



## **Financování volebních kampaní a kandidatura nezávislých kandidátů**

*Komparační studie*

Yves-Marie Doublet  
Tereza Zběžková  
Radim Bureš

*Projekt na posílení systému boje  
proti korupci a praní špinavých peněz  
v České republice*





**Programová oblast 25: Budování kapacit a spolupráce institucí mezi přijímacím státem a norskými veřejnými institucemi, místními a regionálními úřady**

**Projekt na posílení boje proti korupci a praní špinavých peněz v České republice**

## **Komparační studie Financování volebních kampaní a kandidatura nezávislých kandidátů**

Zpracoval  
Yves-Marie Doublet, konzultant Rady Evropy  
ve spolupráci s  
Radimem Burešem a Terezou Zběžkovou, konzultanty FAÚ MFČR

ECCU-ACAMOL-CZ-TP6/2015

Za pomoci Norských grantů a Grantů EHP přispívá Norsko ke stírání sociálních a ekonomických rozdílů a posilování bilaterálních vztahů s přijímajícími státy v Evropě. Norsko úzce spolupracuje s EU na základě Dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP).

V období 2009-14 je norský příspěvek ve výši 1.7 bilionů €. Granty mohou čerpat nevládní organizace, výzkumné a akademické instituce i veřejný a soukromý sektor ve dvanácti nejnovějších členských zemích EU, Řecku, Portugalsku a Španělsku. Součástí grantů je i široká spolupráce s norskými subjekty a příslušné aktivity mohou být implementovány až do roku 2016.

Klíčovými oblastmi podpory jsou ochrana životního prostředí a klimatické změny, výzkum a stipendia, občanská společnost, zdraví a děti, rovnost pohlaví, spravedlnost a kulturní dědictví.

Další informace na vyžádání poskytnete:

Economic Crime and Cooperation Unit (ECCU)  
Action against Crime Department  
Directorate General of Human Rights and Rule  
of Law-DG I, Council of Europe

Tel: +33-3-9021-4550

Fax: +33-3-9021-5650

e-mail: [mustafa.ferati@coe.int](mailto:mustafa.ferati@coe.int)  
[www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption)

Prohlášení o vyloučení odpovědnosti:

Tato technická zpráva byla zpracována týmem expertů Rady Evropy a FAÚ MFČR na základě financování z Norských grantů. Názory vyjádřené v této zprávě představují postoje zpracovatelů a neodrážejí oficiální stanovisko Rady Evropy ani dárců.

## Obsah

<b>1</b>	<b>Shrnutí problematiky .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Mezinárodní standardy .....</b>	<b>5</b>
2.1	Volební právo.....	5
2.1.1	Postavení Evropského soudu pro lidská práva.....	5
2.1.2	Detailní pohled na práva kandidátů.....	5
2.1.3	Vliv politických stran na nominaci kandidátů na kandidátních listinách.....	6
2.1.4	Právní rámec ochrany nezávislých kandidátů v judikatuře .....	6
2.2	Financování volebních kampaní .....	7
<b>3</b>	<b>Česká republika .....</b>	<b>9</b>
3.1	System zastupování.....	9
3.2	Financování volebních kampaní .....	11
3.3	Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce .....	11
3.4	Závěry .....	12
<b>4</b>	<b>Příklady úprav problematiky nezávislých kandidátů ve členských zemích Rady Evropy .....</b>	<b>15</b>
4.1	Estonsko .....	15
4.1.1	System zastupování.....	15
4.1.2	Financování volebních kampaní .....	16
4.1.3	Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce .....	17
4.1.4	Závěry .....	18
4.2	Francie.....	18
4.2.1	System zastupování.....	18
4.2.2	Financování volebních kampaní .....	19
4.2.3	Závěry .....	22
4.3	Irsko .....	22
4.3.1	System zastupování.....	22
4.3.2	Financování volebních kampaní .....	24
4.3.3	Závěry .....	27
4.4	Polsko.....	28
4.4.1	System zastupování.....	28
4.4.2	Financování volebních kampaní .....	29
4.4.3	Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce .....	30
4.4.4	Závěry .....	31
4.5	Spojené Království.....	32
4.5.1	System zastupování.....	32
4.5.2	Financování volebních kampaní .....	32
4.5.3	Dary.....	33
4.5.4	Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce .....	33
4.5.5	Závěry .....	34
<b>5</b>	<b>Doporučení .....</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>Příloha:</b>	
	<b>Srovnávací tabulka financování volebních kampaní nezávislých kandidátů .....</b>	<b>36</b>

## 1 SHRUTÍ PROBLEMATIKY

Politická debata má zásadní význam pro fungování a rozvoj moderních demokracií. Neměla by ale smysl bez fungujícího pluralitního stranického systému a také možnosti jednotlivců kandidovat ve volbách a tak přispět k široké diskusi.

V moderních společnostech jsou politické strany hnacím motorem politických idejí a pro fungování pluralitních demokracií mají klíčovou úlohu.

Činnost politických stran je v dnešní době velmi nákladná, a to navzdory široké dostupnosti sociálních médií a dalších on-line médií, které značně snížily náklady na propagaci. Vysoké náklady zvyšují tlak na politické strany, jež se musí snažit získávat finanční prostředky na pokrytí provozních nákladů a zejména nákladů spojených s volební kampaní z co nejširší škály zdrojů.

Ve světle výše uvedených skutečností je jasné, že se jednotlivé státy neobejdou bez opatření regulujících financování politických stran. Obvykle jsou politické strany financovány státem a fyzickými a právníky osobami, a to včetně svých členů. Je však důležité si uvědomit, že příliš široký prostor pro soukromé financování politických stran zvyšuje riziko případného ovlivňování v rozhodovacím procesu a hrozí i zvýšené riziko korupce.

Všeobecné standardy Rady Evropy zakotvují právo na demokratický politický systém a svobodné volby. Pod těmito principy se skrývá i právo nezávislých kandidátů zúčastnit se voleb. Financování jejich volební kampaně musí být stejně transparentní, jako je tomu u politických stran a hnutí.

Tato studie se zabývá postavením nezávislých kandidátů<sup>1</sup> ve vybraných zemích a úpravami financování volebních kampaní těchto kandidátů. V textu analyzujeme několik volebních systémů. Tři z nich jsou postaveny na poměrném principu, který dává nezávislým kandidátům velmi malé šance: Estonsko, Irsko a Polsko. Ve dvou dalších jurisdikcích jsou členové parlamentu voleni ve všeobecných a přímých volbách v jednomandátových volebních okresech. Systém je jednokolový (Spojené království) nebo dvoukolový (Francie).

Část studie věnovaná popisu a analýze jednotlivých volebních systémů se zaměřila především na základní principy volební legislativy a různé přístupy k nezávislým kandidátům. Doporučujeme, ve světle analýz jednotlivých zde uváděných systémů, dále analyzovat českou legislativu. Nabízíme se především otázky týkající se darů ve prospěch nezávislých kandidátů<sup>2</sup>. Srovnání pěti zmíněných systémů s Českou republikou jistě povede k doporučením na změny v úpravě postavení a fungování nezávislých kandidátů.

---

<sup>1</sup> Dokumenty, překlady zákonů a zprávy používají různé termíny - independent, individual nebo single candidates, ale za vším se skrývá v podstatě to samé – nezávislý kandidát. V české republice se o nezávislých kandidátech hovoří zejména v souvislosti s volbami do Senátu, viz strana 34

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval32820102910\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval32820102910_CzechRep_Two_EN.pdf) , Článek 63

## 2 MEZINÁRODNÍ STANDARDY

Ve dvou níže uvedených podkapitolách uvádíme obecný přehled mezinárodních standardů volebního práva a zákony upravující financování volebních kampaní. Analýza se zaměřuje na postavení několika klíčových institucí, jež rozpracovaly a určují standardy financování volebních kampaní politických stran a hnutí a financování nezávislých kandidátů.

### 2.1 Volební právo

#### 2.1.1 Postavení Evropského soudu pro lidská práva

Evropský soud pro lidská práva popsal účel volebních systémů následovně: „*Volební systémy se snaží naplnit cíle, které jsou někdy jen stěží vzájemně kompatibilní. Na jedné straně mají relativně věrně odrážet názory lidí, na druhé straně mají směřovat tok myšlenkových proudů tak, aby podporovaly vznik dostatečně jasné a koherentní politické vůle.*“ Za těchto podmínek text „*podmínky, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru*“ znamená v podstatě - kromě svobody projevu (již upravené Článkem 10 Úmluvy) - zásadu rovného zacházení pro všechny občany při výkonu jejich práva volit a být volen.<sup>3</sup> Je třeba si přiznat, že tyto cíle jsou skromné a formulace Evropského soudu pro lidská práva je spíše opatrná.

Tento opatrný přístup vyplývá z faktu, že výběr volebního systému je suverénní pravomocí jednotlivých států<sup>4</sup> a podléhá jejich jurisdikci. V Evropské unii se aspekty volebního systému řídí principem subsidiarity, mezinárodní standardy na tomto poli jsou spíše vzácností a jen málo kauz skončí u Evropského soudu pro lidská práva. Ale nástroje vydané Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a Radou Evropy (RE) ukazují, že i v tomto oboru existují určité sdílené hodnoty.

#### 2.1.2 Detailní pohled na práva kandidátů

Odstavec 7.5 Kodaňského jednání OBSE (1990) Konference o lidské dimenzi v rámci Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE) stanovuje, že zúčastněné státy budou respektovat „*právo občanů bez jakékoli diskriminace kandidovat na politickou nebo veřejnou funkci, a to jednotlivě nebo jako zástupci politických stran nebo organizací*“.

Podmínky nezávislých kandidatur stanovené Benátskou komisí jsou přísnější než ty, které stanovila OBSE v Kodani. Podle Metodologie, jež je součástí Kodexu osvědčené praxe ve volebních věcech (Benátská komise)<sup>5</sup>, „*přijetí jednotlivých kandidátů či kandidátních listin může být podmíněno shromážděním určitého minimálního počtu podpisů. Právní úprava by neměla vyžadovat podpisy více než 1 % voličů v daném volebním okrese*“.

Podle britské volební praxe je nezávislým kandidátem osoba, jež si přeje být volena a není vybrána politickou stranou. Co motivuje nezávislé kandidáty? Někteří mají pocit, že žádná ze zavedených politických stran dostatečně nereprezentuje zájmy jejich volebního okresu, u mnohých je kandidatura

<sup>3</sup> Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium , 9267/81, 2. 3. 1987

<sup>4</sup> „Výběr volebního systému (...) je jednou z věcí, za níž bývá stát chválen“ (Matthews v. United Kingdom , n° 24833/94, 18.2. 1999, Článek 64 )

<sup>5</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx>

výrazem protestu proti stávajícímu systému a jiní založili malé strany jako nástroj pro prosazování určitých konkrétních zájmů.

### 2.1.3 Vliv politických stran na nominaci kandidátů na kandidátních listinách

V různých zemích, například v Německu, Rumunsku a na Ukrajině, fungují smíšené volební systémy, kdy část mandátů je obsazována na základě většinového volebního systému, část na základě poměrného volebního systému. Nicméně, účinnost a výhodnost těchto volebních systémů se může stát od státu lišit, protože i politické systémy a společenské prostředí se různí. Například Benátská komise byla při posuzování změn moldavských volebních právních předpisů znepokojena rizikem možného vlivu bohatých podnikatelů na nezávislé kandidáty a řešila i obavy, sdílené OBSE ve zprávě o parlamentních volbách na Ukrajině 2012,<sup>6</sup> o to, že v Moldávii by se mohly vyskytnout podobné problémy. Stejnému riziku může být vystaven i kandidát, který by byl velmi dobře umístěn na kandidátce strany a vystaven politickému a finančnímu tlaku.

U německého poměrného volebního systému odborník na volební právo zásadně kritizoval pravomoc politických stran vybírat kandidáty na kandidátky do voleb do Bundestagu. Tvrdil, že s takovým vlivem stran nemůže mít parlament v praxi skutečnou legitimitu a voliči vlastně nemají možnost vybrat si své zástupce. Většinový systém nebo systém založený na preferenčních hlasech by tyto nedostatky mohl napravit<sup>7</sup>. Ale vedoucí úloha politických stran ve většinových systémech založených na principu jednoho člena vybraného z každého volebního obvodu (jednomandátový volební obvod) je příliš zřejmá. O volbách ve Westminsteru Britové často říkají, že: „Poslanci jsou vybírání, ne volení“. Navíc vysoké náklady na volební kampaň mohou favorizovat politické strany na úkor jednotlivých kandidátů. Je samozřejmé, že politické strany mají více peněz i lidských zdrojů, než jednotliví nezávislí kandidáti, ale není to charakteristika systémová, což vysvětluje reakci Benátské komise a OBSE v případě volebního systému v Moldávii a na Ukrajině.

### 2.1.4 Právní rámec ochrany nezávislých kandidátů v judikatuře

Spory o nezávislost kandidátů před Evropským soudem pro lidská práva nejsou nijak časté. Připomeňme si, že Článek 3 Protokolu č. 1 Evropského soudu pro lidská práva stanovuje, že: „*Smluvní strany se zavazují konat svobodné volby v přiměřených intervalech s tajným hlasováním za podmíněk, které zajistí svobodné vyjádření názoru lidu při volbě zákonodárného sboru*“. Komise<sup>8</sup> z tohoto principu vyvodila subjektivní právo účasti, jež bylo potvrzeno i výše uvedeným rozsudkem v kauze *Mathieu-Mohin a Clefayt proti Belgii* z roku 1987. Takže podle evropské judikatury právo volit a být volen vychází z povinnosti uspořádat svobodné volby<sup>9</sup>.

Článek 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech ze dne 16. prosince 1966 vyjadřuje stejné zájmy. Každý občan má mít právo a možnost „*volit a být volen v pravidelně se konajících volbách, a to na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva a tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu vyjádření vůle voličů.*“

Veškeré hlasy mají při hlasování a sčítání stejnou váhu<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/pdf=CDL28201429005-e>

<sup>7</sup> Pr. Hans Herbert von Arnim, Wahl ohne Auswahl, die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, 115

<sup>8</sup> Evropská komise pro lidská práva se spojila s Evropským soudem pro lidská práva v roce 1988

<sup>9</sup> Komise (rozhodnutí) W, X, Y and Z proti Belgii, n°s 6745/74 a 6746/74, 30. 5. 1975; Konference o evropském volebním dědictví: deset let osvědčené volební praxe, Benátská komise, 10. 9. 2012

<sup>10</sup> Marcus Hahn, Formalisierbare Gleichheit, Prof Mitteilungen des Institutes für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, Heft 15 2008/2009, strana 41

Judikatury v členských státech Rady Evropy v tomto kontextu zdůrazňují význam nezávislých kandidátů ve volbách.

Rádi bychom zde odkázali na rozhodnutí německého ústavního soudu ze dne 9. března 1976 (BverfGE 41, 399), jež dobře ilustruje vztah mezi kandidaturou a financováním volební kampaně. Kauza byla následující: bývalý starosta Bonnu se rozhodl kandidovat v parlamentních volbách v roce 1969 jako nezávislý kandidát, ale německé úřady mu odmítly nahradit volební výdaje. On toto rozhodnutí rozporoval a Ústavní soud dospěl k závěru, že právo kandidovat ve volbách je součástí volební svobody. Tím, že si toto právo politické strany uzurpují pro sebe, se dostávají do rozporu s ústavním principem všeobecných, svobodných a spravedlivých voleb. Skutečnost, že v souladu s článkem 21 Základního Zákona se politické strany podílejí na formování politické vůle lidu, nebrání nezávislým kandidátům nárokovat si zaručení rovnosti šancí. Vyloučení nezávislých kandidátů z úhrady volebních nákladů není v souladu s právem na rovnost přístupu podle článku 38, (1) Základního Zákona<sup>11</sup>.

Rozhodnutí francouzských soudů rovněž podporují princip nezávislosti kandidátů na politických stranách. Ve Francii se členové parlamentu volí na základě většinového systému, kdy každý poslanec je volen v samostatném volebním obvodu. Proto je spojení se stranou slabší než v poměrném volebním systému. Kandidát není při zveřejnění kandidatury povinen uvádět, zda je spojen s nějakou politickou stranou či ne (*Ústavní Rada, 93-1226/1246, 22. 9. 1993, AN Paris 1, p. 247*).

Ze společných norem a judikatury lze tudíž odvodit dva hlavní principy:

- Právo kandidovat se odvozuje z povinnosti uspořádat svobodné volby;
- Přístup ke kandidátům a politickým stranám musí být rovný a je zakázána jakákoli diskriminace v této oblasti. Například OBSE a Benátské komise od ukrajinských orgánů neobdržely dostatečné vysvětlení, proč by se nevyužité prostředky politických stran měly po volbách vrátit na jejich bankovní účty, zatímco nevyužité prostředky nezávislého kandidáta z volebního okresu s jedním mandátem by měly být převedeny do státního rozpočtu<sup>12</sup>. OBSE i Benátská komise se proti této diskriminaci ostře ohradily.

## 2.2 Financování volebních kampaní

Při prevenci a boji proti korupci je třeba se zcela cíleně zaměřit právě na financování volebních kampaní a politických stran. Úmluva OSN proti korupci a doporučení Rady Evropy kladou důraz na potřebu transparentnosti financování volebních kampaní, jež má velký vliv na rovné příležitosti nezávislých kandidátů.

---

<sup>11</sup> Článek 38 Základního zákona: „Členové německého parlamentu budou voleni ve všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných volbách”. Yves-Marie Doublet, *Le financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne*, *Economica* 1991, strana 69

<sup>12</sup> Společné stanovisko k návrhům novel zákonů o volbách do zastupitelských sborů a Ústřední volební komisi a novele zákona o opakovaných volbách na Ukrajině, přijaté Radou pro demokratické volby na 45. zasedání (Benátky, 13. 6. 2013) a Benátská komise na svém 95. Plenárním zasedání (Benátky, 14. - 15. 6. 2013)



Článek 7 (3) Úmluvy OSN proti korupci<sup>13</sup> vyzývá všechny strany Úmluvy, aby zvážily přijetí příslušných právních a správních opatření v souladu s cíli Úmluvy a v souladu se základními zásadami svého vnitrostátního práva s cílem posílit transparentnost financování kampaní kandidátů na volené veřejné funkce a popřípadě rovněž financování politických stran.

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 8. dubna 2003 o společných pravidlech proti korupci ve financování politických stran a volebních kampaní obsahuje několik zásad týkajících se transparentnosti účtů politických stran, dohledu a sankcí za porušování právních předpisů upravujících financování politických stran členských států Rady Evropy. Členské státy jsou povinny uplatňovat zásady upravené v Doporučení.

Článek 8 Doporučení upravuje, že předpisy týkající se financování politických stran se použijí obdobně na financování volebních kampaní kandidátů<sup>14</sup>. Protože transparentnost je nezbytná k posílení důvěry veřejnosti v politický systém, v souladu s Článkem 10 Doporučení by měly členské státy požadovat, aby strany vedly záznamy o všech přímých a nepřímých výdajích na každou jednotlivou volební kampaň, kandidátku, i každého jednotlivého kandidáta.

Skupina států proti korupci (GRECO) byla pod hlavičkou Rady Evropy založena v roce 1999 s cílem monitorovat dodržování protikorupčních standardů Rady Evropy v členských státech RE. Výše zmíněné Doporučení z roku 2003 je příslušnou normou pro oblast financování politických stran.

Proto skupina GRECO opakovaně požadovala, aby členské státy zajistily plnění ze strany politických stran a kandidátů a zajistily zveřejňování informací o přijatých darech, a to v pravidelných intervalech, definovaných zákonem (i během volebních kampaní) a ve formě, jež bude snadno přístupná. Takovéto včas zveřejňované informace by pomohly zvýšit transparentnost politického financování, přitáhly by pozornost médií, což by usnadnilo veřejnou debatu a umožnilo veřejnosti a příslušným orgánům odhalit případné nesrovnalosti ve financování volebních kampaní již v rané fázi volebního procesu.

Ve dvou hodnotících zprávách upozornila skupina GRECO na potřebu vystavit kandidáty stejným požadavkům na zveřejnění jako politické strany. První zpráva se týká Chorvatska a druhá Turecka. U Chorvatska skupina GRECO doporučila upravit právní úpravu financování volebních kampaní a zaměřit se na detaily, četnost zveřejňování informací a zveřejňování darů přijatých jednotlivými stranami, kandidátkami i kandidáty, a to i během volební kampaně. Chorvatsko připomínky zapracovalo a po obdržení Zprávy o souladu skupina GRECO došla k závěru, že její doporučení byla uspokojivě provedena<sup>15</sup>. Pokud jde o Turecko, skupina GRECO vyzvala turecké orgány, aby od politických stran vyžadovaly pravidelné informace o všech jednotlivých darech, včetně darů nepeněžní povahy, které překročí určitou prahovou hodnotu, a aby uváděly informace o charakteru a hodnotě každého daru a o totožnosti dárce, a to i během volební kampaně<sup>16</sup>.

Benátská komise rovněž řeší problém transparentnosti financování politických stran. Financování musí být transparentní, a to ve dvou úrovních. První se týká finančních prostředků vložených do kampaní, kdy je nutno o podrobnostech financování informovat pomocí pečlivě vedených

---

<sup>13</sup> Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) byla přijata Českou republikou dne 29. listopadu 2013

<sup>14</sup> [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec282003294\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec282003294_EN.pdf)

<sup>15</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820112912\\_Croatia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820112912_Croatia_EN.pdf), strana 7 a 8

<sup>16</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820142924\\_Turkey\\_Interim\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820142924_Turkey_Interim_EN.pdf), strana 6

zvláštních účtů. Druhá úroveň zahrnuje monitorování finanční situace volených zástupců před a po jejich funkčním období<sup>17</sup>.

Metodika podávání zpráv o financování politických stran Benátské komise zaměřuje svou pozornost na politické strany, ale my bychom v tomto textu rádi upozornili, že monitorování financování politických stran by mělo být rozšířeno i na jiné politické subjekty a hnutí zastupující značnou část elektorátu, které rovněž staví své kandidáty do voleb<sup>18</sup>. Autor této zprávy se domnívá, že za jakoukoli nesrovnalost ve financování volební kampaně by měly strany nebo kandidáti, jež jsou na vině, nést sankce úměrné závažnosti přestupku. Může se jednat o ztrátu možnosti čerpat příspěvek z veřejných zdrojů, pokutu nebo anulaci výsledků voleb.

Naštěstí nevládní organizace upozorňují na nedostatky ve financování politických stran a kampaní a doporučují omezení toků peněz v politice tím, že se zavedou stropy na dary, posílí transparentnost zejména během volebních kampaní, vytvoří nezávislé a dobře vybavené orgány dohledu a zajistí dodržování a přiměřené sankce za neplnění<sup>19</sup>.

Tento obecný právní rámec bylo třeba připomenout jako podklad pro výklad o české legislativě a právních předpisech jiných členských států Rady Evropy.

### **3 ČESKÁ REPUBLIKA**

#### **3.1 Systém zastupování**

Článek 18 Ústavy stanovuje, že „Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení“.

Občanské fórum založené Václavem Havlem vyzvalo v roce 1990 k zavedení poměrného systému jako prostředku zabránění možné konfrontace mezi nekomunistickými a komunistickými politickými stranami<sup>20</sup>. Poslanecká sněmovna se skládá ze dvou set poslanců volených na funkční období čtyř let. Území státu je rozděleno do volebních krajů. Volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásady poměrného zastoupení<sup>21</sup>. Kandidátní listiny se jmény kandidátů do Poslanecké sněmovny mohou být navrženy koalicemi, politickými stranami nebo politickými hnutími. Kandidátní listina musí obsahovat mimo jiné: název politické strany nebo koalice, jména a příjmení kandidátů, jejich věk, povolání, místo jejich trvalého pobytu a pořadí kandidáta na kandidátní listině.

Kromě výše uvedených údajů musí kandidátní listina uvádět název politické strany nebo politického hnutí, jehož je kandidát členem, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí a na kandidátní listině je jako nestraník<sup>22</sup>. Toto prohlášení ověří Státní volební komise<sup>23</sup>. Klesající členská základna nebo nedostatek kvalitních kandidátů strany může vést

<sup>17</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD28200229023rev.aspx>

<sup>18</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF%282001%29008-E.aspx>

<sup>19</sup> Detailní zpráva o integritě politických stran ke stažení na: <http://transparencyinternational.eu>

<sup>20</sup> République Tchèque, Dictionnaire des élections, Presses universitaires de France, 2001, strana 895

<sup>21</sup> Článek 26 zákona 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. 13 krajů a Hlavní město Praha.

<sup>22</sup> Článek 31 zákona 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

<sup>23</sup> Článek 33 zákona 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

k umístování nestraníků na kandidátní listiny. Některé strany v Poslanecké sněmovně na kandidátky pouštějí pouze své členy (komunisté), jiné zařazují i nečleny.

Ve volbách, kdy se volí osobnosti a ne strany, jako jsou například volby do Senátu nebo prezidentská volba, je možné postavit nezávislé kandidáty. Pro účely této zprávy jsou nezávislí kandidáty na národní úrovni myšleni kandidáti do Senátu a kandidáti do Poslanecké sněmovny, kteří jsou na stranických kandidátkách, ale nejsou členy strany a jsou označováni jako „kandidáti bez politické příslušnosti“. Podle údajů Českého statistického úřadu nebylo 34,45 % všech kandidátů při volbách v roce 2013 členy žádné politické strany. Toto procento bylo zhruba stejné při volbách v roce 2010 (35,80 %), tyto kandidáty ale nelze považovat za „nezávislé“.

Zákon stanovuje volební klauzuli nutnou pro vstup do Poslanecké sněmovny na hranici 5 %<sup>24</sup> pro politickou stranu nebo politické hnutí; 10 % pro koalici dvou stran nebo politických hnutí; 15 % pro koalici tří stran nebo politických hnutí; 20 % pro koalici čtyř stran nebo politických hnutí.

Nejdříve se počet odevzdaných platných hlasů v celé zemi vydělí číslem 200 (počtem poslanců). Výsledkem je tzv. republikové mandátové číslo. Mandáty přidělené krajům se poté rozdělí mezi politické strany, politická hnutí a koalice (skrutinium), které se zúčastnily voleb a překročily výše uvedenou hranici.

Počet mandátů přidělených politickým stranám, politickým hnutím a koalicím se určuje pro každý kraj zvlášť. Současný systém používá d'Hondtovu metodu<sup>25</sup>. U každé strany, hnutí či koalice, která postoupila do skrutinia, se vezme počet získaných platných hlasů v daném kraji a postupně se dělí čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o 1 vyšším. Pro každou stranu se vypočte tolik podílů, kolik kandidátů je na jeho hlasovacím lístku.

Když jsou politickým stranám, politickým hnutím a koalicím přiděleny mandáty, je třeba je připsat jednotlivým kandidátům zastupujícím příslušné strany. Poslanecké mandáty se přidělují kandidátům podle jejich pořadí na kandidátní listině (voliči volí stranu – vyberou a do urny vhodí kandidátku zvolené strany, politického hnutí nebo koalice).

Pořadí jednotlivých kandidátů na kandidátních listinách určují samy strany, politická hnutí nebo koalice. O pořadí mohou rozhodovat i vnitrostranické volby, v nichž hlasují členové strany. Tato metoda je vyjádřením váhy, jakou strany ve volebním systému mají.

Volební zákon však umožňuje takzvané preferenční hlasy, které mohou voliči dát ve volbách do Poslanecké sněmovny. Každý volič může zakroužkovat až čtyři kandidáty na kandidátní listině a tím jim dát preferenční hlas. Pokud je kandidát zakroužkován alespoň na pěti procentech platných odevzdaných volebních lístků pro danou stranu, přeskočí v pořadí všechny nepreferované a dostává poslanecký mandát bez ohledu na pořadí na kandidátní listině.

---

<sup>24</sup> [http://www.psp.cz/files/okv/en\\_Parliamentary\\_elections.pdf](http://www.psp.cz/files/okv/en_Parliamentary_elections.pdf)

<sup>25</sup> Viz poznámka pod čarou č. 51

### 3.2 Financování volebních kampaní

Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích se nezabývá konkrétně financováním kampaní kandidátů do Poslanecké sněmovny bez jakéhokoliv napojení na politické strany. Nezabývá se ani dary jimi přímo přijatými a jim vzniklými výdaji<sup>26</sup>. Při volbách do Poslanecké sněmovny se kandidáti, kteří nejsou členy strany, dostávají do finanční závislosti na příslušné straně. Buď strany monitorují zdroje a volební výdaje kandidátů bez politické příslušnosti nebo tito kandidáti shromažďují prostředky bez vědomí strany a netransparentně.

Zdroji financování politických stran<sup>27</sup> jsou jednorázové státní příspěvky, příspěvky na činnost hrazené ze státního rozpočtu, členské příspěvky, dary a dědictví, příjmy z pronájmu a prodeje hmotného a nehmotného majetku, úroky z vkladů, příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob<sup>28</sup>, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí a půjčky a úvěry. Fyzické a právnické osoby mohou přispívat finančně nebo věcnými dary. Příspěvek na financování stran ze státního rozpočtu je dvojího druhu<sup>29</sup> - stálý příspěvek a příspěvek na mandát. Nárok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů. Stálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje a jeho maximální výše je 10 000 000 Kč. Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 855 000 Kč<sup>30</sup> a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 237 500 Kč.

Politické strany nebo politická hnutí nesmějí přijímat žádné výhody nebo dary od obcí, městských částí a městských obvodů a krajů, příspěvkových organizací, státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %. Nejsou přípustné ani dary od obecně prospěšných společností, jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, a fyzických osob, které nejsou státními občany České republiky a nemají trvalý pobyt na území České republiky. Dary nelze přijímat ani od zahraničních právnických osob, a to s výjimkou politických stran a nadací.

Výdaje stran nejsou nijak omezeny.

### 3.3 Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce

Strany a hnutí jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu. Tato zpráva musí obsahovat zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad, přehled o celkových příjmech a o výdajích, přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím a přehled o darech a dárkách s uvedením výše peněžitého daru, jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma

<sup>26</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval32820102910\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval32820102910_CzechRep_Two_EN.pdf), Článek 63

<sup>27</sup> Článek 17 (4) Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

<sup>28</sup> Objem transakce je upraven odstavci 2(2) a 3(3) Článku 17 Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

<sup>29</sup> Článek 20 Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

<sup>30</sup> Přibližně 31 300 €

nebo název, sídlo a identifikační číslo osoby. Přesahuje-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč<sup>31</sup>, k výroční finanční zprávě se přikládá kopie darovací smlouvy. Příkladá se rovněž seznam členů, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč s uvedením výše tohoto příspěvku. Výroční finanční zprávy jsou veřejné a jsou uloženy v Kanceláři Poslanecké sněmovny. Sankce za porušování pravidel financování politických stran a hnutí mohou být uvaleny pouze na politické strany nebo hnutí.

Kontrolu provádí Dohledový organ Poslanecké sněmovny složený z patnácti členů jmenovaných politickými kluby<sup>32</sup>. Organ zkoumá plnění zákonné povinnosti stranami a hnutími a nejsou-li podle zjištění Poslanecké sněmovny údaje uvedené ve výroční finanční zprávě v souladu se zákonem, oznámí Poslanecká sněmovna tuto skutečnost příslušnému finančnímu úřadu.

Na strany a hnutí mohou být uvaleny tři typy sankcí: pokuta, pozastavení vyplácení státního příspěvku a rozpuštění strany nebo hnutí. Získá-li strana nebo hnutí peněžité dar v rozporu se zákonem, bude na ni uvalena pokuta<sup>33</sup>. Dar se musí vrátit dárci včetně jeho úrokového zhodnocení ve výši diskontní sazby České národní banky platné ke dni vrácení daru, a to nejpozději do 1. dubna. Nedojde-li k vrácení daru nebo k jeho odvodu do státního rozpočtu ve stanovené lhůtě, uloží příslušný finanční úřad pokutu ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru. Ministr financí může rozhodnout o pozastavení vyplácení státního příspěvku straně nebo hnutí, jež nepředložilo výroční finanční zprávu, předložilo neúplnou zprávu nebo na ni byla podána žaloba s cílem pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany či hnutí<sup>34</sup>.

### 3.4 Závěry

Volební systém v České republice se opírá o politické strany. Ve zprávě o parlamentních volbách v květnu 2010 OBSE uvádí<sup>35</sup>: „*Samostatní kandidáti*<sup>36</sup> *nemohou kandidovat do dolní komory, což je v rozporu s doporučeními OBSE*“<sup>37</sup>. V současné době regulaci podléhá pouze financování volební kampaně pro prezidentské volby. Pouze Článek 18 (1) c) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích stanovuje, že výroční finanční zpráva má obsahovat přehled

o celkových příjmech politické strany nebo hnutí. Jinak žádný zvláštní předpis volební financování neupravuje a úprava financování volebních kampaní samy volební kampaně nedefinuje, nedefinuje financování volebních kampaní nezávislých kandidátů do Senátu a do zastupitelstev, financování soukromých kampaní kandidátů na kandidátkách stran a volební kampaně „třetích stran“.

Navíc systém, kdy financování volebních kampaní probíhá výhradně prostřednictvím politických stran, nedokáže ukládat žádné sankce kandidátům bez politické příslušnosti, který by případně porušili zákon. Ve své hodnotící zprávě o transparentnosti financování politických stran<sup>38</sup>, skupina

---

<sup>31</sup> Přibližně 1 840 €

<sup>32</sup> Další příklady na stránkách: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf)

<sup>33</sup> Článek 19 Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích e

<sup>34</sup> Článek 20a Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

<sup>35</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/115576>

<sup>36</sup> Tento termín se používá pro kandidáty bez politické příslušnosti

<sup>37</sup> Viz 2.1.2 této zprávy

<sup>38</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%2820102910\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%2820102910_CzechRep_Two_EN.pdf), Článek 63

GRECO vyjádřila znepokojení nad možným přesunem zakázaných darů přijatých jednotlivými kandidáty do společné kasy strany. Z tohoto důvodu skupina GRECO žádala zavedení standardů transparentnosti volebních kampaní kandidátů, které by byly upraveny odděleně od standardů volebních kampaní politických stran. Kromě nedostatků v české legislativní úpravě financování volebních kampaní (nedostatek transparentnosti a dohledu), GRECO upozorňuje i na skutečnost, že pokud nebude samostatně upraveno financování volebních kampaní kandidátů bez politické příslušnosti do Poslanecké sněmovny, nebudeme moci hovořit o skutečně nezávislých kandidátech. Tyto obavy sdílejí i pozorovatelé jiných voleb, než jsou volby do Poslanecké sněmovny: *"Financování kampaní nezávislých kandidátů na křesla v místních či regionálních radách či Senátu není předmětem dohledu. Pokud má Česká republika přijmout skutečně komplexní a úspěšnou reformu financování politických stran, musí nastavit stejná a spravedlivá pravidla pro všechny."*<sup>39</sup>

Nedostatky současného českého modelu dohledu nad volebními kampaněmi a financováním politických stran jsou četné. Formálně dohled nad financováním politických stran neexistuje, ale právě slovo formálně je zde klíčové. V kontextu transparentnosti financování klade systém na politické strany a kandidáty velmi malé požadavky. Dohled nad volebními kampaněmi prakticky neexistuje a dosud byl upraven výhradně pro aktivity kandidátů v prezidentských volbách. Šest zákonů, které v České republice přímo upravují fungování stran a problematiku voleb, bylo několikrát změněno. Bohužel novely nevedly k zavedení účinného regulatorního modelu v souladu s normami GRECO.

Proces směřující ke změně současných pravidel pro financování volebních kampaní stran a hnutí však pokračuje. Na mezinárodní konferenci o korupci, jež se konala v Praze ve dnech 20. a 21. října 2015, pan Jiří Dienstbier, ministr vlády ČR pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu a předseda Legislativní rady vlády, nastínil hlavní rysy návrhu nové legislativy, jež si klade za cíl reformovat současný právní rámec financování stran a hnutí a jejich volebních kampaní. V textu předloženém Parlamentu ČR se dočteme, že podle nových ustanovení upravujících problematiku příjmů a výdajů budou účty politických stran muset zahrnovat všechny transakce. Dary od veřejných orgánů by měly být zakázány a dary od fyzických a právnických osob by neměly ročně překročit prahovou hodnotu ve výši 3 milionů korun<sup>40</sup>.

Volební výdaje by měly být omezeny podle typu voleb. Pro volby do Poslanecké sněmovny by volební výdaje neměly přesáhnout částku 90 milionů korun<sup>41</sup>, u každého jednotlivého kandidáta do Senátu by strop výdajů na první kolo neměl překročit 2 miliony Kč<sup>42</sup>, resp. 2 500 000 Kč u kandidátů v obou kolech<sup>43</sup>. Tyto částky zahrnují částky, jež politické strany, politická hnutí nebo koalice, jejich kandidáti nebo nezávislí kandidáti vydali nebo měli vydat nebo výdaje vynaložené třetími osobami. Stropy na výdaje by měly přimět kandidáty k tomu, aby dary používali výhradně pro volební účely. Zvýšila by se i informovanost o politickém financování kandidátů. Každá politická strana, hnutí nebo kandidát by měli otevřít transparentní bankovní účet nejpozději do 5 dnů ode dne oznámení data voleb. Ve změnách zákonů upravujících fungování a financování politických stran a politických hnutí by měla být upravena i praxe darů ve formě věcného plnění, zveřejňování výročních zpráv politických stran a nezávislost dohledového orgánu. Dohledový orgán by navíc měl mít pravomoc dát podnět k zahájení vyšetřování.

---

<sup>39</sup> <http://www.visegradgroup.eu/party-money-talks-but-in-the-czech-republic-to-whom/>

<sup>40</sup> Přibližně 110 780 €

<sup>41</sup> Přibližně 2 950 000 €

<sup>42</sup> Přibližně 110 780 €

<sup>43</sup> Přibližně 138 390 eEuro

Budou-li tato ustanovení přijata, transparentnost financování volebních kampaní politických stran se značně zvýší. Příslušné orgány připravily dva legislativní návrhy na změnu zákona o sdružování v politických stranách a hnutích a zákonů upravujících různé typy voleb. Zákonem bude upraveno fungování úřadu, jenž bude pověřen monitorováním a případně uvalováním sankcí na politické strany a hnutí i na nezávislé kandidáty. Nicméně je třeba uvést, že navrhované změny zákonů upravujících různé typy voleb se netýkají voleb do obecních zastupitelstev (na rozdíl od zákona o krajských volbách).

Tyto návrhy se budou dále měnit. Otázky transparentnosti financování volebních kampaní kandidátů do Poslanecké sněmovny bez politické příslušnosti nebyly v novelách adekvátně řešeny. Zdá se například, že tito kandidáti se nemohou ucházet o státní příspěvky, nemusejí předkládat výroční finanční zprávy a ani oni, ani případní dárci, nepostupující v souladu se zákonem, nemohou být sankcionováni. Je třeba upřesnit finanční vazby mezi politickými stranami a těmito kandidáty během a po volebních kampaních tak, aby byla zachována nezávislost těchto kandidátů. Je třeba upravit dohled nad účetními závěrkami těchto kandidátů. Rozsah působnosti nového úřadu pro dohled nad financováním politických stran a hnutí by měl zahrnovat i problematiku financování těchto kandidátů.

Otázka monopolu politických stran na jmenování kandidátů kritizovaná ze strany OBSE nebude vyřešena. Problematika kandidátů do Poslanecké sněmovny bez politické příslušnosti není jen otázkou v kontextu financování volebních kampaní, ale také otázkou volebního práva a praxe. Dodržování standardů OBSE by vyžadovalo změny volebního zákona a umožnění vedení kandidátů bez jakékoliv stranické příslušnosti na samostatných kandidátních listinách, u nichž by strany neměly žádný vliv na umístění těchto nezávislých kandidátů.

## 4 PŘÍKLADY ÚPRAV PROBLEMATIKY NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ VE ČLENSKÝCH ZEMÍCH RADY EVROPY

Zákony jednotlivých členských zemí sice upravují postavení nezávislých kandidátů, ale jejich dopad na financování a volební kampaně těchto kandidátů se různí. Níže budeme diskutovat o regulaci v pěti členských státech Rady Evropy.

### 4.1 Estonsko

#### 4.1.1 Systém zastupování

##### 4.1.1.1 Kandidátky politických stran

Estonsko má jednokomorový 101 členný parlament – Riigikogu, volební období členů parlamentu je čtyři roky. Pro volby do parlamentu se používá poměrný systém<sup>44</sup> s otevřenými kandidátkami. Každá strana může nominovat až dva kandidáty na každý volební obvod, ve kterých se v závislosti na počtu voličů volí určitý počet poslanců. Volební zákon umožňuje, aby na kandidátní listině politické strany byli zapsáni i nezávislí kandidáti<sup>45</sup>.

Zákon o volbách do parlamentu - Riigikogu – a zákon o volbách do Evropského parlamentu stanovují, že na kandidátní listině určité politické strany může být zapsán člen dané strany nebo nezávislý kandidát, ale ne člen jiné politické strany. Zákon o volbách do místních samospráv žádné takové omezení neupravuje. Při volbách do parlamentu – Riigikogu – a volbách do místních samospráv dostane při registraci každý kandidát registrační číslo. Registrační čísla začínají na 101. Kandidátská čísla se členům politických stran nebo nezávislým kandidátům přidělují losem<sup>46</sup>.

Výsledky voleb se vypočítávají tak, že se celkový počet platných hlasů odevzdaných v určitém volebním obvodu vydělí celkovým počtem mandátů, které jsou v tomto volebním obvodu rozdělovány. Kandidát, pro kterého byl odevzdán počet hlasů roven nebo vyšší takto získané kvóte, je zvolen. Při přidělování stranických mandátů jsou kandidáti politické strany, která překročila celostátní volební klauzuli 5 %, seřazeni na kandidátních listinách jednotlivých volebních obvodů podle počtu hlasů, které zde získali (podle modifikované d'Hondtovy metody)<sup>47</sup>. Kandidáti, kteří získali méně, než 5 %, v příslušném volebním obvodu nezískají mandát. Pokud není dostatečný počet kandidátů překračujících povinnou kvótu 5 %, mandáty se přidělí tomu kandidátovi strany, který ve svém volebním obvodu získal nejvyšší počet procentních bodů, blížíci se 5 %<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Článek 60 Ústavy a Zákona o volbách do Riigikogu

<sup>45</sup> Článek 28 (1) Zákona o volbách do Riigikogu

<sup>46</sup> <http://www.vvk.ee/info-for-voters/candidates/list-of-candidates/>

<sup>47</sup> Tato metoda je [založena na nejvyšším průměru](#) pro rozdělení křesel v [poměrném systému zastoupení stran](#). Rozložení kompenzačních mandátů probíhá podle modifikované d'Hondtovy metody a dává malou výhodu stranám, které získaly více hlasů. D'Hondtova série přidělování mandátů má posloupnost 1, 2, 3, 4, atd. Podobný systém se používá i v [Estonsku](#), kde v posloupnosti začínající číslem 2 váha stoupá o 0.9. Hodnoty sérií jsou 1,000, 1,866, 2,688, 3,482, atd. d'Hondtova metoda je výhodná spíše pro velké strany

<sup>48</sup> Článek 62 Zákona o volbách do Riigikogu. Benátská komise revidovala srovnávací tabulku poměrných volebních systémů: přidělování křesel kandidátům na sezamech, 30. 4. 2015. Studie 764/ 2014



Celostátní volební komise (NEC) při posledních parlamentních volbách 1. března 2015 registrovala 863 kandidátů z 10 politických stran. Šest stran – dvě parlamentní a dvě neparlamentní – nominovalo maximální možný počet 125 kandidátů<sup>49</sup>.

Vedle kandidátů na kandidátkách stran dává Volební zákon možnost se účastnit volební kampaně i kandidátům nezávislým.

#### **4.1.1.2 Nezávislí kandidáti**

Občan má právo být volen, je-li mu 21 let, má způsobilost k právním úkonům, neslouží v ozbrojených silách a nebyl odsouzen k odnětí svobody za trestný čin. Taková osoba může sama sebe navrhnout jako nezávislého kandidáta a provést úkony nezbytné pro registraci. Osoba, která má hlasovací právo, je starší 18 let a má způsobilost k právním úkonům pro tento účel a nebyla odsouzena k odnětí svobody za trestný čin a tento trest si neodpykává, může jmenovat jako nezávislého kandidáta jinou osobu a provádět úkony nezbytné pro registraci na základě příslušného zmocnění. Nezávislý kandidát může kandidovat pouze v jednom volebním obvodu<sup>50</sup>.

Nezávislý kandidát předloží Celostátní volební komisi žádost o registraci, doklad o zaplacení kauce a požadované doklady. Na dokladech musí uvést údaje o své totožnosti, a to včetně informace o případném členství v politické straně<sup>51</sup>, jež by mohla být považována za překážku pro kandidaturu v řadách nezávislých kandidátů.

Kandidát, pro kterého byl odevzdán počet hlasů roven nebo vyšší volební klauzuli, je zvolen<sup>52</sup>.

V posledních parlamentních volbách, které se konaly v březnu 2015, bylo registrováno celkem 17 nezávislých kandidátů, avšak žádný z nich nebyl do parlamentu zvolen.

#### **4.1.2 Financování volebních kampaní**

Zdroje financování volební kampaně kandidáta zahrnují dary přijaté na základě příslušných ustanovení zákona o politických stranách a osobní finanční prostředky kandidáta.

Pravidla upravující dary politickým stranám jsou v porovnání s těmi, které obvykle upravují tuto činnost v jiných členských státech Rady Evropy, přísná.

Za prvé, dary zahrnují dary ve formě věcného plnění. Darem se rozumí finanční prostředek a zahrnuje i případnou službu<sup>53</sup>. Aby bylo možné posoudit skutečnou hodnotu nepeněžitěho daru, zákon upravuje, že bude použita obvyklá hodnota věci nebo vlastnického práva. Takže věcné dary by měly být snadno sledovatelné.

Za druhé, nezávislí kandidáti nesmějí přijímat anonymní dary, dary od právnických osob<sup>54</sup>, převody užívacích práv na zboží nebo služby zvýhodněné podmínky, jako uvolnění z běžných závazných funkcí nebo povinností. Tato přísná pravidla brání poskytování skrytých darů. Sankce za zakázané dary politickým stranám se vztahují i na zakázané dary nezávislým kandidátům. Tam, kde to je možné, musí být protiprávně poskytnutý dar neprodleně vrácen dárce, a pokud nemůže být vrácen dar, jeho hodnota musí být převedena do státního rozpočtu.

---

<sup>49</sup> OBSE, ODHIR Needs Assessment Mission Report 19. - 21. 1. 2015, Parliamentary elections 2015, strana 5

<sup>50</sup> Článek 27 (1) a (2) Zákona o volbách do Riigikogu

<sup>51</sup> Článek 28 (3) Zákona o volbách do Riigikogu

<sup>52</sup> Článek 62 (2) Zákona o volbách do Riigikogu

<sup>53</sup> Stejná pravidla platí v Litvě a Lotyšsku. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf) strana 13

<sup>54</sup> Článek 5 2 (5) Zákona o politických stranách

Za třetí, nezávislý kandidát může pro příjem prostředků pro účely volební kampaně pro úhrady výdajů vzniklých v průběhu volební kampaně použít pouze běžné účty<sup>55</sup>. Politické strany jsou povinny předkládat zprávu z volební kampaně a výroční zprávu<sup>56</sup>.

Za čtvrté, nezávislí kandidáti předloží výboru pro dohled nad financováním politických stran<sup>57</sup> zprávu o výdajích volební kampaně a původu prostředků použitých na jejich úhradu, a to ve lhůtě jednoho měsíce od data voleb. Zprávy budou zveřejněny na internetových stránkách Výboru pro dohled nad financováním politických stran (PPFSC)<sup>58</sup>.

#### **4.1.3 Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce**

Výbor pro dohled nad financováním politických stran byl založen jako orgán dohledu nad dodržováním právní úpravy financování volebních kampaní politických stran. Tento Výbor má kontrolovat roční účetní závěrky stran, stranické seznamy darů, čtvrtletní zprávy o darech i zprávy z volební kampaně koalice a čtvrtletní zprávy o darech i zprávy z volební kampaně politických stran. Skládá se z jednoho člena jmenovaného Ministerstvem spravedlnosti, jednoho člena jmenovaného Nejvyšším kontrolním úřadem, jednoho člena jmenovaného Celostátní volební komisí, a členů jmenovaných politickými stranami zastoupenými v Riigikogu, kteří ale nejsou členy Riigikogu ani vlády. Členové Výboru jsou jmenováni na pět let<sup>59</sup>.

Jmenující instituce nebo politická strana může svého zástupce odvolat kdykoliv, což může negativně ovlivnit nezávislost Výboru pro dohled nad financováním politických stran. Ve své závěrečné zprávě o parlamentních volbách v březnu 2015 OBSE vyzvala k novelizaci tohoto ustanovení zákona za účelem zajištění nezávislosti Výboru<sup>60</sup>.

Pravomoci Výboru pro dohled nad financováním politických stran jsou omezené, neboť nemůže iniciovat legislativní změny, uvalovat pokuty nebo vyšetřovat možné porušování zákona. Pravomoc ukládat peněžité pokuty má ve chvíli, kdy politická strana není v souladu se správními pokyny Výboru. Výbor pro dohled nad financováním politických stran může vycházet ze stížností nebo iniciovat vlastní šetření. V souladu se zákonem musí Výbor předat případy vyžadující prošetření na policii. Dochází tak k prodlení a provádění této povinnosti je problematické. Politické strany jsou povinny předkládat Výboru čtvrtletní a roční zprávy o příjmech a výdajích. Zákon nevyžaduje podávání zpráv o výdajích třetích stran vzniklých těmto stranám v průběhu kampaně.

Výbor pro dohled nad financováním politických stran může zasáhnout proti individuálnímu kandidátovi, pokud nepředložil svoji zprávu z volební kampaně, nevrátil zakázaný dar, nezaznamenal informaci o přijatém daru, nepřevedl zakázané dary do státního rozpočtu, nepředložil přehled svých volebních výdajů či nepředložil do stanoveného data doklad, o který ho Výbor požádá.<sup>61</sup> Nezávislý kandidát se může proti rozhodnutí Výboru odvolat. Na nezávislého kandidáta, který nepředložil

---

<sup>55</sup> Článek 12,5 Zákona o politických stranách

<sup>56</sup> Články 12,8 and 12,9 Zákona o politických stranách

<sup>57</sup> Zákon o politických stranách, jež vstoupil v platnost v dubnu 2011, dal vzniknout Výboru pro dohled nad financováním politických stran.

<sup>58</sup> Článek 12, 8(1), (2) Zákona o politických stranách

<sup>59</sup> Článek 12,10 (4) Zákona o politických stranách

<sup>60</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160131>, strana 10

<sup>61</sup> Článek 12,11 Zákona o politických stranách

zprávu z volební kampaně<sup>62</sup> nebo neinformoval Výbor o využívání běžného účtu pro účely volební kampaně, bude uvalena pokuta<sup>63</sup>.

#### 4.1.4 Závěry

Je třeba si uvědomit, že prostředky ze státního rozpočtu jsou určeny výhradně pro politické strany<sup>64</sup>, jež se účastnily parlamentních voleb. Pro získání těchto veřejných prostředků je nutné, aby politická strana získala alespoň jedno procento hlasů.<sup>65</sup> To znamená, že financování politických stran a nezávislých kandidátů z veřejných zdrojů je rozdílné. Financování nezávislých kandidátů je výhradně soukromé, zatímco politické strany mohou přijímat soukromé i veřejné finanční prostředky a tyto veřejné prostředky mohou použít pro svou aktuální činnost nebo pro účely volební kampaně.

Obecněji řečeno, Estonský volební systém je ovládán politickými stranami.

Za druhé, absence limitů na volební výdaje by mohla podporovat tendenci upřednostňovat v praxi bohaté kandidáty. Odradí ty, kteří nemají dostatek zdrojů, a může vytvořit politickou závislost na dárcích. Toto riziko je velmi reálné, protože neexistuje ani žádný limit na výši daru, kterým může dárci kandidátovi přispět.

Za třetí, nezávislí kandidáti nejsou povinni zveřejňovat dary pravidelně, ale pouze během volební kampaně<sup>66</sup>. Ve své poslední zprávě z třetího hodnotícího kola<sup>67</sup> skupina GRECO vítá novelizaci Zákona o politických stranách, na jejímž základě budou nyní politické strany a volební koalice pravidelně zveřejňovat přijaté dary, ale naopak lituje, že nebyla zakotvena žádná podobná pravidla upravující problematiku nezávislých kandidátů, kteří mají pouze za povinnost ve zprávě po volbách zveřejnit informace o darech přijatých v rámci volební kampaně. Za období aktivní volební agitace se považuje čas po ukončení lhůty pro registraci kandidátů<sup>68</sup>, což je 45 dnů před datem voleb<sup>69</sup>. Kandidáti proto mohou mít tendenci kumulovat dary spíše před zahájením ostré volební kampaně.

## 4.2 Francie

### 4.2.1 Systém zastupování

Francouzský volební systém je založen na většinovém principu a volby probíhají ve dvou kolech v jednomandátových volebních obvodech. Voleni mohou být všichni francouzští občané starší 18 let, kteří neztratili občanská práva a jsou způsobilí k právním úkonům. Pro zvolení poslancem v prvním kole musí kandidát získat nadpoloviční většinu, to znamená více než polovinu hlasů. Aby byly volby platné, musí se zúčastnit alespoň 25 % oprávněných voličů. Pokud není žádný z kandidátů zvolen v prvním kole, koná se druhé kolo. Do druhého kola postupují pouze ti kandidáti, kteří získali v prvním kole alespoň 12,5 % hlasů. Ve druhém kole stačí ke zvolení poměrná většina a vítězem je kandidát s nejvyšším počtem hlasů. Poslanci jsou voleni na funkční období pěti let.

Drtivá většina kandidátů kandiduje za nějakou politickou stranu. Po svém zvolení jsou poslanci většinou členy politického klubu v rámci dolní komory (Národního shromáždění). Být členem klubu není však povinné. Poslanec nezařazený v klubu je na seznamu poslanců veden jako "bez příslušnosti

<sup>62</sup> 12,17 Zákona o politických stranách (až 300 jednotek)

<sup>63</sup> Článek 12,15 Zákona o politických stranách (až 200 jednotek)

<sup>64</sup> Článek 12,7 Zákona o politických stranách

<sup>65</sup> Ve volbách do Riigikogu v roce 2015 kandidovalo 11 stran, 6 stran dostalo více než 1 % hlasů

<sup>66</sup> Článek 12,8 Zákona o politických stranách

<sup>67</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10\\_Second\\_ADD\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_ADD_Estonia_EN.pdf). Estonské úřady plánovaly návrh zákona o zveřejňování darů nezávislým kandidátům tak, aby legislativa byla platná nejpozději před celostátními volbami v lednu 2014.

<sup>68</sup> Článek 5 (1) Zákona o volbách do Riigikogu

<sup>69</sup> Článek 30 (2) Zákona o volbách do Riigikogu

ke klubu” a obvykle se o něm mluví jako o “nezařazeném”. Z celkového počtu 577 poslanců je v tomto volebním období 10 nezařazených. Volební systém nezávislé kandidáty neupřednostňuje a nepodporuje je ani dolní komora. Protože v posledních volbách se do Národního shromáždění dostala většina poslanců z malých stran, nebyli schopni dosáhnout hranice 15 poslanců k vytvoření politického klubu. Příslušnost k politickému klubu přináší podstatné výhody zejména v legislativním procesu.

## **4.2.2 Financování volebních kampaní**

### **4.2.2.1 Veřejné financování**

Limity volebních výdajů platí pro všechny volební obvody s více než 9 000 obyvateli. Výdajový limit pro prezidentské volby 2012 byl 16 851 milionů € při prvním kole voleb a 22 509 milionů € při druhém. Průměrný limit výdajů při volbách do zákonodárského sboru je cca 60 000 € a tento strop se každé 2 roky upravuje podle inflace. V případě, že kandidát získá více než 5 % hlasů v 1. kole, dostává paušální náhradu. Ze zákona je maximální výše této paušální částky 47,5 % horní hranice volebních nákladů definovaných každým volebním obvodem v závislosti na počtu jeho obyvatel. Pro získání úhrady nákladů musí kandidát splňovat několik požadavků: jmenovat zástupce pro finanční věci, a to jednotlivce nebo sdružení, a v zákonné lhůtě předložit výkaz příjmů a výdajů kampaně, který musí být zpracován účetním, jenž je členem Asociace certifikovaných účetních. Výše úhrady paušální částky byla pro prezidentské volby 2012 celkem 36,3 milionů €a při volbách do zákonodárského sboru ve stejném roce to bylo 49,3 milionů €.

### **4.2.2.2 Soukromé financování**

Jsou povoleny pouze dary od fyzických osob, z domova i ze zahraničí, a to v maximální výši 4 600 € na jednoho dárce ročně (pro kandidáta) a 7 500 € na dárce ročně (pro stranu). Přispívat mohou i členové stran a za strany volení úředníci. Dárce jako právnickou osobou může být strana. Francouzský Volební zákon zakazuje kandidátům přijímat dary nebo jiné výhody od osob ve veřejných funkcích a veřejnoprávních subjektů. Vyúčtování kampaně může být zamítnuto z důvodu, že kandidát porušil toto ustanovení a nepovolený dar nebo výhodu přijal. Národní komise pro výkaznictví kampaní a financování politických stran (CNCCFP), která je kontrolním orgánem politických stran a financování volebních kampaní a také Volební soud musí posoudit, zda má být výkaz příjmů a výdajů kampaně odmítnut, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem a zejména s ohledem na výši daru nebo hodnotu výhody, podmínkám, za kterých byla výhoda nebo plnění v naturáliích poskytnuto a jejich výši. Například občasné použití kopírky kandidátem není výhodou, jež by získanou částkou a povahou opravňovala odmítnutí výkaznictví kampaně kandidáta.

Výdaje jsou považovány za volební náklady a jsou tudíž uplatnitelné pro paušální náhradu v tom případě, že byly investovány do aktivit zaměřených na získání hlasů a musí být vynaloženy kandidátem nebo jinou osobou s jeho souhlasem v rámci zákonné volební kampaně, která začíná jeden rok před prvním v měsíci, ve kterém se volby uskuteční. Z kazuistiky například vyplývá, že pokud si kandidát koupí oblek, není tento výdaj považován za volební náklad a nelze žádat o paušální náhradu<sup>70</sup>. Komerční reklama v médiích je ve Francii zakázána šest měsíců před volbami<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> CE, 30 novembre 2005, Mme Le Pen, req. 273319 ; CC, 2002-115 PDR, 26 septembre 2002, décision relative au compte de campagne de M. François Bayrou, candidat à l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002, Rec. strana 242.

<sup>71</sup> Článek L 52-1 Volebního zákona

Při překročení stropu výdajů může Národní komise (CNCCFP) finanční zprávu odmítnout. Pokud toto odmítnutí potvrdí i Volební soud a pokud je toto překročení významné (například 17 %), kandidát může ztratit nárok na paušální náhradu a na dobu tří let být prohlášen nezpůsobilým k volbám. Stejně pravidlo platí i v případě výrazného porušení právní úpravy financování volebních kampaní (například před rokem 2013 kandidáti prováděli přímé platby a nepostupovali prostřednictvím zprostředkovatele). Tuto sankci spočívající v prohlášení nezpůsobilosti není možno uplatnit v prezidentských volbách, ale jinak platí pro všechny volby. Při volbách do zákonodárského sboru v roce 2007 byl trest prohlášení nezpůsobilosti u zvolených poslanců uvalen dvakrát, při volbách do zákonodárského sboru v roce 2012 třikrát.

#### **4.2.2.3 Výkaz volebních nákladů a výdajů kandidátů**

Ve volebních obvodech s více než 9 000 obyvateli jsou všichni kandidáti ve volbách (prezidentských, do zákonodárských sborů, senátních, regionálních, obecních či do Evropského parlamentu) povinni předložit výkaz volebních nákladů a výdajů. Tento výkaz za ně Národní komisi (CNCCFP) ze zákona předkládá autorizovaný účetní, a to nejpozději 10. pátek po skončení prvního kola. Kandidáti, kteří v prvním kole hlasování nezískali ani 1 % hlasů, jsou z této povinnosti vyňati.

Tento výkaz nákladů a výdajů kandidáta na kampaň musí zahrnovat informace o darech od jednotlivců, osobních příspěvcích kandidátů, bankovních úvěrech kandidátů, výpůjčkách od politických stran, výdajích hrazených stranami, nepeněžních příspěvcích kandidátů a politických stran a ostatních příjmech.

Kandidáti jsou povinni jmenovat finančního zástupce nebo zprostředkovatelský subjekt pro volební financování. Takováto osoba nebo subjekt jsou jedinými prostředníky financování kampaně. Shromáždí finanční prostředky na kampaň rok před datem voleb a jejich práce končí až dnem podání výkazu, t.j. 10. v pátek po prvním kole hlasování. Vypořádávají výdaje vzniklé přímo kandidátovi nebo jeho/jejím jménem. Musí u banky nebo na poště otevřít zvláštní účet pro všechny transakce spojené s volební kampaní. Podle příslušného ustanovení Volebního zákona musí být z názvu účtu patrné, že majitel účtu působí jako finanční zástupce a byl kandidátem k této věci řádně pověřen. Kandidát na prefektuře příslušné k místu bydliště ohlásí totožnost svého finančního zástupce, a to při ohlášení kandidatury. Je to způsob, jak kandidátům pomoci centralizovat náklady a příjmy volební kampaně.

Výdajové doklady přiložené k darům od fyzických osob, jejichž hodnota nepřesahuje prahovou hodnotu 3000 € a jež slouží jako doklad pro účely přiznání k dani, nesou jméno kandidáta. Skupina GRECO v jednom ze svých Doporučení<sup>72</sup> navrhla, aby francouzské orgány lépe stanovily hranici, nad kterou je třeba uvést totožnost dárců. Francouzské orgány však zastávají názor, že by to nadměrně ohrožovalo zásadu svobody politického přesvědčení, jejímž důsledkem je mimo jiné i právo na tajné hlasování. S ohledem na nízký strop povolených příspěvků, 4600 € na kandidáta a 7500 € na politickou stranu, bychom riziko nadměrného vlivu darů od jednotlivců na politické aktéry neměli přeceňovat.

---

<sup>72</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)5\\_France\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)5_France_Two_EN.pdf)

#### **4.2.2.4 Dohled nad výkazy volebních nákladů a výdajů kandidátů a sankce**

Národní komise CCNCFP je nezávislý správní orgán složený z 9 aktivních nebo čestných členů nejvyšších soudů: tři ze Státní rady, tři z Kasačního soudu a tři z Auditního dvora. Tito členové si mezi sebou volí svého předsedu. Rozpočet Národní komise v roce 2015 činil 6,7 milionů €, z toho 4,2 milionů € osobních nákladů a 2,5 milionů € na provoz. Komise má 47 zaměstnanců. V roce 2015 měla Národní komise prověřit kolem 11 600 výkazů kandidátů ve volbách v departamentech a 250 výkazů u krajských voleb.

Národní komise (CNCCFP) má šest měsíců na schválení, zamítnutí či přezkum výkazů volebních nákladů a výdajů. Ve volbách do zákonodárského sboru bylo v roce 2007 zamítnuto 2,5 % těchto výkazů, v roce 2012 to bylo 2,1 %.

Pokud je výkaz volebních nákladů a výdajů přijat jako odpovídající, stát garantuje kandidátům, kteří dostali alespoň 5 % odevzdaných hlasů v prvním kole, 47, 5 % úhradu nákladů jejich volebních výdajů. Pro odmítnutí výkazu volebních nákladů a výdajů mohou být různé důvody, jako například absence účtu otevřeného finančním zástupcem, nezaúčtovaný deficit, k výkazu nejsou připojeny žádné faktury, významné překročení stropu výdajů, atd. V případě, že Národní komise (CNCCFP) odmítne výkaz volebních nákladů a výdajů, předá věc soudu, jenž je příslušný k řešení voleb. V případě, že se Národní komise (CNCCFP) domnívá, že došlo ke spáchání trestného činu, věc předá státnímu zástupci.

Národní komise (CNCCFP) standardně rozhoduje ve lhůtě šesti měsíců od uplynutí lhůty pro předložení výkazů volebních nákladů a výdajů. Tato lhůta se však zkrátí na dva měsíce v případě, že volby napadne volič, jenž zvažuje podání žaloby.

Kandidát se proti rozhodnutí Národní komise (CNCCFP) může odvolat k příslušnému soudu.

Pokud příslušný soud zamítne výkaz volebních nákladů a výdajů, má to za následek ztrátu paušální náhrady výdajů. Například výdaje Nicolase Sarkozyho na prezidentské volby 2012 překročily zákonný strop výdajů o 2,1 % a Sarkozy tak ztratil nárok na paušální náhradu, jež činila 10,8 milionu €<sup>73</sup>. Podle rozhodnutí Ústavní rady ze dne 4. července 2013 o odvolání Nicolase Sarkozyho proti výroku Národní komise (CNCCFP)<sup>74</sup>, byla CNCCFP při zamítnutí jeho výkazu v právu. I když porušení pravidel nevyústí v odmítnutí výkazu volebních nákladů a výdajů, paušální náhrada může být snížena v závislosti na počtu a závažnosti porušení<sup>75</sup>.

Mezi ostatní možné sankce za porušování práva patří prohlášení nezpůsobilosti k volbám, což je jedna z hlavních charakteristik francouzského systému. Tato sankce může být nařízena soudem v případě, že výkaz volebních nákladů a výdajů byl oprávněně zamítnut z důvodu podvodu nebo vážného porušení pravidel o financování volební kampaně.

Zákaz může být vydán na dobu nejvýše 3 let, a to ke všem volbám s výjimkou předcházejících voleb. Je to velmi odstrašující sankce. Z 6 603 kandidátů ve volbách do zastupitelského sboru v roce 2012

<sup>73</sup> Tento deficit byl vyrovnán dary straníků.

<sup>74</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/french-presidential-election-2012/french-presidential-election-2012.104965>

<sup>75</sup> Článek L 52-11-1 Volebního zákona

jich bylo 195 Ústavní radou prohlášeno za nezpůsobilé. V 18 případech kandidát svou situaci na základě řízení napravil a kandidovat mohl a v 19 případech Ústavní rada neshledala porušení pravidel natolik závažným, aby uvalila trest nezpůsobilosti. Pokud tento trest platí na dobu tří let, v praxi je zvolený zástupce nezpůsobilý po celou dobu trvání mandátu a musí být nahrazen jiným voleným zástupcem. Je třeba si zdůraznit jednu věc - prohlášení nezpůsobilosti lze uplatnit u všech voleb s výjimkou prezidentské volby, neboť vyhlášení výsledků voleb Ústavní radou je ve formě soudního rozhodnutí a je vyneseno těsně po druhém kole. Nelze ho tudíž později zpochybnit. V souladu s článkem 62 Ústavy je oznámení výsledků prezidentské volby závazné pro orgány státní správy a všechny soudy.

Národní komise (CNCCFP) může nejenom uvalit sankce, ale pokud se domnívá, že byl spáchán trestný čin, může se obrátit na státního zástupce. Podle Volebního zákona hrozí za trestný čin sankce ve formě pokuty ve výši 3 750 € nebo odnětí svobody v trvání nejvýše jednoho roku.

Z obecného hlediska má francouzská právní úprava financování politických stran dvě přednosti - omezení výdajů na volební kampaň a nižší závislost politických stran a kandidátů na soukromých dárcích.

### 4.2.3 Závěry

Nezávislou kandidaturu mohou usnadnit dvě věci - univerzální většinový volební systém ve volebních obvodech a samofinancování volebních kampaní kandidátů prostřednictvím osobních prostředků a půjček. Ve volbách do zákonodárného sboru v roce 2012 představovaly osobní finanční prostředky 71 % příjmů kandidátů<sup>76</sup>. Ale v praxi jsme zjistili, že 98 % zvolených poslanců v těchto volbách bylo nominováno politickými stranami. Nezávislí kandidáti mohou jít do voleb v obvodech, kde, jak známo, mohou získat prostředky, ale budou podléhat stejným pravidlům týkajícím se darů a výdajů jako straničtí kandidáti, budou muset sjednat finančního zástupce, atd. Pokud požadavky na transparentnost kandidátů budou podobné požadavkům pro politické strany (účty, certifikování účetní), kandidáti politických stran budou mít větší šance na zvolení než nezávislí kandidáti. Členové stran budou navíc členy politických klubů, což znamená širší pole působnosti na plenárních zasedáních.

## 4.3 Irsko

### 4.3.1 Systém zastupování

Irský parlament (*Oireachtas*) je dvoukomorový a skládá se z volené dolní komory se 166 členy (*Dail Eireann*) a nepřímo voleného šedesátičlenného senátu (*Seanad Eireann*). Při volbách do dolní komory parlamentu jsou zástupci voleni na pětileté funkční období za pomoci systému jednoho přenosného hlasu<sup>77</sup>. Systém přenosného hlasu je poměrný volební systém, na jehož základě volič označuje preferované kandidáty podle pořadí a hlas je přenosný na další kandidáty v pořadí. Poměrný volební systém na bázi jednoho přenosného hlasu (Proportional representation with a single transferable vote) umožňuje voliči označit na kandidátní listině preferovaného kandidáta a další kandidáty podle pořadí oblíbenosti. Na kandidátce jsou jména kandidátů seřazena abecedně.

<sup>76</sup> Droit des élections, Laurent Touvet, Yves-Marie Doublet, Economica 2014, 2nd Edition, strana 335

<sup>77</sup> Při příštích všeobecných volbách se to změní a bude se volit 158 členů zastupujících 40 volebních okresů

Na kandidátní listině tedy volič označí preferovaného kandidáta číslem jedna a pokračuje dále číslem dvě a tři a tak dále. Před sčítáním hlasů je třeba stanovit kvótu, jejímž účelem je zajistit, aby v daném volebním obvodu nebylo zvoleno více kandidátů, než je počet mandátů přidělených danému obvodu. Počítá se tak, že se počet platných odevzdaných hlasů ve volebním obvodu dělí počtem mandátů v obvodu + 1 a k výsledku se přičte + 1. Například ve čtyřmanátovém obvodu ve volbách do *Dailu* přijde k volbám 50 000 voličů, 50 000 se vydělí 4 plus 1 (tj. pěti) a výsledek je 10 000. Pokud počet hlasů pro vítězného kandidáta přesahuje kvótu, jsou přesahující hlasy poměrně rozděleny těm dalším kandidátům, které jeho voliči označili následující nižší preferencí. To je potom jeden přenosný hlas. Například pokud kandidát A přesáhne kvótu v prvním kole po sečtení všech hlasů o celkem 900 hlasů a z těch, kdo ho preferovali na prvním místě, má 30 % na druhém preferenčním místě kandidáta B, potom kandidát B nedostane 30 % všech hlasů kandidáta A, ale pouze 30 % převisu hlasů kandidáta A, tj. 270 hlasů (30 % z 900). Tento systém má dvě implikace. Volič může hlasovat pouze pro jednoho kandidáta, ale uvedením preferencí na dalších místech může hlasovat i pro další kandidáty. Volič si může vybrat nezávislého kandidáta nebo zástupce strany. V tomto volebním systému trvá sčítání hlasů a vypočítávání mandátů celé dva dny. Zvolený nezávislý kandidát obvykle určí, komu mají být jeho hlasy dosažené nad kvótu převedeny.

Tento systém je často kritizován jako nevýhodný pro dosažení majority a tudíž i silné vlády, ale pro země, kde je více menších volebních okresů, má své výhody.<sup>78</sup> Podle článku 16 Ústavy nesmí být počet mandátů na volební obvod menší než tři. Poměrně se tedy ve 43 volebních obvodech volí 3, 4 nebo 5 zástupců v závislosti na počtu obyvatel.

Kandidáti musí být občany Irska, být starší 21 let a nesmí být vyloučeni z možnosti kandidovat do *Dáilu*.

Kandidáti na křeslo v *Dáilu* musí splnit jednu z následujících podmínek:

- Stranická příslušnost – voličům je možno dát o příslušnosti ke straně více informací, například lze připojit fotografii nebo logo strany (musí být splněny určité podmínky týkající se tvaru a velikosti). Pokud kandidát nezveřejňuje fotografii a/nebo logo, nechá se místo na hlasovacím lístku prázdné. V případě, že je uchazeč bez stranické příslušnosti, může se sám označit jako nezařazený nebo ponechat odpovídající pole prázdné.

- Čestné prohlášení 30 volitelů (assentors) v příslušném volebním obvodu *Dailu*.
- Kandidáti nebo někdo v jejich zastoupení musí složit zálohu ve výši 500 €.

Voleb do dolní komory *Dail* se v roce 2011 účastnilo celkem 566 kandidátů, nezávislých bylo 174<sup>79</sup> a 16 z nich po volbách usedlo do parlamentních lavic (10 % celkového počtu). Ve volebních obvodech se třemi nebo více mandáty má zavedený nezávislý kandidát šanci na zvolení i bez stranické příslušnosti.

<sup>78</sup> Irlande, Dictionnaire des élections, Presses universitaires de France, 2001, strana 543

<sup>79</sup> OBSE/ODHIR Early parliamentary elections 25. 2. 2011



## 4.3.2 Financování volebních kampaní<sup>80</sup>

### 4.3.2.1 Volební výdaje

Systém dohledu a omezení výdajů na volební kampaně politických stran a kandidátů zakotvil Volební zákon z roku 1997, který byl od té doby několikrát novelizován. Politické strany i kandidáti musí dokladovat veškeré výdaje na volební klání, a to včetně výdajů na reklamu, propagaci, soupeření s protikandidáty a boj o hlasy. Volební období začíná dnem rozpuštění *Dailu* a běží až do dne voleb (obojí včetně).

Volební zákon stanovuje limity výdajů kandidátů na volební kampaň. Limity jsou následující:

- 45 200 € u kandidáta v pětimandátovém volebním obvodu;
- 37 650 € u kandidáta v čtyřmandátovém volebním obvodu;
- 30 150 € u kandidáta ve třimandátovém volebním obvodu.

Každý kandidát je povinen určit svého volebního zástupce, který za něj bude vyúčtovávat výdaje v kampani. Zástupce může kandidátovi poskytovat i obecnou podporu ve volbách. Ke jmenování volebního zástupce kandidáta, který může být sám kandidátem, musí dojít nejpozději poslední den přijímání kandidatur a musí být oznámeno příslušnému úředníkovi. Kandidát nebo jeho zástupce mohou rovněž jmenovat jednoho asistenta zástupce pro každý volební okrsek ve volebním obvodu, který kandidátovi ve volebním okrsku pomáhá a působí jako asistent volebního zástupce kandidáta v příslušném okrsku. Jmenování asistenta zástupce musí být oznámeno písemně příslušnému úředníkovi osobou, jež asistenta pověřila.

Také každá strana má svého pověřeného zástupce. Tento zástupce, spolu se zástupcem kandidáta, jsou povinni předložit Komisi pro standardy (Standards in Public Office Commission), ve lhůtě maximálně 56 dnů ode dne voleb, písemné prohlášení všech výdajů vzniklých v souvislosti s volební kampaní. Kopie těchto prohlášení předložených Komisi pro standardy, se ukládá v parlamentním archivu.

Zákon rovněž stanovuje, jak budou hrazeny volební náklady. Pokud kandidát získá alespoň jednu čtvrtinu kvóty hlasů za volební obvod, ve kterém kandidoval, může požádat o uhrazení svých volebních výdajů až do celkové výše 8 700 €.

### 4.3.2.2 Financování volebních kampaní

Volení zástupci z řad veřejnosti a kandidáti nesmějí přijmout dar (od jedné osoby v daném roce), přesahující částku 1000 €.

V případě politické strany nebo „třetí osoby“ nesmí maximální hodnota přijatého daru přesáhnout 2 500 €<sup>81</sup>.

Je zakázáno přijímat dary od cizinců žijících v zahraničí.

Pokud chce dar poskytnout „firemní dárcé“ a jeho hodnota by přesáhla 200 € na kandidáta, voleného zástupce, politickou stranu nebo skupinu ve volbách, musí se zaregistrovat u Komise

<sup>80</sup> <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/PublicationsDocuments/FileDownload>, 1869, en.pdf

<sup>81</sup> Článek 23A Volebního zákona z roku 1997, financování politických stran (novela) 2012

pro standardy. Od nezaregistrovaného „firemního dárcce“ nelze přijmout žádný dar přesahující hodnotu 200 €<sup>82</sup>.

„Firemním dárcem“ se rozumí právnická osoba, sdružení nebo fond. K daru od registrovaného dárcce, jehož hodnota přesahuje částku 200 €, musí být přiloženo prohlášení, že s darem souhlasí akcionáři, členové sdružení nebo pověřenci.

Maximální povolená výše daru v hotovosti je 200 €v jednom roce. Dary v hotovosti přesahující částku 200 €jsou zakázány.

Bezplatná služba poskytovaná jednotlivcem, včetně využití jeho motorového vozidla, soukromého telefonu, atd., kdy služba není poskytována jako součást pracovní náplně daného jednotlivce nebo jeho podnikání<sup>83</sup> je rovněž považována za dar. Náklady vzniklé registrovaným politickým stranám nejsou považovány za dar kandidátovi.

Dostane-li kandidát od finanční instituce půjčku za běžných podmínek, tento úvěr není považován za dar. Pokud však kandidát od finanční instituce dostane půjčku s úroky nižšími, než je nejnižší sazba příslušného finančního ústavu nebo pokud úvěr není splacen v souladu s podmínkami, za nichž jsou půjčky běžně poskytovány, a je jen částečně splacen, financování takto získané kandidátem může být považováno za dar, a jako takové může podléhat zveřejnění a počítat se do limitů platných pro přijímání darů<sup>84</sup>.

#### **4.3.2.3 Finanční výkazy**

Každý člen irského parlamentu *Dail* je povinen do 31. ledna následujícího roku předložit Komisi pro standardy prohlášení o přijatých darech, jejichž hodnota přesahuje 600 €. Prohlášení musí obsahovat stejné informace o těchto darech, jaké jsou povinni poskytovat kandidáti.

Neúspěšní kandidáti ve volbách do *Dailu* jsou povinni poskytnout Komisi pro standardy, do 56 dnů po datu voleb, prohlášení o darech, jejichž hodnota přesahuje 600 € a jež byly přijaty na podporu jejich volební kampaně. Prohlášení musí obsahovat informace o těchto darech a také o příslušných dárcích.

Článek 24 (1A) Volebního zákona z roku 1997 stanovuje, že osoba je povinna předložit Komisi pro standardy prohlášení o darech nebo čestné prohlášení, pokud poskytla v daném roce dary v celkové hodnotě přesahující 1 500 € dvěma či více osobám, kteří byli v době poskytnutí daru členy téže politické strany, nebo politické straně a jednomu nebo více členům takové strany. Prohlášení o darech (čestné prohlášení) musí uvádět podrobnosti o darech a obdarovaných osobách a musí být předloženo do 31. ledna následujícího roku.

Pokud dárcce nemá v úmyslu postupovat v souladu s tímto požadavkem a člen nebo kandidát ve volbách je si této skutečnosti vědom, nesmí od tohoto jedince dar přijmout. Pokud by byl takový

---

<sup>82</sup> Článek 23AA Volebního zákona z roku 1997, Elektorát (Amendment) Political Funding Act 2012

<sup>83</sup> Článek 22 b (iii) Volebního zákona z roku 1997

<sup>84</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Election-Guidelines/General-Election-Candidates-and-Election-Agents-2011>

dar i tak přijat, je třeba jej Komisi pro standardy do 14 dnů po přijetí oznámit a dar či ekvivalent jeho hodnoty převést na účet Komise pro standardy.

V roce 2014 bylo přijato sedm prohlášení individuálních dárců. Celková hodnota jejich darů byla 56 520 €. Podrobnosti o darech poskytnutých v roce 2014 individuálními dárci jsou uvedeny ve zprávě, jež je k dispozici na internetových stránkách Komise pro standardy.

Prohlášení o darech musí zahrnovat<sup>85</sup>: datum přijetí daru, informace o tom, zda byl dárcem o dar požádán, a pokud ano, kým (jméno), zda byl k daru vystaven doklad, a pokud ano, kým byl vystaven a s jakým datem. Neposkytnutí výše uvedených informací je porušením zákona.

Pokud kandidát obdrží v jednom kalendářním roce peněžitý dar, jehož hodnota přesahuje 100 €, musí si zřídit u finanční instituce pro účely přijímání darů účet.

Všechny politické strany musí do 31. března následujícího roku předložit Komisi prohlášení o tom, zda obdržely dary v hodnotě přesahující 1 500 € s uvedením údajů o veškerých takových darech a příslušných dárcích. Stejně jako u kandidátů a členů parlamentu Dáil, toto prohlášení musí také obsahovat další podrobné informace o těchto darech. Všichni veřejní činitelé, neúspěšní kandidáti ve volbách a třetí strany, kteří obdrží dar pro politické účely v hodnotě převyšující částku 100 € v jednom roce, si musí zřídit u finanční instituce pro účely přijímání darů účet, na nějž v následujícím roce po otevření účtu finanční dary přijímají.

Ke každoročnímu a povolebnímu prohlášení o darech se musí přiložit i výpis z účtu vedeného u finanční instituce, z nějž jsou patrné pohyby na účtu, a také osvědčení o tom, že všechny dary byly převedeny na příslušný účet a byly použity pro politické účely.

Novelou z roku 2012 byla do volebního zákona zakotvena nová Hlava IX, jež stanovuje povinnost politických stran zveřejňovat účty a předkládat je k auditu<sup>86</sup>. Politická strana, jež tuto povinnost neplní, může ztratit možnost čerpat státní podporu. Audit se provádí nejpozději šest měsíců od konce účetního období, ke kterému se příslušná účetní závěrka vztahuje.

#### **4.3.2.4 Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce**

Komise pro standardy je nezávislý orgán ustavený v prosinci 2001 v souladu se Zákonem o standardech výkonu veřejných funkcí (2001). Má šest členů a předsedá jí bývalý soudce Nejvyššího soudu.

Volební zákon vyžaduje, aby Komise pro standardy sledovala a, pokud to považuje za vhodné, hlásila předsedovi parlamentu Dáil následující:

- Přijímání a zveřejňování darů přijatých politickými stranami, členy obou komor irského a Evropského parlamentu a kandidátů do sboru Dáil, Senátu, Evropského parlamentu a prezidentských voleb.
- Zřízení a vedení účtů pro účely politických darů.

<sup>85</sup> Článek 20 of Volebního zákona z roku 1997

<sup>86</sup> Část IX Volebního zákona z roku 1997, Dodatek o volebním financování 2012

- Omezení, zveřejňování a úhrady volebních nákladů.
- Veřejné financování politických stran, jež se pro toto financování kvalifikují.
- Registrace "třetích stran" (tj. skupin na podporu kampaně / zájmových nebo lobbystických skupin nebo jednotlivců, kteří přijímají dary pro politické účely přesahující hodnotu 127 €) a dalších osob.

Komise pro standardy může provést jakékoliv šetření nezbytné pro plnění svých statutárních funkcí.

Komise pro standardy je povinna periodicky vypracovávat a zveřejňovat metodiku a poskytovat poradenství subjektům a osobám, na něž se vztahují ustanovení volebních zákonů. Postupovat v souladu s pokyny zveřejněnými nebo informacemi poskytnutými Komisí pro standardy je ze zákona povinné, s výjimkou situací, kdyby takový postup byl v rozporu s ustanovením či ustanoveními Volebního zákona.

Komise pro standardy rovněž poskytuje veřejnosti možnost nahlížet a pořizovat kopie prohlášení o darech, závěrek a výkazů volebních nákladů, atd., jež ze zákona shromažďuje.

Kandidát, jenž svému volebnímu zástupci neposkytne příslušné údaje o výdajích vynaložených před jeho jmenováním, a to v dostatečném časovém předstihu tak, aby zástupce mohl své povinnosti řádně vykonávat, porušuje volební zákony.

Kandidát, jenž vynakládá prostředky na volební kampaň bez souhlasu svého nejmenovaného volebního zástupce nebo volebního zástupce strany, porušuje volební zákony.

Vědomé přijetí zakázaného daru může být trestáno pokutou až 2 500 €.

Kandidát, jenž nepřijme patřičné kroky v souvislosti s anonymními dary nebo zahraničními dary či dary převyšujícími předepsaný limit, může být potrestán pokutou ve stejné výši. Dárce, jenž nepředloží požadované prohlášení o daru, může být potrestán pokutou až 2 500 €. Dárce, jenž vědomě předloží podvodné nebo zkrslující prohlášení o daru, může být ve zkráceném řízení potrestán pokutou až 25 394,76 € a/nebo odnětím svobody na 3 roky. Osoba, jež byla shledána vinnou z neposkytnutí prohlášení o daru, se dopouští porušování zákona každý následující den po rozsudku, v němž prodlení trvá, a za každé takové porušení Volebního zákona může být ve zkráceném řízení odsouzena k pokutě až 500 € za den<sup>87</sup>.

### 4.3.3 Závěry

K transparentnosti volebního systému přispívá limit pro peněžní dary, registr „firemních dárců“, předkládání účetní závěrky i povinnost zveřejňování příspěvků na internetových stránkách Komise pro standardy. Transparentnost financování volebních kampaní posiluje i strop maximálních volebních výdajů. U financování politických stran ze státního rozpočtu Volební zákon nestanovuje, zda finanční prostředky mají být použity pro dlouhodobé nebo aktuální účely a nespecifikuje ani časové období takového financování. Komise se domnívá, že v těchto záležitostech je třeba zavést další opatření na zvýšení transparentnosti<sup>88</sup>. Ale ve své druhé zprávě o souladu (compliance report)

<sup>87</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Explanatory-Notes/Explanatory-Notes-for-Donors/>

<sup>88</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Annual-Reports/2014-Annual-Report/AnnualReport2014/chapter3.html>

skupina GRECO oceňuje úsilí směrem k vyšší transparentnosti financování stran a posílení požadavků na podávání prohlášení a zpráv.

## 4.4 Polsko

### 4.4.1 Systém zastupování

460 zástupců v Sejmu je voleno na základě poměrného volebního systému<sup>89</sup> ve 41 vícemandátových volebních obvodech s pětiprocentní volební klauzulí. Volební obvody mají mezi 7 a 20 volenými zástupci. Nezávislí kandidáti nemohou sami ve volbách do *Sejmu* kandidovat. Jediná možnost je společná kandidátka s ostatními kandidáty ve vícemandátovém volebním obvodu<sup>90</sup>. Článek 196 Volebního zákona (zákon z 5. 1. 2011) stanovuje v odstavci 1: „V procesu přidělování mandátů ve volebních obvodech bude přihlíženo pouze ke kandidátním listinám stran nebo koalic, jež překročily celostátní volební klauzuli 5 %“. Článek 208 (2) Volebního zákona uvádí: „Kandidát může být volen pouze v jednom obvodě, a to pouze na jedné kandidátní listině“. Souvislost mezi mandátem ve volebním okrese a výsledkem hlasování na národní úrovni byla předmětem kritiky, protože vylučuje politické strany, které se účastnily voleb jen v jednom volebním obvodu nebo jen v několika z nich. Tyto politické strany nejsou schopny překročit celostátní volební klauzuli<sup>91</sup>.

Volební právo má každý polský občan, který nejpozději v den hlasování dosáhl věku 18 let. Pasivní volební právo pro zvolení do Sejmu je určeno věkovou hranicí 21 let. Osoby, které byly na základě pravomocného rozhodnutí soudu zbaveny občanských nebo volebních práv, nemají aktivní ani pasivní volební právo<sup>92</sup>.

Občané s hlasovacím právem, pokud je jich alespoň 15, mohou vytvořit volební výbor voličů<sup>93</sup>. Pokud se jim podaří ve volebním obvodu získat alespoň 1 000 podpisů na podporu vytvoření volebního výboru voličů, musí její vytvoření oznámit Národní volební komisi.

Volební výbor voličů může kandidovat do voleb pouze na základě souhlasu Národní volební komise. Funkce volebního výboru politické strany plní pověřený orgán strany. V každém volebním obvodu by měl být předložen seznam kandidátů do výboru voličů. Podmínkou pro registraci kandidátní listiny ve vybraném obvodě je podpis alespoň 5 000 občanů s trvalým pobytem v daném volebním okrese<sup>94</sup>.

K automatické registraci i k registraci do celostátního obvodu je zapotřebí mít zaregistrovanou kandidátku v polovině volebních obvodů.

Oznámení na seznamu kandidátů volebního výboru voličů by mělo obsahovat příjmení, jméno (jména), zaměstnání a adresu každého kandidáta. Jména kandidátů jsou umístěna na seznamu v pořadí, jak je stanoveno volební komisí<sup>95</sup>.

---

<sup>89</sup> Článek 96 Ústavy

<sup>90</sup> Toto ustanovení není v souladu s Článkem 7.5 zprávy z kodaňského jednání OBSE 1990. Viz 2.1.2 této zprávy.

<sup>91</sup> M. Mirosław Granat, Mode de présentation des candidats au Parlement-traduction des intérêts des partis politiques ou des électeurs ? Les élections et la démocratie. Actes du colloque franco-polonais Paris les 5 et 6 avril 2001, Paris-Bialystok 2003

<sup>92</sup> Články 10 a 11 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>93</sup> Článek 89 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>94</sup> Článek 210 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>95</sup> Článek 212 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

Volební výbory, jejichž kandidátky se dostanou přes pětiprocentní volební klauzuli pro politické strany a osmiprocentní klauzuli pro koalice, dostanou přidělené mandáty volebních okresů vypočítané d'Hondtovou metodou<sup>96</sup>.

V praxi nezávislí kandidáti nemohou ve volbách do Sejmu kandidovat. Musí být na kandidátních listinách. Na tento bod poukazuje i OBSE ve své zprávě o parlamentních volbách ze dne 9. října 2011<sup>97</sup>. V referendu konaném dne 6. září 2015 polští občané odpovídali na otázku, zda jsou pro zavedení jednomandátových volebních obvodů pro volby do Sejmu. Občané byli sice ve prospěch reformy, ale jelikož volební účast byla 7,8%, což je výrazně pod hranicí nutných 50 %, toto referendum není právně závazné.

#### 4.4.2 Financování volebních kampaní

Co se týče veřejného financování volebních kampaní, volební výbory si výdaje ve volebních kampaních musí hradit z vlastních zdrojů. Finanční zdroje volebního výboru politické strany mohou být čerpány pouze z volebního fondu strany<sup>98</sup>, zatímco volebním výborům koalic a volebním výborům voličů mohou fyzické osoby, které jsou polskými občany, poskytovat finanční dary<sup>99</sup>. Při výše zmíněném referendu polští občané také rozhodovali o změně současného systému financování volebních kampaní, který zakazuje financování ze strany právnických osob a o soukromém systému financování, ale vzhledem k velmi nízké volební účasti zůstal systém beze změny. Zatímco fond na pokrytí nákladů na znalce a experty strany využívají k uhrazení podpory při odborné a zákonodárné činnosti, volební fond se používá k financování volební kampaně.

Příspěvek polského občana na volební výbor voličů nesmí překročit 15 násobek minimální mzdy<sup>100</sup>. U kandidátů stran je tento limit 45 násobek minimální mzdy<sup>101</sup>. Při překročení stropových hodnot přebytek propadá státu. Příjem volebního výboru strany může pocházet pouze z volebního fondu příslušné strany. K výkazu financování politické strany je připojen i seznam soukromých darů politickým stranám, ale není veřejně přístupný. Pro zveřejňování darů volebním výborům voličů platí jiná pravidla a informace o darech jsou zveřejňovány během volební kampaně. Takže požadavky na zveřejňování darů volebním výborům jsou striktnější, než požadavky na dary politickým stranám, což nespĺňuje zásady rovného přístupu k pravidlům transparentnosti kandidátů a politických stran, jež mají být harmonizována podle doporučení Rady Evropy z roku 2003.

Na stránkách volebních výborů se zveřejňují i informace o půjčkách. Zveřejnit se musí informace o výši půjčky, název poskytovající finanční instituce, základní podmínky splácení, datum, úroková sazba a další náklady spojené s půjčkou, a jména ručitelů<sup>102</sup>. Vzhledem k výši půjček, které si politické strany v Polsku berou, se skupina GRECO obávala, že tento způsob financování by mohl být zneužíván jako nástroj pro překračování limitu na volební dary<sup>103</sup>, ale opatření přijatá polskými orgány na zajištění splácení půjček přesně podle sjednaných podmínek posilují transparentnost tohoto

<sup>96</sup> Články 227 Článek 1, 232 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon). Viz poznámka pod čarou č. 51

<sup>97</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/87024>, 18. 1. 2012, strana 4

<sup>98</sup> Článek 132 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>99</sup> <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/pos.htm>

<sup>100</sup> Kolem 400 € měsíčně, Eurostat

<sup>101</sup> Článek 134 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>102</sup> Toto pravidlo se netýká voleb do místních orgánů.

<sup>103</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19\\_Second20Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second20Poland_EN.pdf);

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)16\\_ADD\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)16_ADD_Poland_EN.pdf)

velmi významného polského kanálu volebního financování<sup>104</sup>. Otázky financování volebních výborů voličů má na starosti zástupce pro financování<sup>105</sup>. Finanční zdroje volebních výborů se shromažďují na bankovních účtech<sup>106</sup>.

Zástupce pro financování předloží Národní volební komisi, nejpozději do tří měsíců po datu voleb, „zprávu o financování“ s údaji o příjmech, výdajích a finančních závazcích volebního výboru, včetně bankovních půjček a podmínek jejich splácní stanovených příslušnými úvěrovými institucemi, spolu s případným písemným vyjádřením auditora<sup>107</sup>. Při volbách do Sejmu a Senátu, volbách do Evropského parlamentu a volbě prezidenta republiky zveřejňuje Národní volební komise ve veřejném informačním bulletinu finanční zprávy volebních výborů do 30 dnů ode dne jejich předložení.

Ve svém dodatku k Druhé zprávě o souladu pro účely třetího kola Hodnotící zprávy o financování politických stran v Polsku, která byla zveřejněna v lednu 2015, GRECO uvádí, že „*stále dochází ke oddělenému zveřejňování různých zpráv předkládaných stejnými politickými stranami a stále neexistuje jednotný dokument, jenž by sloužil jako jasný a ucelený přehled o finanční situaci dané politické strany*“<sup>108</sup>.

#### 4.4.3 Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce

Dohled prování Národní volební komise, jež je složena ze tří soudců Ústavního soudu, jmenovaných předsedou Ústavního soudu, tří soudců Nejvyššího soudu, jmenovaných předsedou Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu, jmenovaných předsedou Nejvyššího správního soudu.

Nejpozději šest měsíců po odevzdání finanční zprávy buď Národní volební komise přijme zprávu bez výhrad, přijme ji s malými výhradami nebo ji odmítne<sup>109</sup>. K odmítnutí dochází, pokud volební výbor přijme prostředky od jiného zdroje než od volebního fondu nebo pokud nejsou přijaté věcné dary nebo finanční podpora v souladu se zákonnými pravidly. Volební výbor se proti posouzení finanční zprávy Národní volební komisí může odvolat. V případě odmítnutí finanční zprávy volebního výboru Národní volební komisí se finanční zástupce příslušného volebního výboru proti rozhodnutí Národní volební komise může odvolat k Nejvyššímu soudu<sup>110</sup>. Pokud volební výbor finanční zprávu nepodá, ztrácí nárok na podporu ze státního rozpočtu. Pokud Národní volební komise odmítne finanční zprávu nebo pokud soud zamítne odvolání, podpora ze státního rozpočtu se krátí o částku odpovídající trojnásobku částky získané nebo vynaložené nezákonným způsobem<sup>111</sup>. Financování získané volebním výborem nezákonným způsobem bude převedeno na účet ministerstva financí.

Kromě pokuty hrozí za porušování Volebního zákona i trestněprávní sankce. Ten, kdo získá finanční prospěch volebnímu výboru nebo vynakládá finanční prostředky volebního výboru z jiných důvodů než těch, jež souvisejí s volebními účely, získá finanční prospěch volebnímu výboru nebo vynakládá finanční prostředky volebního výboru nebo je v rozporu s výdajovými limity, převádí ve prospěch

<sup>104</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820122919\\_Second20Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820122919_Second20Poland_EN.pdf)

<sup>105</sup> Článek 127 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>106</sup> Článek 134 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>107</sup> Článek 142 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>108</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820142916\\_ADD\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820142916_ADD_Poland_EN.pdf)

<sup>109</sup> Článek 144 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>110</sup> Článek 145 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

<sup>111</sup> Článek 148 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon)

volebního výboru koalice nebo volebního výboru voličů finanční prostředky poskytnuté jinou osobou, než fyzickou, či přijímá finanční prostředky nebo věcné dary jménem takového výboru, organizuje veřejné sbírky finančních prostředků, vystupuje jménem politické strany nebo volebního výboru či přijímá finanční prostředky od jiných zdrojů, než je volební fond strany, bude potrestán pokutou ve výši 1 000 až 100 000 Zlotých<sup>112</sup>.

Osoba, která poruší pravidla upravující nakládání s finančními prostředky volebního výboru, a nezajistí, aby ve smlouvě o otevření bankovního účtu volebního výboru bylo ustanovení o tom, že všechny finanční příspěvky musejí realizovány výhradně šekem, bankovním převodem nebo kreditní kartou, shromažďuje finanční prostředky ve prospěch volebního výboru koalice nebo volebního výboru voličů přesahující patnáctinásobek minimální měsíční mzdy v den předcházející dni vyhlášení voleb, může být potrestán pokutou, jejíž výše není definována zákonem<sup>113</sup>. Převody finančních prostředků nebo věcných darů mezi volebními výbory, shromažďování finančních prostředků po volbách, vynakládání finančních prostředků po předložení finanční zprávy, či porušování limitu výdajů se trestá pokutou, jejíž výše rovněž není definována zákonem<sup>114</sup>. Nepředložení finanční zprávy Národní volební komisi finančním zástupcem volebního výboru nebo zabraňování takovému finančnímu zástupci v plnění jeho zákonných povinností se trestá pokutou nebo trestem odnětí svobody až na dva roky<sup>115</sup>. Ten, kdo brání auditorovi v sepsání zprávy nebo auditu finanční zprávy předložené volebním výborem, bude rovněž potrestán pokutou nebo trestem odnětí svobody až na dva roky.

#### 4.4.4 Závěry

Nezávislí kandidáti mají relativně málo prostoru. Nemohou kandidovat samostatně na kandidátních listinách ve volbách do Sejmu a musejí překonávat řadu překážek, například podléhají jiné úpravě zveřejňování darů, než politické strany a volební výbory.

Ve své zprávě o způsobu jmenování kandidátů uvnitř politických stran<sup>116</sup> Benátská komise píše, že požadavky na výběr kandidátů kladené na politické strany musejí být v souladu s volebním systémem. Poměrný volební systém, jenž svěřuje pravomoc výběru kandidátů do rukou politických stran, dává jen malý prostor nezávislým kandidátům. Věc je třeba vnímat v kontextu celostátní volební kvóty (5 %) hlasů a relativně vysoké prahové hodnoty potřebné pro získání prostředků z veřejného rozpočtu (3 %), což je více než v Německu (0,5 %), Estonsku a Francii (1 %). Tato čísla jasně favorizují politické strany<sup>117</sup>.

OBSE se domnívá, že transparentnost financování volebních kampaní by se mohla zvýšit, ale požadavky na zveřejňování informací o financování politických stran a volebních výborů voličů má malou účinnost, neboť jim ke splnění zákonné povinnosti stačí jen předložit účtenky bez určení povahy nákladů, což transparentnost financování volební kampaně omezuje.<sup>118</sup>

<sup>112</sup> Článek 506 Zákona ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon), přibližně 2370 € až 23 700 €

<sup>113</sup> Článek 224 Zákona ze dne 12. dubna 2001 o volbách do Sejmu a Senátu

<sup>114</sup> Článek 225 Zákona ze dne 12. dubna 2001 o volbách do Sejmu a Senátu

<sup>115</sup> Článek 226 Zákona ze dne 12. dubna 2001 o volbách do Sejmu a Senátu

<sup>116</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx>, strana 20

<sup>117</sup> Mme Maria- Kruk-Jarosz, Les systèmes électoraux et la représentation politique- la pratique constitutionnelle et les opinions politiques en Pologne aujourd'hui, Les élections et la démocratie. Actes du colloque franco-polonais Paris les 5 et 6 avril 2001, Paris- Bialystok 2003

<sup>118</sup> [www.osce.org/odihr/elections/poland/150121](http://www.osce.org/odihr/elections/poland/150121)



GRECO se domnívá, že pokud Národní volební komise nemá pravomoc vyšetřovat možné porušení zákona, měla by alespoň častěji než v minulosti předávat případy porušování práva orgánům činným v trestním řízení.<sup>119</sup>

## 4.5 Spojené Království

### 4.5.1 Systém zastupování

Pro volby do britské dolní sněmovny se využívá relativní většinový systém. V jednomandátových volebních obvodech si volič, který disponuje jedním hlasem, může vybrat z více kandidátů. Ve výsledku to znamená, že k vítězství daného kandidáta postačí, v případě dvou a více kandidátů, méně než polovina získaných hlasů. Pro britský systém platí pravidlo „vítěz bere vše“ („first past the post“). Většinový volební systém ve Velké Británii umožňuje sestavení silné vlády se zajištěnou většinou podporou a podporuje úzký vztah mezi volenou osobou a jeho volebním okresem.

Kandidátem do parlamentních voleb se nominant stává v den rozpuštění Parlamentu, nebo, v případě doplňovacích voleb, tj. pokud se uvolní křeslo, v den vyhlášení takových voleb, a to pokud v tom datu nebo před tímto datem se prohlásil nebo byl prohlášen za volebního kandidáta, nebo v den, kdy se prohlásil za kandidáta nebo byl prohlášen kandidátem nebo v den, kdy byl nominován na kandidáta ve volbách (cokoli nastane dříve)<sup>120</sup>.

Nominace kandidáta není platná bez vyplněného nominačního formuláře, formuláře dokladujícího adresu kandidáta a jeho souhlasu. Na formuláři kandidát prohlašuje, je způsobilý ke zvolení a není si vědom nezpůsobilosti. Kandidát předkládá svou nominační dokumentaci pověřenému úředníkovi, jehož úkolem je správa a řádný průběh voleb. Kandidáti skládají kauci ve výši 500 liber. Náležitosti nominace musejí být splněny nejpozději 19. den před datem voleb. Po uzavření nominací musí kandidát jmenovat volebního zástupce pro řízení kampaně a především správu finančních prostředků kampaně. Tento zástupce může ke spolupráci přibrat asistenty.

Není běžné, že je zvolen kandidát, který neprezentuje žádnou ze zavedených politických stran nebo je zcela nezávislý.<sup>121</sup> Při posledních všeobecných volbách v květnu 2015 kandidovalo 172 nezávislých kandidátů<sup>122</sup>. Křeslo za severoirský North Down získala nezávislá kandidátka Sylvia Hermon.

### 4.5.2 Financování volebních kampaní

Volební komise určí období, ve kterém platí limity na výdaje a pravidla volební kampaně. Toto období je rozděleno na dvě části<sup>123</sup>: „*dlouhou kampaň*“, která u posledních všeobecných voleb začínala 19. prosince 2014 a končila dnem, kdy se nominanti stali oficiálně kandidáty. „*Krátká kampaň*“ začíná dnem konce „*dlouhé kampaně*“ a končí v den voleb. Limit na volební výdaje se pro obě období vypočítá tak, že se sečte základní částka s variabilní částkou, jež vychází z počtu registrovaných voličů ve volebním obvodu. V kampani do všeobecných voleb v roce 2015 byla základní částka pro dlouhou kampaň stanovena na 30 700 liber a variabilní částka byla 6 pencí

<sup>119</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%2820142916\\_ADD\\_Poland\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%2820142916_ADD_Poland_EN.pdf)

<sup>120</sup> Článek 118 A Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

<sup>121</sup> V roce 1997 byl jako nezávislý zvolen rozhlasový reportér Martin Bell, v roce 2005 potom Peter Law. Dr Richard Taylor byl zvolen členem parlamentu dokonce dvakrát, poté byl ve volbách v roce 2010 poražen

<sup>122</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/190959/UKPGE-report-May-2015-1.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/190959/UKPGE-report-May-2015-1.pdf)

<sup>123</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0018/173016/UKPGE-overview.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0018/173016/UKPGE-overview.pdf)

na každého registrovaného voliče v městském volebním obvodu nebo 9 pencí na každého registrovaného voliče v okresním volebním obvodu. Výdajový limit na „krátkou kampaň“ byl 8 700 liber se stejnými variabilními částkami. Do těchto volebních nákladů lze zahrnout následující: reklama všeho druhu, letáky zasílané poštou voličům, náklady na dopravu kandidáta nebo jeho volebního týmu na předvolební akce, náklady na předvolební mítinky, náklady na tým, náklady na ubytování a administrativní náklady a náklady dobrovolníků, využití veřejných prostor pro mítinky, využití soukromých aut a počítačové vybavení pořízené pro osobní potřebu. Politické strany musejí rovněž dodržovat výdajové limity na kampaň, které jsou odděleny od nákladových limitů kandidáta na krátkou i dlouhou kampaň. Všichni kandidáti musí mít svého volebního zástupce. Tento volební zástupce ze zákona shromažďuje všechny výdajové doklady převyšující částku 20 liber<sup>124</sup>. Po volbách zasílá volební zástupce pověřenému úředníkovi přehled o výdajích a darech<sup>125</sup>.

### 4.5.3 Dary

Rozsah darů je velmi široký. Dary se rozumí peněžní prostředky, majetek, zboží nebo služby poskytnuté kandidátovi bezúplatně nebo za nekomerčních podmínek a přesahující hodnotu 50 liber. Přípustné jsou dary od jedince zapsaného na seznamu voličů ve Spojeném Království, politické strany registrované ve Velké Británii nebo Severním Irsku a většiny firem registrovaných ve Spojeném Království, odborových organizací registrovaných ve Spojeném Království, stavebních spořitelců, svépomocných společností (friendly society), společností s ručením omezeným a občanských sdružení sídlících ve Spojeném Království, zde podnikajících, obchodujících či vykazujících jiné aktivity. Pokud hodnota daru přesahuje částku 50 liber, kandidát musí identifikovat dárce a ověřit, že dar je od přípustného zdroje. V případě, že dar pochází od neidentifikovaného dárce, musí se vrátit dárci nebo finanční instituci, jež provedla převod příslušných finančních prostředků. Aby se zajistilo, že věcné dary budou vykazovány ve skutečné hodnotě, při stanovování ceny se ze zákona vychází z tržní hodnoty. Hodnota daru je rozdíl mezi hodnotou toho, co kandidát obdržel, a částky za dar zaplacené. Osoba zodpovědná za správu darů musí zaznamenat podrobnosti o daru, jako je jméno nebo název a adresa dárce, identifikační číslo dárce z rejstříku, hodnotu daru v hotovosti a den přijetí daru.

Zpráva o výdajích vynaložených kandidátem a přijatých darech musí být pověřenému úředníkovi předána do 35 dnů po zveřejnění výsledků voleb.

### 4.5.4 Dohled nad financováním volebních kampaní a sankce

Volební komise se skládá z minimálně pěti a maximálně devíti komisařů. Čtyři komisaři jsou navrženi politickými stranami<sup>126</sup>, což může podryvat autoritu Volební komise i tehdy, když se tyto komisaři v určitých případech sami vyloučí pro možný konflikt zájmů nebo případnou podjatost. Tento orgán dohledu je orgánem parlamentu Spojeného království a má dohledové a vyšetřovací pravomoci<sup>127</sup>.

Za účelem výkonu svých dohledových funkcí může mít Volební komise potřebu získat informace od regulovaného subjektu nebo navštívit jeho prostory. Taková inspekce se provádí na dobrovolné bázi. Tam, kde Volební komise pro účely plnění své dohledové funkce musí opakovaně nahlížet do dokumentace, bude potřebovat příkaz k provádění kontrolní činnosti (inspection warrant). Příkaz

<sup>124</sup> Článek 73 (2) Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

<sup>125</sup> Článek 81 Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

<sup>126</sup> Článek 3A Zákona o politických stranách, volbách a referendu (PPERA), 2009

<sup>127</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf)

k provádění kontrolní činnosti může Volební komise žádat pouze tehdy, pokud provádí kontrolní činnost a ne tehdy, když vyšetřuje podezření z porušování Zákona o politických stranách, volbách a referendu (Political Parties, Elections and Referendum Act/ PPERA, z roku 2000). Aby získala příkaz k provádění kontrolní činnosti, musí Volební komise prokázat, že má oprávněný důvod se domnívat, že v prostorách subjektu nebo jednotlivce se nacházejí dokumenty dokladující nezákonné příjmy nebo výdaje. Volební komise o příkaz k provádění kontrolní činnosti žádá v případě nutnosti prověřit dokumenty za účelem provádění jiných funkcí, než vyšetřovacích, a pokud o nahlédnutí do těchto dokumentů na místě požádala a bezdůvodně jí to nebylo umožněno.

Volební komise má právo vyšetřovat tehdy, pokud má důvodné podezření, že předmětná osoba porušuje ustanovení Zákona o politických stranách, volbách a referendu (PPERA) nebo nepostupuje v souladu s jeho ustanoveními. Když daná osoba odmítne spolupracovat, Volební komise využije své zákonné pravomoci a vydá příkaz na vydání dokladů, zjišťování informací nebo podání vysvětlení. Pokud má Volební komise podezření, že informace nebudou dobrovolně poskytnuty nebo pokud existuje riziko, že budou zničeny nebo odstraněny důležité důkazy, využije své zákonné pravomoci i bez předchozího vydání příkazu.

Volební komise má pravomoc uložit celou řadu sankcí, a to včetně pokut od 200 liber do 20 000 liber. Za účelem zajištění souladu se zákonem či napravení porušování zákona vydává Volební komise příkazy k dodržování předpisů a rekonstrukci dokumentace<sup>128</sup>. Může vydat i příkaz k zastavení, jenž zastaví již běžící aktivitu nebo zabráni zamýšlené aktivitě. Volební komise rovněž přihlíží k přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem. Mezi polehčující okolnosti patří například dobré výsledky v minulosti nebo zavedená opatření k odstranění nebo snížení rizika škod. Volební komise nemá pravomoc ukládat trestněprávní postihy, ale může předat oznámení o porušování zákona orgánům činným v trestném řízení nebo navrhnout stíhání v případech, které považuje za významné pro zachování důvěry v transparentnost a integritu stranického a volebního financování. V období od 1. prosince 2010 do 31. března 2012 zahájila Volební komise 141 kontrol pro možné porušování pravidel, z nichž 104 souviselo s pozdním předložením nebo nepředložením povinných zpráv Volební komisi. V tomto období nebylo zahájeno žádné vyšetřování.

#### 4.5.5 Závěry

Systém volebního financování není pro nezávislé kandidáty nijak nepříznivý. Kdyby nic jiného, mohou využít práva bezplatně zasílat své volební materiály<sup>129</sup> a výdajové limity na volební kampaň jsou pro ně stejné, jako pro ostatní kandidáty. Místní televizní stanice musí zajistit vyvážené zpravodajství a je pravděpodobné, že nezávislí kandidáti přilákají zájem místních novinářů.

Nezávislý kandidát bohužel nemůže využít národní předvolební informační kampaň, která pokryje celou zemi jako celek. Politická strana disponující dostatečným počtem kandidátů má nárok na předvolební vysílání. To je celoplošné a nezávislí kandidáti v místních volebních obvodech k němu nemají přístup, ani se jim nic podobného nenabízí.

Britský stranický systém je charakteristický silnou pozicí dvou hlavních politických stran. V současné době do hry vstupují i další strany a systém se fragmentuje (Zelení, Liberálně demokratická strana, UKIP ...), ale zůstává relativně uzavřený nováčkům. Voliči mají tendenci hlasovat spíše pro vládu,

<sup>128</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf)

<sup>129</sup> Článek 91 Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

než pro určitého zástupce volebního okresu. Zčásti to vyplývá i z charakteru britského volebního práva.

## 5 DOPORUČENÍ

Pokud mají nezávislí kandidáti bez stranické příslušnosti dostat šanci ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, potom by právní úprava financování volebních kampaní měla umožňovat předkládání kandidátek nezávislých kandidátů. Stranické a nestranické kandidátky by měly mít stejné šance a mělo by s nimi být nakládáno rovně. Pro nezařazené/nezávislé kandidáty by měla být zavedena závazná pravidla volebního financování.

Aniž by byla dotčena doporučení skupiny GRECO<sup>130</sup>, právní rámec financování volebních kampaní politických stran v České republice a standardy Rady Evropy, OBSE, Benátské komise a úpravy v různých zahraničních jurisdikcích, autor této zprávy by rád učinil následující doporučení:

- Umožnit kandidaturu i kandidátům nezařazeným do jakékoli politické strany a zajistit tak soulad s principy stanovenými v roce 1990 na kodaňském zasedání Konference o lidské dimenzi v rámci Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě.
- Zavést úpravu financování a právně zajistit transparentnost financování volebních kampaní stranických i nezařazených kandidátů.
- Nastavit mechanismus veřejného financování volebních kampaní nezařazených kandidátů za pomoci úhrad volebních nákladů přiznaných kandidátům, kteří obdrží počet hlasů vyšší, než bude ze zákona stanovený limit.
- Zabránit nadměrným výdajům na volební kampaně stanovením limitů těchto výdajů.
- Vyžadovat předložení účetních závěrek volebních kampaní nezařazených kandidátů ověřené nezávislým auditorem (v přiměřené lhůtě po datu voleb).
- Zajistit, že účetní závěrka bude obsahovat informace o soukromých darech přijatých nezařazenými kandidáty.
- Zajistit zveřejňování účetních závěrek volebních kampaní nezařazených kandidátů.
- Svěřit dohled nad financováním volebních kampaní nezařazených kandidátů nezávislému dohledovému orgánu a vybavit jej dostatečnými lidskými a finančními zdroji.
- Přijmout přiměřená opatření na zajištění případných postihů nezařazených kandidátů porušujících zákony o financování volebních kampaní a zveřejňování informací o financování volebních kampaní a postupujících netransparentně.

---

<sup>130</sup>[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820142928\\_2nd\\_Interim\\_CzechRep\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC32820142928_2nd_Interim_CzechRep_EN.pdf)

## 6 PŘÍLOHA: SROVNÁVACÍ TABULKA FINANCOVÁNÍ VOLEBNÍCH KAMPAŇÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ<sup>131</sup>

	Estonsko	Francie	Irsko	Polsko	Spojené Království
Zákaz darů ze zahraničí	ne	ne <sup>132</sup>	ano <sup>133</sup>	ano <sup>134</sup>	ne <sup>135</sup>
Zákaz anonymních darů	ano <sup>136</sup>	ano	ne <sup>137</sup>	ne <sup>138</sup>	ne <sup>139</sup>
Zákaz darů v hotovosti <sup>140</sup>	ne	ne <sup>141</sup>	ne <sup>142</sup>	ne <sup>143</sup>	ne <sup>144</sup>
Zákaz darů od právnických osob	ano <sup>145</sup>	ano <sup>146</sup>	ne <sup>147</sup>	ano <sup>148</sup>	ne <sup>149</sup>
Zákaz darů od veřejnoprávních subjektů	ano <sup>150</sup>	ano <sup>151</sup>	ano <sup>152</sup>	ano <sup>153</sup>	ano <sup>154</sup>
Věcné dary	ne <sup>155</sup>	ne <sup>156</sup>	ano <sup>157</sup>	ne <sup>158</sup>	ano <sup>159</sup>
Omezení výše daru	ne	ano <sup>160</sup>	ano <sup>161</sup>	ano <sup>162</sup>	ne

<sup>131</sup><sup>131</sup> Tato tabulka nebere v úvahu Českou republiku, neboť česká úprava volebních financí tento druh kandidátů pro volby do Poslanecké sněmovny neupravuje, viz strana 33

<sup>132</sup> Dary od zahraničních fyzických osob jsou povoleny, Článek L 52-8 Volebního zákona

<sup>133</sup> Článek 49 Volebního zákona z roku 2001, Článek 23A, 2 (a)

<sup>134</sup> Zakázáno pro volební komise a volební výbory voličů, Článek 132, Článek 3 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011) Prezidentské volby, Článek 132, Článek 4 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>135</sup><sup>135</sup> Článek 54 (2) Zákona o politických stranách, volbách a referendu (PPREA). Přípustní dárci: vedle britských občanů i další jednotlivci: Irové, občané Commonwealthu a občané EU, kteří mají trvalé bydliště ve Velké Británii

<sup>136</sup> Článek 12<sup>3</sup> (2) 1 Zákona o politických stranách

<sup>137</sup> Více než 100 €, Článek 23 (1) Volebního zákona z roku 1997

<sup>138</sup> Článek 140 a Článek 2 Volebního zákona ((Sbírka zákonů, 31. ledna 2011) stanovují, že Volební výbor zaznamenává všechny dary, jež překročí hodnotu minimální mzdy

<sup>139</sup> Zákaz anonymních darů přesahujících hodnotu 50 liber, Část 2 A, Článek 4 (2) Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

<sup>140</sup> Dary v hotovosti nejsou systematicky posuzovány jako anonymní

<sup>141</sup> Omezeno na 150 €, Článek L 52-8 Volební zákon

<sup>142</sup> Omezeno na 200 €, Volební zákon 2012, Novela Článku 23 A (1) Volebního zákona z roku 1997

<sup>143</sup> « Finanční zdroje volební komise se vybírají pouze na jeden bankovní účet»: Článek 134 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>144</sup> Dary v hotovosti povoleny do výše 50 £ Schedule 2 A, Část 4 (2) Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

<sup>145</sup> Článek 12<sup>3</sup> (2) Zákona o politických stranách

<sup>146</sup> Článek L 52-8 Volebního zákona

<sup>147</sup> Povoleny za podmínek stanovených zákonem (Článek 10 Volebního zákona 2012, dodatek Čl. 23 AA zákona z roku 1997)

<sup>148</sup> Taxativní výčet omezených zdrojů: Článek 132, Článek 3, Článek 4 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>149</sup> Ne. Taxativní výčet oprávněných osob, Článek 54, (2) b Zákona o politických stranách, volbách a referendu (PPREA)

<sup>150</sup> Článek 5<sup>2</sup> a Článek 12<sup>3</sup> (2) Zákona o politických stranách

<sup>151</sup> Článek L 52-8 Volebního zákona

<sup>152</sup> Poskytnutí veřejných prostor není považováno za dar z veřejných prostředků, 22 2 b (ii) Volebního zákona z roku 1997

<sup>153</sup> Povolené finanční dary upravuje Článek 132 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>154</sup> Povoleny jsou pouze dary od přípustných dárců, Článek 54 (2) Zákona o politických stranách, volbách a referendu (PPREA)

<sup>155</sup> Článek 12<sup>3</sup> Zákona o politických stranách

<sup>156</sup> Podle judikatury věcné dary tvoří, s ohledem na množství, povahu a kontext nepeněžního dárce, součást volebního financování

<sup>157</sup> Darované zboží je považováno za dar podle 22 a (ii) Volebního zákona z roku 1997; právo využívat, bezúplatně nebo bez jakéhokoli protiplnění, jakékoli věci nebo majetek, po dobu neurčitou nebo na dobu určitou je považováno za dar podle 22 a (iii); dodávka zboží, bezúplatně nebo bez jakéhokoli protiplnění je považována za dar podle 22 a (iv).

<sup>158</sup> Článek 134 Článek 5 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>159</sup> Článek 90 C Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983, Majetek, zboží, služby apod. poskytovány zdarma nebo se slevou více než 10% komerční sazby

<sup>160</sup> Článek L 52-8 Volebního zákona

<sup>161</sup> Článek 9 Volebního zákona 2012, Článek 23 A, 1 (c) Zákona z roku 1997

<sup>162</sup> Článek 134, Článek 3, Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

	<b>Estonsko</b>	<b>Francie</b>	<b>Irsko</b>	<b>Polsko</b>	<b>Spojené Království</b>
Půjčky	ne <sup>163</sup>	ano	ano <sup>164</sup>	ano <sup>165</sup>	ano <sup>166</sup>
Limity na volební výdaje	ne	ano <sup>167</sup>	ano <sup>168</sup>	ano <sup>169</sup>	ano <sup>170</sup>
Zveřejňování informací o darech	ano <sup>171</sup>	ne	ano <sup>172</sup>	ano <sup>173</sup>	ano <sup>174</sup>
Zveřejňování finančních zpráv	ano <sup>175</sup>	ano <sup>176</sup>	ano <sup>177</sup>	ano <sup>178</sup>	ano <sup>179</sup>
Nezávislý dohledový orgán	ano <sup>180</sup>	ano <sup>181</sup>	ano <sup>182</sup>	ano <sup>183</sup>	ano <sup>184</sup>
Sankce za porušování práva	ano <sup>185</sup>	ano <sup>186</sup>	ano <sup>187</sup>	ano <sup>188</sup>	ano <sup>189</sup>

<sup>163</sup> Článek 12<sup>2</sup> Zákona o politických stranách v kombinaci s Článkem 5<sup>2</sup> o půjčkách se vztahují pouze na politické strany

<sup>164</sup> Vysvětlující poznámky pro dárce, Komise pro standardy. <http://www.sipo.gov.ie/en>

<sup>165</sup> Článek 132, Článek 3, Článek 4 a Článek 6 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>166</sup> Článek 71F (regulované transakce) Zákona o politických stranách, volbách a referendu

<sup>167</sup> Článek L 52-11 Volebního zákona

<sup>168</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Election-Guidelines/General-Election-Candidates-and-Election-Agents-2011/General-Election-Candidates-and-Election-Agents-2011.pdf>; <http://www.sipo.gov.ie/en/guidelines/election-guidelines/draft-general-election-guidelines-for-2015-or-2016>

<sup>169</sup> Článek 199 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>170</sup> Článek 76, 2 Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

<sup>171</sup> Omezeno na období volební kampaně, Článek 12<sup>8</sup>(5) Zákona o politických stranách

<sup>172</sup> Více než 1 500 €, zveřejněné informace k darům budou umístěny na webové stránce Komise pro standardy, <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Explanatory-Notes/Explanatory-Notes-for-Donors/Explanatory-Note-for-Donors.pdf>

<sup>173</sup> Článek 140 a Článek 2 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>174</sup> Část 2 A, Hlava III Oznamování darů, Zákon o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983

<sup>175</sup> Článek 12<sup>8</sup> (5) Zákona o politických stranách

<sup>176</sup> Na shrnujícím formuláři, Článek L 52-12 Volebního zákona

<sup>177</sup> Článek 24 Volebního zákona z roku 1997

<sup>178</sup> Článek 142 Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011)

<sup>179</sup> Článek 81 Zákona o zastoupení lidu (Representation of the People Act), 1983, Hlava III, Část 2 A

<sup>180</sup> Článek 12<sup>10</sup> Zákona o politických stranách

<sup>181</sup> Článek L 52-14 Volebního zákona

<sup>182</sup> Zákon o standardech výkonu veřejné funkce (Standards in Public Office Act), 2001

<sup>183</sup> <http://www.sejm.gov.pl/english/sejm/pos.htm>

<sup>184</sup> Část I Zákona o politických stranách, volbách a referendu (PPERA), 2000

<sup>185</sup> Článek 12<sup>15</sup> and 12<sup>17</sup> Zákona o politických stranách

<sup>186</sup> Články L 52-15, L 113-1 a L 118-3 Volebního zákona

<sup>187</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Explanatory-Notes/Explanatory-Notes-for-Donors/Explanatory-Note-for-Donors.pdf> (Offences)

<sup>188</sup> Článek 147 a další Volebního zákona (Sbírka zákonů, 31. ledna 2011) and Článek IX (trestní)

<sup>189</sup> <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities/our-role-as-regulator-of-political-party-finances/sanctions>