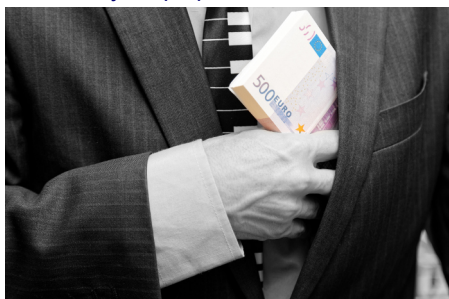

Zákon o volbě prezidenta republiky dává prostor i možné korupci, upozorňuje autor studie

Zákon o volbě prezidenta republiky dává prostor i možné korupci, upozorňuje autor studie

Ani ne za půl roku občané České republiky přímo rozhodnou o tom, kdo se stane prezidentem země. Poprvé měli tuto možnost v roce 2013, kdy byl relativně krátce před tím po několika neúspěšných návrzích přijat zákon o volbě prezidenta republiky. Už během kampaně i po volbách se v zemi ostře diskutovalo o tom, zda úprava ošetřuje vše tak, jak by měla. Stížnosti řešily Nejvyšší správní soud i Ústavní soud. Doktorand Právnické fakulty Univerzity Karlovy JUDr. Pavel Šutka se proto rozhodl porovnat tuzemský zákon s obdobnými normami ostatních států Evropské unie. Výzkum mu dal jasnou odpověď: českou úpravu je potřeba novelizovat, jinak budeme při každých volbách svědky stejných sporů, nejasností a dohadů jako při prvním hlasování.



S jakým záměrem jste do výzkumu šel?

Přijetí zákona o přímé volbě prezidenta republiky je jednou z nejzásadnějších změn v rámci ústavy jako celku a politického zřízení, které u nás za posledních několik let proběhly. Během první volby se vyskytla spousta problémů, byla podána řada ústavních stížností. Provázelo ji hodně sporů a diskuzí. Cílem mé práce bylo odpovědět na otázku, zda se podobné problémy objevují i v jiných zemích Evropské unie, kde volí prezidenta přímo, a zda by se nedal náš zákon po vzoru těchto úprav novelizovat tak, aby se sporům a problémům do budoucna předešlo. Snažím se vysvětlit, v čem bychom se mohli inspirovat jinde a v čem je naopak naše úprava srovnatelná se zahraničím, nebo dokonce lepší.

Které pasáže zákona jsou podle výsledků vaší studie ty nejproblematictější?

Práci jsem rozdělil na tři základní oddíly – proces navrhování kandidátů, financování a etická stránka volební kampaně. Každá z těchto oblastí má svoje problémy. Pravdou však je, že ta první oblast, proces navrhování kandidátů, je v zásadě v pořádku, a to včetně počtu požadovaných podpisů, kdy hranice padesáti tisíc se i v porovnání s jinými státy ukázala jako přiměřená. K diskuzi je snad jen úvaha, zda by stejný počet podpisů neměli sbírat všichni kandidáti, tedy zda bychom neměli zrušit možnost nominace pouze dvaceti poslanci nebo deseti senátory. Jestli je ale něco nastaveno špatně, je to kontrola podpisů, která probíhá pouze částečně. U nás jako v jediné zemi EU se kontroluje jenom náhodně vybraný vzorek získaných podpisů, chybovost zbytku se dopočítává na základě pravděpodobnosti. To je unikát, který přispěl k početným debatám a pochybnostem.

Výhrady máte především vůči financování kampaně. Můžete popsat, v čem jsou ty největší zádrhely?

Ve srovnání se zahraničím jsme na tom byli opravdu bídně. V mezidobí od vydání publikace k dnešnímu dni však došlo k jistému posunu.?? Problém byl například v tom, kdo je odpovědný za financování prezidentské volební kampaně. Každý kandidát musel zřídit volební výbor, který měl odpovídat za vedení účetnictví a za případné dluhy. Už ale nebylo stanoveno jakým způsobem. Při první prezidentské volbě se to ukázalo jako problém například u kandidáta Jana Fischera, protože skončil v poměrně vysokých dluzích. Finanční prostředky mu nakonec poskytli po volbách jeho podporovatelé. Co by se ale stalo, kdyby peníze nesehnal? Vymáhalo by se to na členech volebního výboru? Takto by to asi nemohlo fungovat, zvlášť když výbor neměl žádnou kontrolu nad tím, za co kandidát utrácí. Nyní to bylo vyřešeno tak, že se volební výbor úplně vypustil. Což je trochu zvláštní řešení. Inspirovat jsme se mohli například v Polsku nebo Irsku, kde fungují obdoby našeho bývalého výboru. V případě obou zemí bez jejich souhlasu kandidát nesmí činit žádné uznatelné výdaje a nemůže ani využívat darů. Volební výbor pak může nést odpovědnost, protože má pod kontrolou, co kandidát dělá.

Problematická naopak zůstala otázka darů. V zahraničí je snaha omezit možné dárce jenom na fyzické osoby, stanovena je i maximální výše darů. U nás je mohou poskytovat i právnické nebo zahraniční osoby, nejsou z toho dokonce výslovně

vyloučeny ani podniky se státní účastí. Vyvolává to závislost kandidáta na dárcích, kteří ne vždy konají nezištně – typicky v případech právnických osob.



Poukazoval jste i na problémy spojené s kontrolou financování...

Také oblast kontroly financování doznala významných změn. Některé problémy ale zůstaly. Jediná povinnost, kterou kandidáti mají, je zavést si volební účet a přes něj přijímat dary a hradit výdaje. U výdajů ale není zřejmé, kam co směřuje, protože informace uváděné u odchozích plateb jsou neúplné. Další potíž je v tom, že účetnictví se kontroluje až dlouho po skončení voleb, kdy je nový prezident zvolen a nikoho to už nezajímá. Chybí průběžná kontrola. V některých jiných zemích se všechny dary i výdaje musejí zasílat například volební komisi. Ta je eviduje a zveřejňuje na profilech jednotlivých kandidátů, které za tím účelem vede. Pokud finance nejdou přes komisi, nelze je uznat jako evidovatelný příjem nebo výdaj, navíc je to spojeno se sankcemi za porušení pravidel.

Donedávna nebylo ošetřeno ani to, když někdo další dělá kampaň ve prospěch kandidáta. Příkladem je pověsný inzerát advokáta Vladimíra Zavadila uveřejněný v Blesku v den konání druhého kola voleb. Pan Zavadil tvrdí, že to dělal z vlastní pohnutky, pan prezident Zeman říká, že s tím neměl nic společného. Hotovo, nikdo s tím nic neudělal, protože kandidát nemůže odpovídat za to, když někdo učiní výdaj v jeho prospěch. To se naštěstí změnilo a nyní je to tak, že když chce někdo učinit výdaj ve prospěch některého z kandidátů, musí se zaregistrovat, má stanovený finanční limit.

Najednou je to kontrolovatelné, jsou jasně nastavené podmínky a limity a nikdo se nemůže za nic schovávat. To je určitě pozitivní posun.

Velká změna nastala také v tom, že kontrolu financování po volbách prováděl mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny, což byl naprostý nesmysl. Výbor k tomu neměl žádnou kvalifikaci. To se také při první volbě projevilo v tom, že si odhlasoval, že není schopen to zkontrolovat, a pověřil tím auditní společnost, která několik měsíců po skončení kampaně provedla audit. Ten stojí za přečtení, píše se v něm, že auditor za nic neručí, že vycházel jen z dat, která našel na internetu nebo mu je kandidáti dobrovolně sdělili, a s ohledem na to přiznává, že kvůli nedostatku informací nebyl schopen účetnictví zkontrolovat. I přesto u všech kandidátů odhalil nějaké nedostatky, nicméně sankce nenásledovaly. Proč se tedy audit dělal? Nemělo to vůbec žádný efekt. To se naštěstí také změnilo, kontrolu nově vykonává nedávno zřízený Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Uvidíme, jak k tomu přistoupí, ale jeho role by mohla být pro zlepšení kontroly financování klíčová.

A vaše výtky vůči etice volební kampaně?

Volební kampaň byla vedena poměrně ostře, vyskytovala se tvrzení, a to ne výjimečně, která byla zavádějící, nebo dokonce nepravdivá. Řešilo se to až u Ústavního soudu, který tomu dal v podstatě zelenou, byť konstatoval, že to není styl kampaní, který bychom si měli pěstovat. Nechtěl do toho ale zasahovat, což znamená, že se to může stát znovu. Problém je hlavně v tom, že v současné době vůči tomu neexistuje efektivní obrana. Ústavní soud řekl, že kandidáti mají využívat občanskoprávní, trestní postupy nebo právo na odpověď. To jsou ale všechno procesy, které zaberou týdny i několik let... Poškozenému kandidátovi se dostane zadostiučinění dávno po skončení voleb. Je třeba nastavit postup, jak by se mohli bránit okamžitě. Obávám se, že při tom, jak je to nastaveno v současnosti, nás podobné věci čekají i při nadcházejících volbách.

Ve své studii se přikláníte spíše k jednokolové volbě. Proč?

Snažil jsem se toto téma hlavně přinést na stůl, protože se u nás o jednokolové volbě vůbec nemluvilo a ani neuvažovalo. Její výhodou je to, že si každý zvolí pořadí kandidátů podle toho, jak mu vyhovují, a takto upravený hlasovací lístek odevzdá. Následný proces přepočtu je poměrně složitý, ale ve zkratce řečeno, zvítězí ten, kdo má širokou podporu u voličů napříč spektrem. Vzorem by nám mohlo být Irsko. Mnohem méně se při takovém systému sklouzává k vyhroceným bojům „dvou kohoutů na jednom smetišti“ před druhým kolem hlasování, kdy se pere největší špína a národ se rozděluje na dva tábory. Mám pocit, že rozštěpení naší společnosti, které přinesla první volba, trvá dodnes. Měli bychom proto diskutovat o tom, jak tomu do budoucna předejít, a postavit volby trochu více na konsenzu, a ne na tak vyhroceném střetu dvou táborů.

Když si tedy shrneme všechny poznatky, které vaše komparativní studie přinesla, domníváte se, že by se měl zákon o přímé volbě prezidenta novelizovat?

Jsem přesvědčen, že rozhodně ano. Uvažovalo se o tom ve vztahu ke změně způsobu sběru podpisů. To nakonec neprošlo, ale myslím, že tam jsou závažnější věci, které je třeba změnit, především problematika financování a etické stránky volební kampaně. To jsou hlavní problémy, které zbytečně vzbuzují emoce a vyvolávají spory a pochybnosti.

JUDr. Pavel Šutka se tematikou ústavního práva začal zabývat již při svém magisterském studiu na Právnické fakultě UK, kdy se rozhodl, že se bude věnovat komparaci tuzemského zákona o volbě prezidenta republiky s obdobnými úpravami států Evropské unie. Jakmile začal na tématu pracovat, ukázalo se, že už jen průběžné výsledky studie dalece přesahují požadavky na diplomovou práci. Výsledky svého výzkumu proto popsal také v publikaci *Zákon o volbě prezidenta republiky – přednosti a nedostatky ve srovnání s úpravami států Evropské unie*, která vyšla letos na jaře. Ústavnímu právu se věnuje i v rámci svého doktorského studia. Zajímají ho především „problematická místa“ Ústavy ČR a souvisejících zákonů, která vyvolávají diskuze a nejasné výklady. „Příkladem může být nedávná situace, kdy premiér podal demisi vlády do rukou prezidenta republiky. V rozporu s tím, co do té doby všichni považovali za jasné, tedy že demise premiéra znamená demisi celé vlády, se ukázalo, že prezident si to může vyložit i tak, že přijme pouze demisi samotného předsedy vlády, nikoli jejího celku. Takových příkladů bych mohl uvést celou řadu. Jde mi přesně o popis takovýchto neuralgických bodů Ústavy ČR, které mohou, vyloží-li si je jednotliví aktéři po svém, znamenat poměrně závažné ohrožení systému jako celku – jeho zablokování, nebo dokonce přerod v autoritativnější formu vlády.“