

Stanovisko Transparency International – Česká republika, o.p.s. k věcnému návrhu volebního zákoníku

Transparency International – Česká republika, o.p.s. vítá myšlenku nové právní úpravy výkonu volebního práva v České republice, která by měla spojit všechny druhy dosud konaných voleb do jednoho právního předpisu. Vzhledem k vytčenému cíli v důvodové zprávě nového volebního zákoníku, tedy *zpracování poznatků z praxe a odstranění nedostatků, které v praxi vyvstaly buď pouze u konkrétního druhu voleb, nebo jsou všem druhům voleb společné*, však **TIC považuje návrh věcného záměru zákoníku za nedokonalý a ne plně reflektující poznatky z praxe.**

V souvislosti s konáním podzimních komunálních voleb roku 2010 a opakovaného hlasování v lednu roku 2011 byly na řadě míst České republiky zaznamenány případy obcházení zákona, které měly vliv na výsledky voleb do některých obecních zastupitelstev. Jednalo se jednak o nejrůznější formy nakupování voličských hlasů a dále o ovlivňování výsledků voleb umělým navyšováním počtu voličů v některých obcích České republiky v době krátce předcházející samotnému hlasování. **TIC považuje za alarmující, že zmiňovaná závažná porušení řádného průběhu voleb, a tedy ani návrhy na opatření, která by měla výrazně zabránit jejich výskytu, předkládaná důvodová zpráva nezmiňuje, a to především z toho důvodu, že se popsaná jednání v minulém roce neobjevila poprvé a obecně lze hovořit o stoupající tendenci jejich výskytu.**

1) Nakupování volebních hlasů

V několika městech¹ České republiky došlo v říjnových volbách do zastupitelstev obcí v roce 2010 k masovému uplácení voličů, tzv. „kupčení s hlasy“². Snad nejznámějším místem, kde ke kupčení s hlasy voličů docházelo, je město Krupka v severních Čechách, kde se v důsledku nálezu Ústavního soudu³ bude muset konat opakované hlasování v celém městě začátkem května tohoto roku. Kupčení s hlasy probíhalo rovněž v masovém měřítku v Českém Těšíně, kde bylo z toho důvodu zrušeno hlasování v celém městě, k nakupování hlasů voličů docházelo nicméně i v průběhu opakovaného hlasování začátkem ledna 2011.

Vzhledem k nálezu Ústavního soudu ve věci nakupování hlasů voličů v Krupce by napříště měla být sjednocena rozhodovací praxe soudů v tom smyslu, že prokáže-li se, že výsledky voleb byly ovlivněny uplácením voličů, je to důvod pro zrušení hlasování, případně celých voleb. Nicméně takovýto postup řeší pouze až následky nakupování volebních hlasů, nikoliv případný postih, který by měl za kupčení s hlasy hrozit. **Opakování hlasování, případně celých voleb, je finančně nákladný proces. V případě, že zákon nebude řešit postih**

¹ Ke kupčení s hlasy docházelo při říjnových volbách do zastupitelstev obcí roku 2010 a opakovaném hlasování v lednu roku 2011 například v následujících městech a obcích: Krupka, Roudnice nad Labem, Jirkov, Český Těšín a Kadaň.

² Srovnávací analýzu postihování kupčení s hlasy v několika zemích přináší analýza Parlamentního institutu PČR, která je přílohou tohoto stanoviska.

³ <http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4748>

jednání narušujícího řádný a nerušený průběh voleb, budou moci nákupčí hlasů beztrestně zkoušet zásadním způsobem ovlivňovat volební výsledky a v případě soudní obrany proti takovému jednání utrpí především veřejný rozpočet.

Přestože § 351 trestního zákoníku uvádí trestný čin **maření přípravy a průběhu voleb a referenda**, není možné bez dalšího pod jeho skutkovou podstatu podřadit kupčení s hlasy voličů. Na základě výše uvedeného se TIC domnívá, **že by mělo dojít k rozšíření skutkové podstaty tohoto trestného činu tak, aby bylo možno pod ni podřadit i nakupování voličských hlasů.** Přestože se tedy nejedná bezprostředně o úpravu, kterou by měl obsahovat volební kodex, TIC má za to, že zmíněné jednání by mělo být v důvodové zprávě uvedeno, a to v návaznosti na změnu trestního zákoníku. **Dále TIC navrhuje v návaznosti na volební zákoník upravit možnost, aby prokázané uplácení voličů mohlo vést ke zrušení kandidatury, případně, pokud byl daný kandidát zvolen, ke ztrátě mandátu toho, kdo se takového jednání dopustil.**

2) Účelové přihlašování k trvalému pobytu krátce před volbami

K umělému navyšování počtu obyvatel obce, tedy k masovému přihlašování se k trvalému pobytu, docházelo v mnoha obcích v čase krátce předcházejícím konání voleb na podzim roku 2010, jakož i v době bezprostředně před termínem opakovaného hlasování v lednu tohoto roku⁴.

V současné době existují omezené právní nástroje, jak výše uvedený nežádoucí jev potírat. Účelové navyšování počtu obyvatel obce krátce před volbami je dle názoru TIC v přímém rozporu s Ústavou České republiky, která v článku 101 zaručuje územním samosprávným celkům právo na samosprávu, tedy autonomní způsob rozhodování územního celku o některých svých záležitostech.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích v § 1 stanoví: „*Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.*“ Zákon dále v § 5 uvádí „*obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce*“. Ústava ČR v článku 102 odst. 1 říká, že „*Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.*“ Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí v § 4 odst. 1 pak stanoví: „*Právo volit do zastupitelstva obce ... má občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci ... přihlášen k trvalému pobytu ...*“

Z výše uvedeného vyplývá záměr zákonodárce přenést na samosprávní územní celky určitou část rozhodovacích pravomocí. Správa takového celku je svěřena do rukou zastupitelstva obce, jehož členové jsou voleni v demokratických volbách. Aktivní volební právo náleží každému, kdo splňuje zákonné podmínky, aby se tak mohl podílet na uspokojování požadavků občanského společenství obce, tedy místa svého bydliště, přesněji řečeno trvalého pobytu.

⁴ K hromadnému přihlašování k trvalému pobytu v obci krátce před konáním voleb či opakovaného hlasování docházelo například v těchto obcích a městech: Hřensko, Bohy, Roudnice nad Labem.

Místem trvalého pobytu se podle zákona č. 133/2000 o evidenci obyvatel a rodných číslech rozumí „*adresa pobytu občana v České republice ... kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání...*“ Smyslem institutu trvalého pobytu je především zajistit vzájemný vztah občana a veřejné správy. Z textu zákona je pak zřejmé, že by se mělo jednat o místo, ke kterému má občan pevné pouto.

Umělé navyšování počtu obyvatel obce, které má v konečném důsledku schopnost ovlivnit výsledky voleb, je dle názoru TIC v rozporu s účelem zákona o volbách do zastupitelstev obcí, protože z takto ovlivněných voleb vzejde zastupitelstvo, které nereprezentuje vůli faktických občanů obce, jakožto členů samosprávné územní jednotky.

Z výše uvedených důvodů má TIC za to, že nový volební zákoník by měl více odrážet princip územní samosprávy v tom smyslu, že by o složení zastupitelstev obcí mohli rozhodovat pouze občané obce, kteří mají k místu hlášení trvalého pobytu vybudován dlouhodobější vztah. Dle názoru TIC nelze zájem voliče na správě územně samosprávného odvozovat toliko od jeho faktického přihlášení k trvalému pobytu, ale mělo by být stvrzeno určitou časovou lhůtou, po níž je občan v místě hlášen. TIC se tedy kloní k řešení, **aby právo volit do zastupitelstva obce měl občan obce, který je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu po dobu nejméně 90 dnů.**

V Praze dne 30. 3. 2011

Mgr. Vladan Brož
vedoucí Právní poradny TIC