

PRÁVO KŘIČET: K OPRÁVNĚNÍ STÁTU ZASAHOVAT DO VOLEBNÍ SOUTĚŽE V JUDIKATUŘE SOUDŮ

Michal Říha*

Abstrakt: Tento článek se zabývá omezením svobody projevu ve vztahu k regulaci financování volebních kampaní. Hlavním tématem je otázka, zda stát má pravomoc stanovit maximální hranici, kolik jednotlivec může přispět kandidátovi nebo kolik prostředků může sám použít na nezávislou propagaci politické strany nebo jednotlivého kandidáta. Ve směru k poslednímu pokusu české vlády změnit současný deregulovaný stav se objevila řada kritiky, která se odkazovala i na nedávná rozhodnutí amerického Nejvyššího soudu, který velmi omezil veřejný zájem na kontrole kampaní. Na druhé straně stojí Evropský soud pro lidská práva, který poskytl státům vysokou míru uvážení, když naopak veřejný zájem na funkčním volebním procesu uznal. Oproti Nejvyššímu soudu USA tak ESLP přiznal státům oprávnění omezit práva třetích stran vést volební kampaně, pokud jsou v daný okamžik obdobně omezeny i politické strany. Činnost třetích subjektů ve volebním procesu roste a vede k obcházení účelu volebního práva. Skoro neomezené množství prostředků v politice bez uvedení původu ohrožuje volební politický pluralismus a způsobuje hrozbu korupce. Závěrem článku je, že v systému Evropské úmluvy státy disponují oprávněním regulovat politickou činnost třetích stran, omezit množství financí ve volebním procesu i vynutit zveřejnění identity zadavatele politické reklamy.

Klíčová slova: volební reforma, financování volebních kampaní, svoboda politického projevu

ÚVOD

Téma regulace politické soutěže – a volebního procesu zvláště – je jedním z nejožehavějších témat, protože ve volebním procesu dochází k nejtěsnějšímu prolínání práva jako systému regulatorního a politiky jakožto systému mocenského.¹ Je to zároveň téma, které nabylo opět na přitažlivosti s další snahou české vlády regulovat negativní jevy financování voleb a politických stran.² Nelze jej ale považovat za českou specialitu, protože míra svobody projevu ve volební soutěži je tématem v každém státě, který realizuje svobodné volby. Volby, svátek demokracie, je možné vnímat totiž i jako vyvrcholení snah politiků co nejvíce se zviditelnit, nebo naopak co nejvíce pohanět oponenta. Ze svátku se tak opuštěním standardního slovníku může velmi rychle stát cirkus demokracie. K tomuto přístupu se bohužel připojil i Ústavní soud České republiky, když v kauze *Nádvořík* dovolil užívání nižšího standardu komunikace, protože volební kampaň „není ničím jiným než bojem o hlasy voličů“.³ Jiří Příbáň pracuje v tomto duchu s imaginací voleb jako karnevalu, kde „to, co je běžně považováno za vulgární a nízké, během karnevalu vyvolává nadšení a kolektivní jásoť“.⁴ Autor si zde dovolí použít vlastní příměr, kdy jednotliví proti-

* Michal Říha, student Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: michalriha@seznam.cz. Článek vznikl v rámci projektů SVV 260134/2015 „Milníky v činnosti Ústavního soudu České republiky – okolnosti, kauzy, osobnosti“ a SVV 260249/2016 „Součástí jako političtí aktéři v ČR a EU a základní unijní hodnoty“. Autor by rád poděkoval za cenné rady doktoru Michalu Bobkovi a docentu Janu Kyselovi.

¹ MACCORMICK, N. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 15.

² Posledním pokusem jsou sněmovní tisky č. 568 a 569 ze 7. volebního období, na které se budu v textu odvolávat.

³ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2005 sp. zn. č. Pl. ÚS 73/04 (N 17/36 SbNU 185). Publikováno jako 140/2005 Sb.

kandidáti stejně jako ptáci se snaží bohatou kresbou peří svých volebních programů zaujmout samičku-voliče. Tak to jistě platí v teorii, ale praxe s sebou přináší obrazy již nenaturální, kdy jeden z opeřenců si nechá celý les polepit svými podobiznami nebo si najme soukmenovce, aby druhého nápadníka dostali z dohledu voličů. I v souvislosti s výše uvedenou kauzou Ústavní soud vyjádřil názor, že negativní aspekty volebních kampaní není možné vyloučit, ale je možné je státními zásahy regulovat.

Volební kampaně jsou vždy alespoň na minimální úrovni státem regulované. Je to stát, který svou ústavou stanoví, jak často se volby mají konat, jsou to zákony tohoto státu, které stanoví, jakým způsobem jsou volby organizovány. Jsou to orgány veřejné moci, které dohlížejí na řádnost a právoplatnost voleb. Stát je omezen povinností poskytnout kandidátům dostatek prostoru, aby volební debata nebyla zploštělá a mohla plnit svou demokratickou roli. Dostává se tak do prostoru základních práv, jejichž každé omezení musí být váženo na miskách lékárnických vah. Právě i v souvislosti s novým návrhem české regulace financování voleb a politických stran se ozvaly hlasy, které varovaly před zásahem do svobody jednotlivců projevit své politické preference.

Stěžejní otázkou je, zda existuje oprávnění státu vstupovat do samotného jádra volební kampaně a regulovat ji. Kritici takových zásahů argumentují prakticky absolutním právem vést politickou debatu bez přerušení. Zastánci regulace naopak poukazují na charakter dnešní volební kampaně, kdy heslovitá zvolání financovaná horentními sumami utlačují pluralitní politickou debatu. Svoboda politického projevu je podle nich přetavována do politického křiku, jehož jediným cílem je umlčet opozici. K tomuto je ale potřeba stále větších finančních prostředků, takže kandidáti se musí již před volbami uchýlovat ke kompromisům se zájmovými skupinami. U politiků, kteří nejsou schopni financovat své zvolení z vlastních zdrojů, to může vést k vzniku nevhodného vlivu mecenáše, nebo dokonce ke korupci.

Předmětem tohoto textu je srovnání přístupu k ochraně politické svobody projevu ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též ESLP) a liberálního modelu nastaveného Nejvyšším soudem Spojených států v roce 2010. Vzhledem k tomu, že debata vyvstává v českém prostředí, bude v textu zahrnuta rozhodovací praxe českého Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Přestože východiska americké ochrany projevu vycházejí z odlišného filozofického základu, je cenné se zabývat právě i jimi, neboť odpůrci regulace používají mimo jiné i argumenty, na kterých Nejvyšší soud USA svou argumentaci vystavěl. Cílem předkládaného textu je pak vyvrácení použitelnosti tohoto přístupu i na české prostředí, potažmo protiústavnost regulace.

1. SVOBODA PROJEVU VERSUS SVOBODA PROJEVU V AMERICKÉ ZKUŠENOSTI

Trváme-li na svobodné politické soutěži, je nutné před regulací ochránit kompetitivní charakter voleb. V případě *Abrams v. United States* byla disentem soudce Holmes⁵ formulována liberální premisa posuzování svobody projevu, tzv. *marketplace of ideas*, kdy

⁴ PŘIBÁŇ, Jiří. *Obrana ústavnosti. Česká otázka v postnacionální Evropě*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2014, s. 29.

⁵ *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919).

až samotná přesvědčivost a široká akceptace argumentu z něj dělá argument správný. Tím vzniká stále se opakující střet různě přijímaných idejí, které pak v delším odstupu reprezentují střet různých ideologických východisek. Systém postrádá *deus ex machina*, který by určoval správnost idejí – tato role náleží každému individuálnímu voliči. V tomto přístupu rezonuje celkový americký přístup ke svobodě projevu formulovaný Holmesovým kolegou Luisem Brandeisem v odlišném stanovisku k rozhodnutí *Whitney v. California*, že „lékem na tmářství je větší svoboda slova, nikoli vynucené ticho“.⁶ Celý přístup potom stojí i za průlomovými rozhodnutími z roku 2010, které se souhrnně skrývají za název prvního z nich, *Citizens United v. Federal Election Commission*.⁷

V souvislosti s aférou *Watergate* ve Spojených státech došlo k zpřísnění financování kampaní jednotlivých kandidátů i stran. Soudní aprobační zákonodárné iniciativy se stal případ *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce*,⁸ který dlouho platil za bernou minci při posuzování kompatibility volebních regulací s prvním dodatkem. Soud v případě *Austin* formuloval korupční riziko, které horentní finanční injekce do kandidátských kampaní mohou znamenat. Uznal tak veřejný zájem redukovat: „korozivní a narušující dopad obrovského bohatství, které je shromažďováno pomocí právnických osob a má malý nebo žádný vztah k veřejné podpoře politických názorů korporace“. V případě *FEC v. National Right to Work Commission*⁹ soud speciálně potvrdil právo státu chránit důvěru veřejnosti v regulérnost volebního procesu, která může být ohrožená koruptivními dary od zájmových skupin. Soudní většina ale opustila tento koncept v roce 2010 a od rozhodnutí *Citizens United* se korupční potenciál vykládá úzce, tedy jako skutečné uplácení volených osob. Ironické je, že obě strany argumentují principem tržisté idejí, takže autor společného disentančního stanoviska soudce Breyer nazývá tuto sponzorskou praxi „skupováním“ onoho tržisté velkými donory. Vývoj rozhodovací praxe dokresluje poslední velký volební nálezn *McCutcheon v. Federal Election Commission*, ve kterém Nejvyšší soud USA formuluje tezi, že těžištěm případu je osobní svoboda jednotlivce zapojit se do politické debaty.¹⁰ Soud tak vylučuje zájem společnosti na řádnosti volební kampaně s odkazem na první dodatek americké ústavy, když zdůrazňuje, že se jedná o individuální právo a jako individuální musí být i chráněno.

V případě *McCutcheon* byla projednávanou otázkou ústavnost desítky let trvajících úhrnného limitu, kolik prostředků může jednotlivec přispět do různých volebních kampaní. Spolu s omezením výše individuálních darů jednotlivým kandidátům se totiž uplatňoval i úhrnný limit, jakou částkou může osoba přispívat. Zákonodárcovou snahou bylo omezit jednak celkové množství peněz ve volební kampani a zároveň potenciální riziko velkých dárců, kteří by suplovali činnost politických stran.¹¹ Pro Nejvyšší soud USA ale nebyly tyto argumenty natolik průkazné, aby obstály úzkému skrutiniu *quid pro quo* korupce.

⁶ *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1925).

⁷ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

⁸ *Austin v. Michigan State Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990).

⁹ *FEC v. National Right to Work Commission*, 459 U.S. 197 (1982).

¹⁰ *McCutcheon v. Federal Election Commission*, 572 U.S. (2014).

¹¹ Vedlejší efektem soudních rozhodnutí *Citizens United* je oslabení postavení politických stran, na které se aplikují obdobná omezení jako na kandidáty, a tedy z politicky aktivních právnických osob mají nejrestriktivnější možnosti financování.

O tom, zda skutečně ke skupování tržiště idejí dochází, je možné diskutovat, nicméně fakt, že kongresové volby 2010 a prezidentské volby 2012 byly význačné masovým nárůstem finanční náročnosti, je neoddiskutovatelný.¹² Rozhodnutí Nejvyššího soudu umožnila velmi jednoduše vést na kandidátovi alespoň formálně nezávislou kampaň nepodléhající příjmovým limitům. U těchto nezávislých kampaní je současně velmi těžké vysledovat, kdo je financuje. Prapůvodem případu *Citizens United* byl zákaz vedení kampaní bezprostředně před volbami, kdy ale na kandidátovi nezávislé sdružení *Citizens United* zveřejnilo klip proti kandidátce na prezidentku Hillary Clintonové. Soud dal stěžovateli za pravdu a vyjmul nezávislé kampaně z daného zákazu. Ve světle tohoto rozhodnutí Odvolací soud pro Distrikt Kolumbia vyhověl v případě *SpeechNow.org v. FEC*¹³ stěžovateli a zrušil veškerá příjmová omezení pro potřeby nezávislé kampaně. V případě *Carey et al. v. FEC*¹⁴ pak soud umožnil, aby i právnické osoby vedoucí nezávislou kampaň mohly poskytovat limitované příspěvky kandidátům. Byl ponechán zákaz dávat dary kandidátům ze strany nepolitických právnických osob, ale vzhledem k tomu, že politickým sdružením již mohou všechny subjekty poskytovat prostředky volně, lze velmi jednoduše tento zákaz obcházet.

Vrcholem problému je, že řada těchto nezávislých subjektů ve formě výborů pro politickou činnost (PAC) nepodléhá povinnosti zveřejňovat své dárce, díky čemuž se rychle zažil termín *dark money*. Je logické, že kandidující subjekty velmi rychle začaly¹⁵ neformálně s těmito výbory pro politickou činnost spolupracovat, což vedlo k přesunu kampaně od kandidátů k „nezávislým“ kampaním a snížení transparentnosti voleb. Prevence bytí zdání korupce, které bylo hlavním opěrným bodem regulace už od rozhodnutí *Buckley v. Valeo*,¹⁶ byla z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vytěsněna s příslibem alespoň elementární transparentnosti financování. To se ale vládním agenturám nedaří zajistit, a dokonce tyto snahy vedly v roce 2013 ke skandálu, když se zjistilo, že federální finanční úřad IRS, který má evidenci právnických osob v gesci, podroboval registrace konzervativních sdružení přísnějšímu skrutiniu. Podle novináře Erzi Kleina, který se této problematice věnuje, navíc transparentnost kampaní není samospatitelným řešením, protože vliv na volby má již samotný fakt existence masy prostředků, která případného vyzyvatele zastraší.¹⁷

2. PŘEDVOLEBNÍ ROVNOST

V evropském prostředí je volební rovnost vnímána především s ohledem na princip rovnosti hlasu jak co do počtu, tak i co do jeho váhy. Česká Ústava ve svém čl. 18 odmítá jakékoli formy kuriální demokracie, volební bonusy pro živnostníky nebo vysokoškolsky

¹² Viz statistika organizace sledující tyto jevy OpenSecrets.org [cit. 2016-06-07]. Dostupné z: <<https://www.opensecrets.org/bigpicture/>>.

¹³ *SpeechNow.org v. Federal Election Commission*.

¹⁴ *Carey et al. v. Federal Election Commission*.

¹⁵ Nutno poznamenat, že PAC existovaly dlouho před těmito rozhodnutími, ale díky regulaci nehrály tak dominantní roli.

¹⁶ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

¹⁷ Dostupné z: <<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2012/07/27/the-disclose-act-wont-fix-campaign-finance/>>, [cit. 2016-06-07].

vzdělané občany, jaké znal volební systém rakousko-uherský nebo britský.¹⁸ Otázka předvolební rovnosti ale není nikde explicitně řešena, což vyvolává diskuze o jejím chápání, když se na scéně objeví subjekt se silným nezávislým financováním. Proto se objevilo toto téma i v judikatuře Ústavního soudu v kontextu uzavíracích klauzulí a státního příspěvku na činnost politické strany.

Přirozeným problémem, se kterým se zde setkáváme, je otázka míry ingerence státní moci do politické soutěže. Ústavní soud i Nejvyšší správní soud opakovaně poukazovaly na rozpor mezi zásadami formální rovnosti svobodné konkurence politických stran a jejich materiální rovností. Na jednu stranu cílem voleb je vytvoření funkční parlamentní většiny, která dokáže vyprodukovat stabilní vládu. Zároveň by tento sbor ale měl odrážet proporcionalní rozložení politických názorů ve společnosti. Rozdíly ve velikosti a zdrojích politických stran ale mohou způsobit zastínění politických oponentů. Spolu s integračními nástroji, jako jsou volební klauzule, to může způsobit, že v Parlamentu nejsou zastoupeny menšinové názory. Ve svém nálezu k volebním příspěvkům Ústavní soud například poukázal na „dušení“ malých stran finanční převahou stran velkých, což sekundárně vede k jejich odříznutí i od vlastní voličské základny.¹⁹ Státní regulace schválená velkými hráči tak umožňovala „překřičet“ malé strany, které byly vytěsněny z politické soutěže pro prostou absenci jejich viditelnosti. Soud zde přijal argument integrace parlamentu jako podmínky jeho funkčnosti, zároveň však konstatoval, že taková opatření mají nastoupit až ve fázi povolební. Objevuje se zde také obava ústavního soudu ze stranického klientelismu, kdy jednou z alternativ umlčené strany je právě spojení s některým velkým finančním uskupením, což s sebou nese zase obrovské korupční riziko.

Druhý princip, který ve vztahu k předvolební rovnosti byl v judikatuře dovozen, je vzájemná formální rovnost politických stran ze strany státu, tedy i zákaz preferenčního zacházení. Článek 5 Ústavy sice předvídá veřejnou roli politických stran, které skrze soutěž mají generovat demokratické elity, ale nelze se s touto představou spokojit. Jak Ústavní soud zdůrazňuje, hlavním základem politických stran je vůle občanů se sdružovat.²⁰

Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi jako hlavní berné mince sleduje při interpretaci volebních norem politickou pluralitu a rovnost kandidujících subjektů.²¹ Ve věci 1 Asf 147/2005 šlo o rovné zacházení se stranickými i nezávislými kandidáty, ale podobně soud přistupoval i k otázce výkonu subjektivního práva stran na vysílání volebního spotu ve volební kampani. Nejvyšší správní soud tehdy rozlišil mezi absolutní rovností v kontextu vysílání spotů a odstupňovanou rovností vzhledem k dalšímu složení vysílání veřejnoprávních médií.²² Nejvyšší správní soud toto potvrdil i v případě České pirátské strany, která si stěžovala, že nedostala dostatečný prostor prezentovat svůj program v debatách organizovaných Českou televizí, přestože obdobně úspěšné strany tuto možnost měly. Soud zde formuloval povinnost České televize užít gradační preferenci

¹⁸ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 37–41.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. č. Pl. ÚS 30/98 (N 137/16 SbNU 27). Publikováno jako 243/1999 Sb.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, Pl. ÚS 26/94 (N 62/4 SbNU 113). Publikováno jako 296/1995 Sb.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. č. 1 Afs 147/2005.

²² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. č. Vol 15/2006.

stran poplatnou jejich významu ve společnosti.²³ Opírá se zde i o informační zájmy občanů, kdy absolutní rovnost stran by znamenala nerovnost občanů, kteří by nebyli informováni o relevantních záležitostech. Právě vyrovnaní zájmů občanů na relevantní zpravodajství a stran na přístup do médií je podle soudu legitimním základem pro aplikaci odstupňované rovnosti.²⁴ V souladu s tímto stanoviskem lze aplikovat judikaturu ESLP v kauze *Animal Defenders International v. United Kingdom*, který akceptoval námitku Velké Británie, že zrušení zákazu politické reklamy v televizi by vedlo k upozadění práv občanů, kterým se dostane televizní obsah sestavovaný na základě ekonomické síly zadavatelů.²⁵ Na opačnou hrozbu ve svém stanovisku poukazuje soudce Scalia v případě *McConnell v. FEC*, kdy může docházet k nepřímému posílení stávajících volených funkcionářů, kteří mají oproti svým vyzyvatelům častější přístup do médií i k dárcům z důvodu své funkce.²⁶

Pokud se zaměříme na otázku rovnosti stranických a nezávislých kandidujících subjektů, zde Česká republika má řadu nedostatků, na což poukazují doporučení Skupiny států proti korupci GRECO při Radě Evropy.²⁷ Kritika se vztahuje na kampaně vedené jinou osobou, než je politická strana, byť by to byl kandidát sám. Ty totiž podle GRECO postrádají kontrolní mechanismy a pojistky a otevírají široký prostor korupci a klientelismu. Jiné těleso při Radě Evropy, Benátská komise, ve svém doporučení ze zásady rovného zacházení umožňuje výjimku s ohledem na stropování výdajů politických stran, a to především vzhledem k reklamě, jako prostředek zachování rovnosti příležitostí v politické debatě.²⁸

Od stejných principů Ústavní soud odvozuje i limity pro velikost státního příspěvku, který nemůže svým podílem na stranických zdrojích zcela dominovat.²⁹ Snahou o ekonomickou racionalitu distribuce příspěvku je stát veden k upřednostnění stran, které skutečně vyvíjejí efektivní politickou činnost. Vzniká tak ale koloběh, kdy malé strany nedosáhnou na státní příspěvek, takže nemohou být aktivní v dostatečném rozsahu, aby na příspěvek dosáhly příště. Stranám je zároveň snížena mobilizační schopnost v prostředí dominovaném velkými stranami, které od státu prostředky získávají. Soud v příliš velké státní subvenci viděl riziko propojení státu a velkých stran, které nahradí spojení stran se svými občany, čímž se z občanských stran stanou stranami státními.

Přítom je právě existence státních subvencí v mnoha případech odůvodněna podporou demokratického střetu, díky čemuž se strany mohou spolehnout na jistý příjem od státu namísto zabředání do klientelistických vztahů za účelem obstarání prostředků. Ve Spojených státech byl tento prostředek financování prezidentských kampaní domi-

²³ Bod č. 61 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. č. Vol 142/2013.

²⁴ *Ibidem*, bod č. 62.

²⁵ Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. dubna 2013 ve věci stížnosti č. 48876/08, *Animal Defenders International* proti Spojenému království, bod č. 99.

²⁶ *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003).

²⁷ Zpráva o plnění doporučení z konce roku 2014 hodnotí situaci jako globálně neuspokojivou, [cit. 2016-06-07]. Dostupné z: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)28_2nd_Interim_CzechRep_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)28_2nd_Interim_CzechRep_CZ.pdf)>.

²⁸ RADA EVROPY. Evropská komise pro demokratizaci skrze právo (Benátská komise). *Electoral law*. Strasbourg: Council of Europe Pub, 2008, s. 26.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. č. Pl. ÚS 26/94 (N 62/4 SbNU 113). Publikováno jako 296/1995 Sb.

nantní až do prezidentské kampaně Barracka Obamy, který jej nahradil modelem získání masы malých příspěvků. Státní příspěvek byl v USA podmíněn předem danou strukturou příjmů kampaně, kterou se kandidát zavázal dodržet. Masa volných finančních prostředků uvolněných po nálezech *Citizens United* tento způsob financování ale udělala naprosto neatraktivním. Ránu z milosti udělil veřejnému financování Nejvyšší soud v případě *Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett*,³⁰ když zakázal státní příspěvek vyvažující protikandidátovy privátní finanční zdroje jakožto státní relativizování individuální svobody slova. Veřejný příspěvek na činnost strany podporuje i Benátská komise,³¹ ale podmiňuje jej veřejným dohledem nad financováním dané strany. Transparentnosti je možné dosáhnout buď autoritativním nařízením, nebo pozitivní motivací např. vyšším příspěvkem na činnost při splnění určených podmínek.

3. PRÁVO TŘETÍCH ENTIT

Právo křičet je dílem kryto svobodou projevu, která má v předvolebním období nenahraditelný význam pro rozhodování voličů. Toho si všímá i polský Ústavní tribunál, když zrušil v roce 2011 zákaz velkoplošné reklamy a placených vstupů v rádiu a televizi mimo jiné i pro rozpor se svobodou projevu. Tribunál zde nesdílel názor ESLP formulovaný v *Animal Defenders International*, že i třetí subjekty odlišné od politických výborů a kandidátů by měly být regulovány shodně. Podle Tribunálu stačí zachování rovnosti mezi obdobnými subjekty. Tribunál také neshledal důvod pro dílčí derogaci svobody projevu předepsané polskou ústavou,³² když odmítl subsumovat vládou nabízený argument kultivace politické kampaně pod ochranu práv druhé osoby, jako to dříve udělal ESLP. Polský případ jen ukazuje míru diskrece, které členské státy v této oblasti mají.

Z české rozhodovací praxe lze vyvozovat, že Ústavní soud si uvědomuje nerovnost mezi možnostmi velkých a malých politických stran, která zakládá nutnost přiměřené ochrany politické soutěže ze strany státu. Pavel Uhl k článku 5 Ústavy doplňuje, že soutěž politických stran nelze vnímat jenom jako soutěž právě a pouze jen politických stran, ale že do demokratického střetu vstupují i třetí subjekty jako jsou například média.³³ S tím souvisí i textace čl. 22 Listiny, která mluví o ochraně soutěže politických sil a neomezuje se jen na politické strany jako zmiňovaný čl. 5 Ústavy. Tyto třetí subjekty pak plní řadu důležitých úkolů, od vnášení nových témat do diskuze, přes mobilizaci společnosti až po odbornou oponenturu politikům. Nelze tedy automaticky presumovat monopol stran na participaci v politické soutěži a zároveň je nutné chránit i diverzitu v tomto rozměru. Není možné připustit monopolizaci v podobě podřízení těchto třetích subjektů stranickým grémiím, ale zároveň není možné, aby tyto subjekty samy vstupovaly se svými programy do voleb a „outsourcovaly“ je následně zvoleným politikům. Důvodem je jejich odlišná role ve volebním procesu a s tím související odlišná struktura ochrany a transparentnosti financování. Dost těžko by bylo možné považovat za legitimní, kdyby

³⁰ *Arizona Free Enterprise Club's Freedom Club PAC v. Bennett*, 564 U.S. (2011).

³¹ RADA EVROPY. Evropská komise pro demokratizaci skrze právo. *Electoral law*. Strasbourg: Council of Europe Pub, 2008.

³² Body 7.4 a 7.5 rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. č. K 9/11.

³³ UHL, Pavel. Článek 5. In: Pavel Rychetský a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 55.

volební kampaň strany byla zadávána zapsaným spolkem, který formálně nemá se stranou nic společného a zároveň nevykazuje původ svých prostředků či identitu členů. Fakt, že nějaké jednání je nelegitimní, ale automaticky neznamená i nelegálnost, případně postihnutelnost takového jednání, jak bylo možné vidět na sklonku prezidentské kampaně v roce 2013. Přitom právní základ pro omezení práv jednotlivce ve prospěch kolektivního zájmu na řádné volební soutěži je dán např. rozhodnutím ESLP *Gorzelik et al. proti Polsku*.³⁴ Omezení ale musí být vyvážená tak, aby bylo předejito zvlí většiny na úkor politicky aktivního jedince.

4. MANTINELY PRO ZÁKONODÁRCE VYPLÝVAJÍCÍ ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Česká Listina základních práv a svobod předepisuje ve svém čl. 17 odst. 4 pro regulaci politického křiku kumulativní podmínky nezbytnosti v demokratické společnosti a zároveň ochranu práv druhých, bezpečnost státu, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti. Z výše uvedených možností derogace se nabízí k užití především ochrana práv druhých, jak toto vystihl ve svém disentu i soudce Breyer, ale i zájem na ochraně národních zájmů a bezpečnosti, pokud by se na financování voleb podílel zahraniční subjekt nebo dokonce cizí stát.³⁵ Volební (nebo spíše předvolební) rovnost a ochrana pokojnosti průběhu volební diskuze je i základním argumentem pro ESLP, který však ponechává členským státům velkou míru diskrece. Z toho důvodu by se hlavní právní spor mohl odehrávat na národním soudním fóru. Autor se osobně kloní k třetí cestě, kdy i svoboda projevu jako jedno z politických práv podléhá čl. 22 Listiny a tudíž se nejedná o ničem neregulovanou veličinu. Článek 22 Listiny zavazuje interpreta k výkladu regulací vždy ve prospěch ochrany soutěže politických sil, tedy i k základní kultivovanosti debaty. Není od věci svobodu projevu interpretovat ve prospěch politické plurality a nastane-li situace, že svobodou jedněch je svoboda druhých „překřičena“, zasáhnout ve prospěch utlačovaných politických subjektů.

Mantinely, které vytyčuje judikatura, jsou především rovné zacházení s jednotlivými stranami a proporcionalita restriktivních opatření, která jsou účastníkům volebního procesu ukládána. Judikatura českých soudů, která v této otázce není příliš bohatá, se staví ve prospěch politické plurality, a tím pádem i ve prospěch nutnosti menších stran mít možnost vstupovat do volebního kolbiště a předvolební debatu otevírat novým tématům.³⁶ Ústavní soud v tzv. velkém volebním nálezu podpořil diferenciaci politického prostředí v jeho racionální podobě, která má podle soudu tvůrčí potenciál potřebný pro společenský vývoj.³⁷ Vývoj v judikatuře ESLP pak státům poskytuje větší prostor

³⁴ Bod č. 90 rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. února 2004 ve věci stížnosti č. 44158/98, *Gorzelik a další proti Polsku*.

³⁵ K ingerenci Saudské Arábie respektive státního podniku ovládaného královskou rodinou do amerických národních voleb skrze členství tohoto podniku v amerických obchodních komorách více zde: <<http://www.thenation.com/blog/170496/loophole-allows-saudi-arabian-businesses-spend-freely-our-election>>, [cit. 2016-06-07].

³⁶ Rovnost šancí jako základní předpoklad demokratických voleb používá prezident republiky jako navrhovatel ve věci Pl. ÚS 53/2000, kde tento argument soud akceptuje, a následně je použita i stěžovatelem ve věci Pl. ÚS 27/09.

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113). Publikováno jako 64/2001 Sb.

pro uvážení potřebnosti regulace a staví je do pozice garantů demokratické soutěže.³⁸ Nutné je zachovat alespoň elementární prostor pro vyjádření podpory všech účastníků volební kampaně, a to včetně nezávislých třetích stran, což vyplývá z rozhodnutí ESLP ve věci *Bowman v. United Kingdom*.³⁹ Podle soudu nelze zakázat soukromé aktivity vyjadřovat se pozitivně či negativně k osobám kandidátů, respektive omezit výdaje na takovou činnost na hranici její udržitelnosti.⁴⁰ V tomto rozhodnutí se také objevuje oprávnění státu regulovat volební kampaň, na které se o dekádu později extenzivněji odvolala Velká Británie v *Animal Defenders International*, když argumentovala pro regulaci permanentní kampaně.⁴¹ Pro udržení širšího konceptu je nutné zohlednit i starší a soudem překonaná rozhodnutí *VgT Verein gegen Tierfabriken proti Švýcarsku*⁴² a *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku*,⁴³ která v rámci proporcionality umožňovala vyjmutí malých subjektů z regulace. V případě obdobné aplikace *TV Vest* v českém prostředí by ale hrozilo riziko nerovného zacházení s politickými stranami ze strany státu a porušení gradační rovnosti, jak ji vymezil Nejvyšší správní soud ve vztahu k České televizi.

Stávající úprava je v regulační oblasti ne nepodobná situaci ve Spojených státech, které se vydaly cestou odstranění omezení, která americké volby provázela od *Tillman Act* z roku 1907. Což je důvodem malého množství volby regulující judikatury českých soudů a zároveň i poměrně hrubých volebních kampaní, postrádajících sofistikované metody výborů pro politickou činnost a nezávislých „hodnotových“ kampaní, které budí pozornost české veřejnosti právě pro svou ojedinělost.⁴⁴ V této konstelaci je jistě prostor a poptávka po obligatorní přičitatelnosti volební komunikace, která by umožňovala identifikaci zadavatele především negativní kampaně. Podle bývalého newyorského ombudsmana Billa de Blasio 73 % prostředků zadavatelů s anonymními příjmy jde na negativní kampaň, zatímco u zadavatelů s obligatorním zveřejňováním svých dárců je to 47 %.⁴⁵ Přičitatelnost negativních kampaní jejich zadavatelům a povinnost rozkrytí jejich financování by napomohla voličům odhalit, kdo za koho mluví, co tím sleduje, a pomohla by krotit negativní výlevy politiků.

Velkou otázkou zůstává financování politických stran a jejich kampaní ze strany právnických osob, které slovy soudce Stevense: „nemají vědomí, myšlenky, pocity ani tužby. Jejich osobnost je pouze užitečnou právní fikcí“.⁴⁶ K této otázce lze přistupovat různými způsoby, kdy zatímco většina Nejvyššího soudu USA pohlíží na právnické osoby v kon-

³⁸ I v případě kritického disentního stanoviska soudkyně Tulkens. Viz bod č. 9 disentního stanoviska k *Animal Defenders International*.

³⁹ Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. února 1998 ve věci stížnosti č. 24839/94, *Bowman proti Spojenému království*.

⁴⁰ Body č. 45 a 47 rozsudku ESLP *Bowman*.

⁴¹ Bod č. 111 rozsudku ESLP *Animal Defenders International*.

⁴² Rozsudek senátu druhé sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. září 2001 ve věci stížnosti č. 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken proti Švýcarsku*.

⁴³ Rozsudek senátu první sekce Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. prosince 2009 ve věci stížnosti č. 21132/05, *TV Vest AS a Rogaland Pensjonistparti proti Norsku*.

⁴⁴ Např. v roce 2013 billboardy s Miroslavou Němcovou zpodobněnou jako jednou z postav seriálu Simpsonovi, které byly zadané Mladými konzervativci.

⁴⁵ DE BLASIO, Bill. *Citizens United and the 2010 Midterm Election*. New York, 2010. Analýza byla bohužel v mezidobí stažena, její shrnutí je dostupné z: <<http://archive.advocate.nyc.gov/news/2010-12-10/citizens-united-and-2010-midterm-elections-0>>, [cit. 2016-06-07].

⁴⁶ Konkurenční a částečně disentní stanovisko soudce Stevense k *Citizens United v. Federal Election Commission*.

textu pravidla, že má-li svobodu projevu jednotlivec, musí ho mít zároveň i jednotlivci sdružení v právnické osobě, tudíž i právnická osoba jako celek.⁴⁷ Soudní menšina naopak na tyto osoby pohlíží prizmatem účelového sdružení, kdy nad rámec účelu tohoto sdružení není možné politická práva přiznat.⁴⁸ Pro naše potřeby je potřebné poukázat na praktický problém jednoduchého obcházení ostatních regulací skrze účelově zřízené právnické osoby, zejména spolky. Tuzemský spolek, jehož členy jsou výhradně korporace se sídlem v zahraničí, může jednoduše sloužit jako prostředek obcházení zákazu darů od zahraničních subjektů.⁴⁹ Podobně lze obcházet i maximální limit výše darů politickým stranám. V analogii k rozhodnutí I. ÚS 282/97⁵⁰ by bylo možné uvažovat o odepření politických práv alespoň určitým skupinám právnických osob, jejichž existence nesouvisí s politickou participací, zejména pak obchodním korporacím s anonymní vlastnickou strukturou. Nedotčeno by bylo právo jednotlivých vlastníků, kteří mohou poskytnout politickým stranám prostředky jménem svým a následně i skrze příbuzné nebo známé.

ZÁVĚR

Má-li autor tedy shrnout mantinely pro zákonodárce v této otázce, pak judikatura ESLP dává signatářům Evropské úmluvy o lidských právech široký prostor pro vypořádání se s otázkou střetu potřebnosti ochrany politické plurality a svobody politického projevu. České mantinely jsou mlhavé, ale častěji chrání malé strany před integračními snahami stran velkých. Nelze ale souhlasit se stanoviskem předkladatele nové vládní regulace, formulovaném v důvodové zprávě, že se regulace nedotýká lidských práv.⁵¹ Úprava se ale týká především svobody projevu a v mezích stávající judikatury je přípustná. Nelze ani souhlasit se stanoviskem odpůrců regulace, kteří argumentují nejčastěji liberálním pojetím svobody projevu po vzoru amerického Nejvyššího soudu. Toto „ukřičené“ pojetí je však, jak je z předchozího textu zřejmé, na hony vzdálené kritériím, která používá ve volebních věcech Evropský soud pro lidská práva nebo soudy české. Chce-li tedy zákonodárce chránit barevnost politických programů českého ptactva, má k tomu široký prostor uvážení.

⁴⁷ *Citizens United v. Federal Election Commission*.

⁴⁸ To se týká především obchodních korporací. Neziskovým hodnotovým sdružením byla částečná politická práva přiznána již v dřívějších rozhodnutích.

⁴⁹ Viz pozn. č. 35.

⁵⁰ „Nicméně na rozdíl od osoby fyzické se právnická osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou základních práv a svobod, která odpovídají jejímu právnímu postavení, resp. pokud jsou svou povahou pro ni použitelná.“

⁵¹ Z důvodové zprávy k sněmovnímu tisku č. 569 – 7. volební období: „Navrhovaná právní úprava se nedotýká práv chráněných výše uvedenými [lidskoprávními] smlouvami, zvláště pak svobody sdružovací, neboť je omezena pouze na opatření zvyšující míru transparentnosti hospodaření stran a hnutí...“.

Freedom of Political Scream: State's Competence to Regulate Electoral Campaign in Case Law

Michal Říha

Abstract: This Article is dealing with reservations to freedom of expression in cases of regulation of electoral campaigns financing. The main issue here is the question of whether the state has competence to put ceiling on the amount of what an individual can contribute to candidates or to spend on his own campaign to promote a political party or particular candidate. Regarding the last effort of the Czech Government to control current deregulated situation, a lot of criticism derived from recent Supreme Court of United States case law where public interest is very limited. On the other hand, the European Court of Human Rights provided Contracting States with wide margin of appreciation when it comes to public interest on integral electoral process. Contrary to SCOTUS, the ECtHR recognized the right of States to prohibit third parties from campaigning when political parties are similarly excluded. Generally, activities of third parties other than political parties or candidates are growing and bypassing intention behind classical electoral legislation to secure transparent and accountable system of electoral campaigning. Nearly unlimited amount of money in politics as well as its unknown origins, endanger political pluralism and promotes fear of corruption. To conclude, under the regime of ECHR, states possess enough discretionary power to issue regulation of political activities of third parties to create obligation to disclose the identity of contracting authority of campaign advertisements and to regulate the amount of money involved in campaigning.

Key words: electoral reform, political campaign financing, freedom of political expression