 1990 se “účastnické státy domnívají, že účast pozorovatelů, jak zahraničních, tak i národních, může napomoci volebnímu procesu ve státech, v nichž se konají volby”.

<sup>68</sup> Státní volební komise akreditovala celkem 114 pozorovatelů z pěti mezinárodních organizací. Z řad občanů žádní pozorovatelé o akreditaci nepožádali. SVK udělila akreditaci rovněž třiceti mediálními organizacím.

*V souladu se závazky OBSE by měl právní rámec zahrnovat ustanovení týkající se přístupu pozorovatelů z řad občanů a zástupců mezinárodních organizací ke všem stádiím volebního procesu a upravovat jejich práva a povinnosti.*

Jednotlivé okrskové volební komise přistupovaly odlišně k závěru hlasování během prvního dne voleb. Orazítkované obálky, seznamy voličů a volební schránky byly zapečetěny mezi prvním a druhým dnem voleb pouze v některých volebních místnostech navštívených pozorovateli ODIHR EAM. Navzdory předchozím doporučením ODIHR nebylo přerušeno hlasování mezi dvěma volebními dny zaznamenáno v žádném volebním protokolu.

*Měly by být vyvinuty jasné postupy pro zabezpečení citlivých materiálů mezi prvním a druhým dnem voleb pro zajištění odpovědnosti volebního procesu.*

Všechny volební místnosti navštívené pozorovateli ODIHR EAM v průběhu druhého dne voleb ukončily hlasování včas a sčítání hlasů v nich probíhalo řádně. Přesto se objevilo několik nesrovnalostí, když se porovnával počet voličů, kteří obdrželi hlasovací lístek, s počtem obálek obsažených ve volební schránce. Speciální software poskytnutý ČSÚ prováděl členy OVK sčítáním hlasů a celý proces učinil transparentnější a jasný pro všechny zúčastněné strany. Zápisy o průběhu a výsledku hlasování podepsané členy okrskových volebních komisí byly doručeny na sběrná místa ČSÚ ve fyzické i elektronické podobě, což ulehčilo sčítání výsledků.

Práce personálu ČSÚ na těchto pracovištích byla dobře organizovaná a efektivní, díky čemuž se na místě netvořily fronty zástupců OVK. Sčítání a předávání výsledků se ukázalo jako velmi efektivní a rychlé. Na konci druhého dne voleb byly všechny volební výsledky z jednotlivých volebních místností i krajů veřejně dostupné na internetových stránkách ČSÚ. Bezpečnostní opatření ČSÚ umožnila zabezpečit interní připojitelnost a integritu přenášených dat. Nicméně externí servery se staly obětí útoku odepření služby (útok DDoS). ČSÚ přijal veškerá nezbytná opatření k tomu, aby problém vyřešil, a přístup k informacím o volebních výsledcích na svých stránkách obnovil během jedné hodiny. Státní volební komise ohlásila oficiální výsledky voleb dne 24. října.<sup>69</sup>

#### **XIV. DOPORUČENÍ**

Tato doporučení obsažena napříč zprávou jsou poskytována za účelem posílit průběh voleb v České republice a podpořit úsilí zajistit jejich plný soulad se závazky OBSE a dalšími mezinárodními povinnostmi a standardy platnými pro demokratické volby. K těmto doporučením by se mělo přistupovat společně s předchozími doporučeními OBSE/ODIHR, která ještě zůstávají nedořešena. ODIHR je připraven pomoci příslušným úřadům při vylepšování volebních postupů a při implementaci doporučení uvedených v této a předchozích zprávách.<sup>70</sup>

##### **A. PRIORITNÍ DOPORUČENÍ**

1. Roli Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí by bylo možné posílit rozšířením jeho správních pravomocí. Mechanismus sankcí by měl být dále rozvinut,

<sup>69</sup> Později, dne 22. listopadu byly volební výsledky nepatrně pozměněny v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o zneplatnění a přerozdělení několika hlasů.

<sup>70</sup> V odstavci 25 Istanbulského dokumentu OBSE z roku 1999 se účastnické státy zavazují “ihned se podrobně zabývat posouzením voleb a doporučeními ODIHR”.

aby měl odstrašující účinek, například navázání výsledků přezkumu zpráv o financování volební kampaně na státní příspěvky.

2. Aby byla zajištěna transparentnost a odpovědnost procesu registrace voličů, měl by být vyvinut účinný mechanismus sestavování a ověřování seznamů voličů. Stálo by za to zvážit vytvoření centrálního registru voličů, který by integroval celostátní údaje o registraci voličů, usnadňoval ověřit, zda některá data nebyla zadána do systému zdvojeně či chybně, a kontrolovat používání voličských průkazů.
3. Mělo by být vynaloženo větší úsilí pro zahrnutí žen na kandidátní listiny, zejména na přední pozice. Doporučili bychom zavést dočasná opatření, včetně státních dotací pro politické strany a dalších mechanismů, pro podporu vyšší účasti žen ve volbách.
4. Úřady by měly zvážit úpravu právního rámce omezujícího koncentraci vlastnictví médií a křížové vlastnictví médií tím, že by ho rozšířily i na tištěná a online média, aby byla ochráněna pluralita médií. Pro posílení transparentnosti by mediální společnosti měly mít povinnost zveřejňovat přesné informace o svých vlastnických strukturách.

## **B. OSTATNÍ DOPORUČENÍ**

### **Právní rámec**

5. Stejně jako dříve i nadále doporučujeme provést revizi a harmonizaci právního rámce voleb. Za zvážení by stála kodifikace volební legislativy. Jakákoliv reforma volební legislativy by měla být založena na otevřené konzultaci se všemi zúčastněnými stranami.

### **Správa voleb**

6. Mělo by dojít k posílení role Státní volební komise při zajišťování efektivnější koordinace mezi různými institucemi odpovědnými za průběh voleb a volebními komisemi na nižší úrovni.
7. Pro zabezpečení nestrannosti volebních orgánů bylo možno vzít v úvahu omezení přímé účasti volených činitelů a kandidátů ve volebních komisích. Za zvážení by rovněž stálo otevřít jednání Státní volební komise veřejnosti a politickým stranám.
8. Doporučujeme zvážit provedení celostátního školení pro občany a zorganizování informačních kampaní pro voliče, aby došlo ke zvýšení veřejného povědomí a volební účasti, včetně formátů dostupných pro osoby s různými druhy zdravotního postižení.

### **Registrace voličů**

9. Mělo by se zvážit začlenění ustanovení CRPD do vnitrostátní legislativy a odstranění omezení výkonu volebního práva u osob s duševním postižením.
10. Registrace voličů až ve volebních místnostech ve dnech voleb by měla podléhat soudní kontrole.

### **Registrace kandidátů**

11. Právní rámec by měl být upraven tak, aby umožňoval občanům kandidovat ve volbách do Poslanecké sněmovny individuálně.

## **Financování volební kampaně**

12. Aby došlo k zajištění včasného zveřejnění zpráv o financování volební kampaně a efektivní kontroly financování volební kampaně, stálo by za úvahu zavedení kratší lhůty pro předkládání těchto zpráv a jasné lhůty pro provedení auditu.

## **Média**

13. Ustanovení trestního práva týkající se pomluvy by měla být zrušena ve prospěch občanskoprávního řízení, které by mělo za cíl napravit škodu spáchanou na reputaci poškozeného.
14. Nezávislost regulatorních orgánů na politickém vlivu by mohla být posílena změnou postupů pro jmenování členů těchto orgánů, aby se omezilo nebezpečí, že stávající většina v Poslanecké sněmovně bude při svém rozhodování ovlivněna stranickou příslušností.

## **Stížnosti a odvolání proti rozhodnutí**

15. Aby došlo k posílení procesu pro řešení sporů, měl by být vytvořen legislativní rámec pro stížnosti týkající se kampaně a médií, včetně krátkých a rozumných časových lhůt, jasných postupů a pravomocí.

## **Dny voleb**

16. Měly by být vyvinuty jasné postupy pro zabezpečení citlivých materiálů mezi prvním a druhým dnem voleb pro zajištění odpovědnosti volebního procesu.
17. V souladu se závazky OBSE by měl právní rámec zahrnovat ustanovení týkající se přístupu pozorovatelů z řad občanů a zástupců mezinárodních organizací ke všem stádiím volebního procesu a upravovat jejich práva a povinnosti.
18. Hlasování by mělo probíhat ve vhodných prostorách s bezbariérovým přístupem a měla by být přijata zvláštní opatření, která by umožnila osobám s různými typy postižení hlasovat bez pomoci další osoby. Školení členů komise by mělo zahrnovat důraz na důležitost vhodného uspořádání volebních prostor a poukázat na zvláštní potřeby osob s postižením.

**PŘÍLOHA: KONEČNÉ VÝSLEDKY**

<b>Politická strana</b>	<b>Počet získaných platných hlasů</b>	<b>Procento</b>	<b>Mandáty</b>
1 Občanská demokratická strana	572 948	11,32	25
2 Řád národa – Vlastenecká unie	8 735	0,17	-
3 Cesta odpovědné společnosti	3 758	0,07	-
4 Česká strana sociálně demokratická	368 347	7,27	15
5 Volte Pravý Blok	491	0,00	-
6 Radostné Česko	3 852	0,07	-
7 Starostové a nezávislí	262 157	5,18	6
8 Komunistická strana Čech a Moravy	393 100	7,76	15
9 Strana zelených	74 335	1,46	-
10 Rozumní	36 528	0,72	-
11 Společnost proti výstavbě v Prokopském údolí	438	0,00	-
12 Strana svobodných občanů	79 229	1,56	-
13 Blok proti islamizaci – Obrana domova	5 077	0,10	-
14 Občanská demokratická aliance	8 030	0,15	-
15 Česká pirátská strana	546 393	10,79	22
16 Občané 2011 – Spravedlnost pro lidi	359	0,00	-
17 Unie H.A.V.E.L.	436	0,00	-
18 Česká národní fronta	117	0,00	-
19 Referendum o Evropské unii	4 276	0,08	-
20 TOP 09	268 811	5,31	7
21 ANO	1 500 113	29,64	78
22 Dobrá volba 2016	3 722	0,07	-
23 Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka	9 857	0,19	-
24 Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová	293 643	5,80	10

25 Česká strana národně sociální	1 573	0,03	-
26 Realisté	35 995	0,71	-
27 Sportovci	10 593	0,20	-
28 Dělnická strana sociální spravedlnosti	10 402	0,20	-
29 Svoboda a přímá demokracie – Tomio Okamura	538 574	10,64	22
30 Strana Práv Občanů	18 556	0,36	-
31 Národ Sobě	300	0,00	-

Počet registrovaných voličů	Počet voličů, kteří hlasovali	Volební účast (v %)
8 374 501	5 094 633	60,8

Zdroj: [Data](#) Českého statistického úřadu.



## ZÁKLADNÍ INFORMACE O OBSE/ODIHR

Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR) je hlavní institucí OBSE pomáhající účastnickým státům „zajistit plné respektování lidských práv a základních svobod, dodržování zásad právního státu, prosazování demokratických principů a (...) budování, posilování a ochranu demokratických institucí, stejně jako podporu tolerance v celé společnosti“ (Helsinský dokument z roku 1992). Tato oblast je nazývána lidskou dimenzí OBSE.

ODIHR, se sídlem ve Varšavě (Polsko), byl vytvořen na summitu v Paříži v roce 1990 pod názvem Úřad pro svobodné volby. Svoji činnost zahájil v květnu 1991 a o rok později změnil úřad svůj název, aby reflektoval rozšířený mandát zahrnující také lidská práva a demokratizační procesy. Dnes zaměstnává 130 osob.

ODIHR je přední agenturou v Evropě v oblasti **pozorování voleb**. Každoročně koordinuje a organizuje vyslání tisíce pozorovatelů k volbám, aby posoudili, zda volby v regionu OBSE probíhají v souladu se závazky OBSE, dalšími mezinárodními povinnostmi a standardy pro demokratické volby i v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Jedinečná metodologie ODIHR poskytuje důkladný náhled do celého volebního procesu. Prostřednictvím asistenčních projektů pomáhá ODIHR účastnickým státům vylepšit kompletní volební rámec.

Do oblasti **demokratizačních aktivit** ODIHR patří: právní stát, právní podpora, demokratické vládnutí, migrace a svoboda pohybu a rovnost mezi muži a ženami. Úřad každoročně realizuje celou řadu asistenčních programů zasazujících se o vybudování demokratických struktur.

ODIHR také pomáhá účastnickým státům dostát svým závazkům prosazovat a chránit **lidská práva** a základní svobody v souladu se závazky v lidskoprávní dimenzi OBSE. Toho dosahuje tím, že pracuje s celou řadou partnerů pro rozvoj spolupráce, budování kapacit a poskytování expertízy v tematických okruzích, včetně lidských práv v boji proti terorismu, posilování ochrany lidských práv osob, které se staly obětí obchodu s lidmi, vzdělávání a školení v oblasti lidských práv, pozorování a předkládání zpráv o situaci v oblasti lidských práv, a také včetně práv a bezpečí žen.

V oblasti **tolerance** a **nediskriminace** poskytuje ODIHR podporu účastnickým státům v posilování jejich reakce na zločiny z nenávisti, případy rasismu, xenofobie, antisemitismu a jiných forem netolerance. Aktivity ODIHR související s tématy tolerance a nediskriminace se zaměřují na následující oblasti: legislativa, školení v oblasti prosazování práva, sledování a zaznamenávání incidentů a zločinů motivovaných nenávistí a následné pozorování reakce na ně, dále také vzdělávací aktivity pro zvýšení tolerance, respektu a vzájemného porozumění.

ODIHR poskytuje účastnickým státům rady ohledně politik týkajících se **Romů a Sintí**. Podporuje budování kapacit a tvorbu sítí mezi romskými a sintskými komunitami a podporuje zastoupení Romů a Sintí v politických a správních orgánech.

Všechny činnosti ODIHR jsou vykonávány za úzké koordinace a spolupráce s účastnickými státy OBSE, institucemi OBSE a vyslanými misemi, stejně jako s dalšími mezinárodními organizacemi.

Více informací naleznete na internetových stránkách ODIHR: ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).