

## OD VOLEBNÍ KAMPANĚ K PŘÍMÉ VOLBĚ HLAVY STÁTU

JANA RESCHOVÁ\*

### I. ÚVOD

Přijetím ústavního zákona o změně Ústavy ze dne 8. února 2012, č. 71/2012 Sb., se Česká republika zařadila mezi poměrně početné státy, kde jsou prezidenti voleni v přímých volbách. Zavádění přímých voleb prezidentů má v každé zemi svou vlastní historii a kontext, v němž je rozhodnutí o ústavní změně přijímáno, bývá různý. Na první pohled se může zdát (a i tak je to obecně přijímáno a vnímáno, jak lze ostatně soudit i z vystoupení poslanců a senátorů při projednávání ústavního zákona), že každá volba (tedy jako akt účasti na rozhodování o obsazení úřadů) je rozhodně symbolem demokratizace minimálně volených institucí a je také v souhrnu všech důsledků i projevem demokratizace veřejného politického života. Kritické reflexe a analýzy významu přímých voleb hlavy státu v relaci k posilování demokratického prostředí však jednoznačně argumenty o přímé úměře četnosti voleb k posilování demokracie nepotvrzují. Je tedy namístě si klást otázku, za jakých podmínek lze takový předpoklad splnit, respektive, proč právě nyní, v dané fázi ústavního vývoje, který ze systémového hlediska není dramaticky přelomový, se vkládá tolik nadějí do formy přímé volby prezidenta. Jinými slovy, v čem dosud demokratické mechanismy nepřímé volby selhaly, aby se v přímé volbě riziko z nedůvěry v mechanismus neopakovalo? V čem demokracie selhala dosud, když absentovala přímá volba? Je-li snahou demokracii zdokonalovat rozšiřováním volených funkcí, kam až lze jít v rozšiřování počtu volených ústavních úřadů? Nebo také, jaká očekávání z přímé volby lze reálně mít, jestliže uvedený ústavní zákon, tak jak byl navrhovatelem obhajován, nemá za cíl výrazně posílit ústavní pravomoci hlavy státu? Proč se ústy a hlasy parlamentní ústavní většiny právě dnes pojetí demokracie restriktivně soustřeďuje do přímé volby, když se znalostmi a zkušenostmi z jiných států s parlamentním režimem můžeme usuzovat na posílení spíše symbolického významu volby. Víme také, že prezidentské volby mohou být významnější ve svém poslání a ve stejné době konání mohou mít větší váhu než volby parlamentní (respektive senátní). Tím by však volba hlavy státu přestala mít charakter „republikánsky civilních“ voleb, neboť prezident musí být „Někdo“. Přímá volba je

\* Autorka je docentkou katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

potom něčím výjimečným, je volbou politické autority, symbolu integrity, patriotismu, národních tradic, autority, která byt' nestranická, využívá politických nástrojů k působení na znesvářené, desintegrované, a tím nestabilní stranické elity. Touto optikou se nám demokracie zrcadlí v portrétu jediného integrátora, který se může odvolávat na lesk volebního úspěchu. Zaznívá-li v obhajobách přímé volby, že posiluje demokratické instituty a formy vládnutí, nabízí se otázka, zda nejde o neopodstatněnou fikci. Empirická šetření totiž jednoznačně nepotvrzují systémový vztah mezi přímou volbou hlavy státu a mezi širšími, výraznějšími, či relevantnějšími projevy demokratického rozhodování.<sup>1</sup> Nabízí se tedy opodstatněná otázka, zda jedním z klíčových motivů pro obhajobu přímé volby není jen snaha přivést občany k urnám, zavést nová témata do veřejného politického diskursu, přimět kandidáty a politické strany profilovat priority na pozadí konkrétních a neanonymních postav. Proto a snad z toho důvodu jsou prezidentské kampaně někdy pro vitalitu demokracie užitečné.

Demokracie je jistě založena na volbách (*conditiones sine quibus non*), ale podstata demokracie se nescvrkává jen do rozhodování ve volbách. Demokracie se může efektivně projevat v rozhodování i v přímých volbách hlavy státu, ale demokracie je také a především rozhodováním v celé integritě a v sérii a posloupnosti mnoha dalších rozhodování (a není tedy zcela vytržena z kontextu i jiných voleb a hlasování, ale ani z kontextu legitimně kontrolovaných rozhodnutí). Nabízí se oprávněné obavy z toho, že se se zdůrazňováním významu přímé volby prezidenta vlastně rezignuje na demokracii, protože se voličský potenciál zúží do poměrně malého prostoru (v čase i v alternativách). Volby nastíní nátlak na ztotožnění se s osobou, která ideově představuje to nejlepší minimum, s osobou, která je sympatická, líbivá, komunikativně obratná, mediálně přitažlivá a manažersky plebiscitní. Přímé volby vybízí k redukci demokracie na uspokojení voliče s tím, jak umně a s citem dokáže naložit s hlasem pro mandát veřejného zájmu, který je symbolicky v rukách republikánského monarchy. Svým způsobem se instituce, která ačkoli měla být symbolem republikánských hodnot rovnosti, neprivilegovanosti bez prerogativ stává naopak doménou autority, která svými projevy má často nemálo společného s úctou Její Výsosti.

---

<sup>1</sup> TAVITS, Margit. Direct Presidential Elections and Turnout in Parliamentary Contests. *Political Research Quarterly*, Vol. 62, No.1 (Mar. 2009). Autor vychází z analýzy účasti ve volbách ve 44 zemích v letech 1945–2006 a zjišťuje, že tam, kde v parlamentních republikách je hlava státu volena přímo, je účast voličů v parlamentních volbách (do „dolní“ komory) v průměru o 7% nižší než ve volbách prezidentských. Přesto, jak z řady evropských i mimoevropských příkladů je zřejmé, je zavádění přímých voleb prezidenta stále atraktivním politickým artiklem. Vysvětluje-li autor tento fenomén s ohledem na jiné výzkumy fungování demokracie a ústavních režimů, shledává, že míra účasti v prezidentských volbách závisí na tom, jak volič vnímá roli hlavy státu a jak podle něj hlava státu nakládá nebo disponuje s legislativními pravomocemi. Pro voliče je také markantní politické klima, které je pro zavedení přímé volby příznivé, nebo rozvržení voleb v čase a jejich kombinatorika. V neposlední řadě jsou pro voliče rozhodující i osobnosti kandidátů, jejichž šance na zvolení jsou poměřovány šancemi jejich soupeřů, proto i s mírou relevantnosti politických osobností (a relevant elected president), roste zájem a apetit volební soutěživosti jak na straně voličů tak na straně kandidátů. Z uvedeného výzkumu vyplývá, že tam, kde se protínají z různých důvodů volby prezidentské s parlamentními, volič se víc soustředí na volbu hlavy státu než na volby parlamentní a to v systémech, které hlavě státu z podstaty jejího postavení v parlamentní formě vlády nepřiznávají mimořádně silné ústavní pravomoci.

## II. VOLEBNÍ KAMPAŇ (V ČEM JE PREZIDENTSKÁ KAMPAŇ JINÁ?)

V následujících uvážkách vycházíme z toho, že k minimální úspěšnosti prezidentských přímých voleb bezesporu přispívá dobrá volební kampaň. Vycházíme z toho, že i v ústavním režimu parlamentní republiky má prezidentská volební kampaň smysl a že i ústavně limitovaný prezident může svůj úřad vykonávat tak, jak to ve volební kampani voličům slíbil, k čemu se osobně zavázal. Vycházíme z toho, že prezidentská kampaň má svá specifika, která nelze pominout a že tak jako ostatně i jiné volební kampaně podléhají jisté regulaci, tak i prezidentská vyžaduje, aby se řídila jistými pravidly. Vzhledem k tomu, že v českých ústavních a politických poměrech jsou prezidentské volby novinkou, je zcela legitimní hledat inspiraci v zemích a v poměrech, kde zkušenosti s pozitivními i negativními dopady jak samotných voleb, tak ale i především volebních kampaní jsou bohatší a rozmanitější. Z tohoto pohledu tedy koncepčně nepřekáží, jsou-li zkušenosti a analýzy ilustrovány na příkladech i ze zemí s prezidentským či prezident-sko-parlamentním systémem. V čem tedy tkví specifika prezidentské volební kampaně?:

1. Volební kampaň je nezbytně více individualizovaná. Kandidáti musí přesvědčivě na pozadí své biografie dokazovat svou důvěryhodnost pro zastávání úřadu. Kandidáti většinou musí projevit jistou míru vlastenectví (účast ve válce či národněosvobozovacím hnutí či odboji, loajalitu k hodnotám, která je doložena schopnostmi a vůlí osobně se pro ně obětovat), musí přesvědčit o své empatii, o energii a schopnostech něco osobně změnit. Kandidáti obvykle chtějí (někdy i musí) ztělesňovat jednotu slova a své osobní integrity. Do volební kampaně jsou obvykle zapojeni životní partneři, lidé z užšího a bližšího kolegiálního či pracovního okolí kandidáta, kteří na intimitě svých vztahů a na emotivnosti výpovědí zakládají důvěryhodnou, lidskou a přátelskou komunikaci s voličem.
2. Volební kampaň ve své závěrečné fázi, totiž ve druhém kole, nezbytně vyostřuje souboj proti sobě stojících kandidátů<sup>2</sup>. V této fázi volební kampaně se i nejvíc soustřeďuje pozornost voličů na formu a na obsah bipolárně koncipovaného předvolebního dialogu, který je často právě rozhodujícím faktorem pro dosud nerozhodnuté voliče. Prezidentské duely, ač nebývají vždy nezbytnou součástí volební kampaně (souhlas kandidátů a ochota se utkat v duelu před očima diváků, je vyjádřením jistého respektu vůči druhému kandidátovi i vůči principům volební soutěže), jsou to, co si volič zapamatuje pro celé dlouhé funkční prezidentské období a čím poměřuje výkon zvoleného prezidenta.
3. Volební kampaň je arénou a příležitostí pro politické strany soustředit se právě na výběr kandidátů, kteří, ač politickou stranou nominováni a podporováni, mají šanci oslovit i nestraničká veřejná prostředí. Politické strany samotným otevřením nominačního procesu se vlastně vkrádají do povědomí voliče dávno před oficiální volební kampaní a jejich vnitrostraničká rozprava se tak stává neformálně součástí volební kampaně.

<sup>2</sup> V tomto směru je česká verze druhého kola poněkud výjimečná, když totiž stanovená úprava umožňuje, aby eventuálně byl ve druhém kole zvolen i kandidát, který neměl svého soupeře.

4. Volební kampaň a prezidentské volby jsou velmi pozorně monitorovány mezinárodními institucemi.
5. Bipolarita, do níž ústí volební kampaň je vlastně v jistém protikladu k předpokládané roli zvoleného kandidáta prezidentem. Jako kandidát se opírá o hlasy politicky, sociálně, hodnotově orientovaných skupin voličů, zatímco jako prezident se obrací vcelku na lid, na národ (někdy) anonymně integrovaný ve státě. Primárně je tedy účelem kampaně rozdělit voliče na většinu a na menšinu (kdy obě komunity mohou být různorodě diverzifikovány), aby posléze prezident stavěl mosty a sjednocoval národ (případně i znesvářené politické strany do rodící se prezidentské většiny).
6. Volební kampaň, ač stavěná na ostré vyhraněnosti soupeřících kandidátů, nemusí vždy znamenat po volbách změnu ve směřování vládní a prezidentské politiky. Některá šetření ukazují, že ač nepozorovaně z pohledu voliče, může docházet ke sblížení volebních priorit kandidátů, přestože si sami zakládají na tom, že jejich koncept prezidentství se zcela vylučuje s konceptem protikandidáta.

### III. LZE VOLEBNÍ KAMPAŇ REGULOVAT?

Obecně pro hledání odpovědi na otázku, jak politickou soutěž o důvěru a hlasy voličů regulovat pro specifický případ prezidentské volební kampaně, se lze spolehnout na úpravu principů parlamentních volebních kampaní např.: určení hodnotového a etického minima (soutěž má být spravedlivá a čestná), princip nediskriminace kandidátů ve volební kampani se promítá do alokace vysílacích časů, do stanovení plakátovacích ploch a přesného vymezení rozměru plakátů a do přesného vymezení etap volební kampaně (první kolo a druhé kolo), určení pravidel financování volební kampaně (stanovení pravidel pro přiznání příspěvků na kampaň ze státního rozpočtu, forma registrace finančních a nefinančních darů ze soukromých zdrojů, identifikace dárců), institucionální garance řádného průběhu volební kampaně (pravomoce mediálních rad monitorovat a dohlížet na dodržování principu rovného přístupu kandidátů k médiím, soudní přezkum organizace a průběhu volební kampaně a posléze voleb, finanční kontrola ze strany (ústředních) volebních komisí nad zvláště spravovanými volebními účty kandidátů).<sup>3</sup>

Obecně lze vycházet z toho, že financování veřejného politického života, a tedy i volebních kampaní (včetně prezidentské) je v posledních desetiletích soustavně a detailněji regulováno (zejména také i v dlouhodobě fungujících právních státech s liberální demokracií).<sup>4</sup> Zdá se, že to svědčí o tom, že je žádoucí omezit rizika z možné

<sup>3</sup> Financování francouzské prezidentské volební kampaně ze státního rozpočtu závisí na počtu získaných hlasů: obdrží-li kandidát víc jak 5 % platných odevzdaných hlasů může získat až 50 % stropu výdajů, pokud získá méně, může získat příspěvek až ve výši 1/20 (tj. 5 % stropu výdajů) a ten je různý pro kandidáty z prvního kola a pro kandidáty z druhého kola (13,7 mil. respektive 18,3 mil. euro). Není bez zajímavosti, že francouzské Národní shromáždění a Senát projednávají návrh zákona o snížení státního příspěvku na volební prezidentskou kampaň (Projet de loi organique relatif au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle, no 4017 déposée le 30 nov. 2011).

<sup>4</sup> Ve Sněmovně reprezentantů USA byl v roce 2011 předložen návrh zákona o financování prezidentských voleb (Presidential Funding Act H.R. 414, 112th Congress (2011–2012)). Podle této předlohy se zpřísňují podmínky pro poskytování příspěvků (s omezením výše individuálních příspěvků od voličů, se zákazem jejich kumulace od různých příspěvatelů, odstraňuje se strop výdajů pro prezidentské primárky a volby,

podpory kandidátů z netransparentních a nedůvěryhodných zdrojů, spojit demokracii s povinností „skládat účty“ (doslova a do posledního centu) za rozumně vynaložené výdaje ve volební kampani. Současně se prosazuje úprava stropu volebních výdajů pro daný typ voleb a s tím související rozšíření pravomocí některých institucí (soudy, státní volební komise, ústavní soudy). V principiálním přístupu k regulaci financování volební kampaně se však odráží i principy spojené s celkovým financováním veřejného politického života, tedy i politických stran, z veřejných rozpočtů (ze státního rozpočtu). K takovým položkám, které jsou tradičně považovány za jistý vklad k podpoře činnosti politických stran byly poštočné, dopravné, pronájem zdarma škol, knihoven a jiných obecných prostor k volebním mítinkům. Taková podpora ze strany státu byla motivována právě snahou vytvořit veřejný prostor pro politickou soutěž kandidátů, kteří byli podporováni politickými stranami, avšak s postavením soukromých klubů. Tento příklad je typickou historickou zkušeností Velké Británie. Dnes je postavení politických stran v přístupu k volbám a v aktivitách ve volebních kampaních již regulováno a otázkou, před níž vláda Spojeného království stojí je rozhodnout, jak dál strany jakožto veřejné korporace podporovat a zda podporovat stejnou měrou strany parlamentní jako strany mimo parlament, jak systémově daňovými konsignacemi podpořit politickou činnost stran a zároveň nevytvářet klima pro jejich skryté financování (například v praxi výměny za „rozdávání čestných úřadů“).<sup>5</sup> Předmětem sporů je i rovné využívání veřejných médií. Spory vyvolává základní otázka, zda si strany mohou platit reklamu v médiích. V tomto směru mnohé mění nové formy komunikace, protože satelitní kabelové televize stejně jako digitální vysílání výrazně mění současnou úpravu přístupu k masovým médiím (vtipnou přesmyčkou se konstatuje, že dnešní přístup k internetu mění původní význam „*broadcasting*“ na „*narrowcasting*“, že totiž paradoxně současná široká internetová dostupnost informací je technicky a znalostně mnohým obyvatelům vlastně nedostupná).

#### IV. VOLEBNÍ KAMPANĚ A JEJICH VLIV NA OBČANA

Přesvědčení demokraté volbám neupírají jejich klíčovou roli pro definování principů demokratické vlády, státu, společnosti... Nestačí chtít být demokratem, nestačí být duší demokratem, je třeba respektovat jiné, kteří vyjadřují hlasem, to, co cítí, co chtějí, co odmítají. Tedy volba hlavy státu je i součástí podstaty reprezentativní demokracie, kdy zainteresovaní, angažovaní a o veřejných věcech dobře informovaní občané si volí své zástupce (respektive hlavu státu). Klíčem k porozumění systému reprezentativní demokracie je ovšem přesvědčení, že míra a kapacita informovanosti občana, že vhodnost, pravdivost, souhrnnost databáze, která občanovi (voliči) jeho rozhodnutí dostatečně pojistí, odpovídá obsahu mandátu, který je volbami stvrzen.

---

ruší se veřejné financování stranických konventů a zakazuje se používání soft money, pověřuje se federální volební komise dohledem nad identifikací individuálních příspěvů a lobbistů).

<sup>5</sup> Jak to ostatně již předjímala Sněmovna lordů v roce 1917, když varovala premiéra před tím, aby nepřijímal ani platbu, ani příslib budoucí platby přímé nebo nepřímé ve prospěch politické strany, v souvislosti s udělením nebo příslibem udělení čestného ocenění nebo titulu. (podle Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life (Standards in Public Life: The Funding of Political Parties in the United Kingdom, presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, Oct. 1998.).

Vycházíme z ideálu rozumného racionálního aktu voliče (aniž bychom tím naznačovali souvislost s teorií racionální volby), který zvažuje krátkodobé a dlouhodobé zájmy v jistém znalostním a zkušenostním rámci.

Sociologické a psychologické výzkumné studie nás však v mnohém vyvádějí nepříjemně z omylu o vizích a nadějích v rozumně se rozhodujícího voliče, který se soustavně zajímá o veřejné dění a vyhledává relevantní informace pro své rozhodování. Kritické reflexe pak směřují především k americkému voliči, který je obecně spíše méně dotčen politickou ideologií, jsou mu bližší peripatetické postoje, které zaujímá z narychlo získaných zdrojů. Nabízí se tedy otázka, jak se v takovém „anemickém“ veřejném prostranství může vůbec demokracii dařit? Jak spolehlivě se volič, který koneckonců rozhoduje o osudu významných ústavních činitelů, vlastně rozhoduje? Jestliže není pochyb o tom, že volební kampaň právě takový smysl a význam má, a že srozumitelným způsobem a stravitelnou formou vede voliče ke zvažování alternativ výběru, má smysl o vlivu forem působení v kampaních obecně uvažovat (formami jako jsou rozhovory, projevy, debaty, prohlášení, politické programy). V posledních desetiletích se výraznějším způsobem k tradičním formám přidaly televizní spoty, reklamní oznámení, noticky, které jsou pro některé skupiny voličů velmi atraktivní. Přestože sociologické výzkumy s longitudinální kontinuální databází výzkumů voličů jsou výhodou amerického akademického světa, lze si snadno představit, že s podobnými otázkami, s jakými se vypořádávají mediální poradci kandidátů a posléze soudci a v neposlední řadě voličská veřejnost, se utká i české voličské prostředí.

Sociologické a politologické výzkumy dlouhodobě upozorňují na významný informační zdroj – na 30vteřinové televizní reklamní spoty,<sup>6</sup> které za jistých okolností mohou minimální informační vakuum vyplnit a stát se součástí relevantních zdrojů pro částečně informované rozhodování voliče. Freedman aj. však upozorňují, že i jejich výzkumy spíše potvrzují, že tyto politické spoty jsou vlastně jen vitamínovými dávkami pro informačně a znalostně hladovějící voličskou veřejnost. Uvedený výzkum se zaměřil na téměř milion (970 410) politických volebních televizních spotů na celostátní úrovni – z nichž se téměř třetina týkala prezidentských voleb v roce 2000. 95 % spotů se týkalo jak prezentace kandidáta tak i některých otázek veřejné politiky (zdravotnictví, vzdělávání, daňové politika, sociálního zabezpečení), k nimž kandidát nějakým způsobem zaujímal klíčový postoj. Analýza ukázala, že voliči dokázali identifikovat kandidáty a věděli, jaká stanoviska k frekventovaným volebním tématům kandidáti na prezidenta zaujíмали (znalost je větší než o kandidátech ve volbách do Kongresu.), a stejně tak dokázali jednoznačněji (než u kandidátů ve volbách do Kongresu) určit jejich kvality na škále jejich kladů a záporů (*like-dislike*). Význam politických televizních spotů je obecně i empiricky viděn jako možný impuls ke zvýšení účasti ve volbách (odhadem až o 10 % ze skupiny dotázaných). Vyšší politická angažovanost voličů po volbách však není v přímé souvislosti se znalostmi o kandidátech a jako důsledek sledování televizních volebních spotů prokázána. Prokázáno však dostatečně je, že přístup k médiím v USA je finančně nákladnou investicí a že politické strany si vybírají takové kandidáty, kteří si mohou zajistit hrazení nákladů především z vlastních zdrojů.

<sup>6</sup> FREEDMAN, Paul, FRANZ, Michael, GOLDSTEIN, Ken. Campaign Advertising and Democratic Citizenship. *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4 (Oct. 2004).

## V. ZÁVĚR (K ÚVODU)

Přestože americké volební kampaně jsou v něčem odlišné od těch, které eventuálně čekají české voliče, jsou poučné: ani české prostředí nebude prosto jistých prvků komercializace volební kampaně (organizování společenských akcí se vstupenkou, vysílání televizních zábavných programů s některými kandidáty na podiu či v hledišti, aj.). Televizní spoty na soukromých televizních kanálech jistě patří k těm formám mediální komunikace, které se uplatňují i mimo severoamerický mediální prostor. Je zřejmé, že účelem volebních spotů je být divácky přitažlivé, neotřelé, originální s jednoznačným poselstvím získat hlas, kdy forma vjemu a vícerozměrná působivost daleko převyšují jejich informační náboj. Je pravděpodobné, že i český volič bude vystaven intenzivnímu působení atraktivních verbálních i mimoverbálních komunikací, že bude vtažen do kontroverzních soukromých portrétů kandidátů, že bude ve svém domácím reálném čase hodnotit virtuální svět politických hvězd. Možná, aby stejně jako část americké veřejnosti spolu s kongresmany<sup>7</sup>, možná, aby stejně jako soudci Nejvyššího soudu<sup>8</sup> zaujal více než skeptické stanovisko: televizní volební spoty jsou nedůvěryhod-

<sup>7</sup> Sen. J. Kerry: „*Přestože se neustále vynakládá více prostředků na volební kampaně, neznamenají jsme žádný kvalitativní pokrok ve volebním diskursu, ve věcném obsahu nebo ve vzdělávání voliče. Více peněz neznamená více nápadů, více hlubokých a substantivních myšlenek. Místo toho, je to víc o tom, na co si voliči nejvíce stěžují. Víc 30vteřinových spotů, víc negativismu a prodlužující se volební kampaně.*“ (148 Cong. Rec. S2150-Mar. 20, 2002), (překlad autor).

<sup>8</sup> Nejvyšší soud USA když rozhodoval ve věci ústavnosti zákona – Bipartisan Campaign Reform Act (McConnell, United States Senator, et al. V. Federal Election Commission et. al., No 02-1674 Argued Sept. 8, 2003 – Decided Dec. 10, 2003), kterým se reguluje používání tzv. softmoney ve volebních kampaních, jejichž používání až dosud nepodléhalo federálnímu zákonnému omezení (FECA). Zaujal stanovisko k tomu, zda peníze na projevy jsou projevem samotným „money for speech is the speech“ a k tomu, je-li přípustné a za jakých podmínek jejich používání právně regulovat tak, aby se omezila rizika z převažující praxe otevřené politické korupce. Soud prohlásil, že omezení příspěvků na volební kampaň je jen marginálním omezením účasti přispěvatele ve svobodné komunikaci, a že ... příspěvek je obecným projevem podpory kandidáta a jeho názorů, ale neváže se na podstatu obsahu takové podpory. Rozsah komunikace přispěvatelem se nezvyšuje úměrně s výší příspěvku, neboť projev (podpora) spočívá pouze v neurčitěm, symbolickém aktu dát příspěvek. Nanejvýš, je výše příspěvku velmi hrubým ukazatelem intezity podpory kandidátovi ze strany přispěvatele. Omezení výše příspěvku pro kandidáta tedy představuje zanedbatelné přímé omezení jeho politické komunikace, neboť stále umožňuje symbolické vyjádření podpory prokazované příspěvkem, ale v žádném případě nebrání přispěvatele svobodně se vyjadřovat o kandidátech a o veřejných otázkách. Příspěvky, jsou-li použity kandidátem nebo sdružením za tím účelem, aby byly voličům představeny názory, jsou sice formou projevu, ale samy o sobě nejsou součástí politické veřejné rozpravy, neboť veřejný projev (speech) je projevem někoho jiného (než přispěvatele). Proto soud potvrzuje napadeným zákonem povinnost zveřejňovat identitu subjektů, které sponzorují významnými částkami volební kampaně kandidátů v praxi zatím zcela pod jinými jmény, které mohou voliče mást (jako například „Citizens for Better Medicare“ je sponzorována farmaceutickým průmyslem). Bezpochyby zajímavé je rozhodnutí z mnoha důvodů (vztah federace a státu, financování federálních politických stran z nefederálních tedy státních zdrojů, stanovení stropů pro financování kampaní, povinnost registrovat sdružení a jejich členy pro sponzorování politických spotů, stanovení kritérií pro jejich přípustnost, diskriminace malých politických stran, aj.), avšak ve vztahu k tématu televizní kampaně pro prezidentské volby je důležité rozlišení formy a obsahu sdílené komunikace. Nejvyšší soud ve věci Hillary (Citizens United v. Federal Election Commission. No 08-205, Jan. 21, 2010) Clintonové rozhodoval o přípustnosti financování tzv. volební komunikace – *electioneering communication* –, tedy projevu, který přímo vyzývá voliče k volení nebo nevolení určitého kandidáta. V dané věci nezisková společnost Citizens United produkovala 90minutový dokumentární (dle mínění soudu velmi kritický) film o tehdejší senátorce H. Clintonové, která byla právě kandidátkou za Demokratickou stranu v primárních prezidentských volbách v roce 2008. Film byl veřejně promítán a distribuován na DVD nosičích a společnost ve snaze rozšířit distribuci inzerovala v síti kabelové televize „video na objednávku“ formou krátkých 10 a 30 vteřinových spotů stručná sdělení (dle mínění soudů nelichotivá až pejorativní) o senátorce Clintonové. Film sám o sobě byl jednostranně kritický natolik, že nevbuzoval pochybnosti o tom, že divák, jakožto volič v probíhajících primárních, získá jednoznačný dojem, že kandidátka není vhodným a důstojným kandidátem pro prezidentský úřad a je tedy výzvou, aby volič pro kandidáta nehlasoval, a jde tedy v tomto smyslu o „zjevné a adresné výzvy“

né, zavádějící a proto podkopávají demokracii. Ani česká prezidentská kampaň, právě proto, že z povahy věci soustřeďuje na sebe velkou mediální pozornost, nebude ochuzena o originální a zřejmě i kontroverzní divácké zážitky. Je však dobré vědět předem, jak a s jakými s možnými riziky pro spravedlivou soutěž přichází, a nepočítat ani s tím, že dlouhodobě volební „spotová“ kampaň rozvíjí demokratickou podstatu vládnutí.

Prezidentská volební kampaň jistě bude mediálně atraktivním „pořadem“. K takovému závěru vybízí už samotné její specifické rysy, ale i to, že půjde historicky o první přímou volbu. Vzhledem k uvedenému bude nezbytné upravit a stanovit pravidla pro vysílání a přístup k vysílání kandidátům odlišně od stávající úpravy (zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání). Je na zvážení, jak ošetřit možný průnik sponzorovaných pořadů ve prospěch kandidáta (ostatně v celkovém kontextu financování volební kampaně). Je na zvážení, jak detailně upravit zákonem (a kdy ponechat na rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, či na dohodě kandidátů (zejména ve druhém kole prezidentských voleb) rovný přístup k vysílání. Tento princip se jistě uplatní i za předpokladu, že zákonem nebude přímo upraven. Bude jistě žádoucí, aby v prvních přímých volbách hlavy státu byla obecně známá rizika vyvolávající pochybnosti o spravedlivé (fěrové) volební soutěži odstraněna. V této souvislosti jistě stojí za zmínku zkušenost s interpretací toho, co znamená rovný přístup k médiím. Česká televize v roce 2006, tak jak ze zákona vyplývá, po dohodě stran alokovala stejný vysílací čas pro všechny zaregistrované politické strany. Kromě toho však v dalších pořadech věnovaných volbám, v nichž vystupovali kandidáti politických stran, uplatnila vlastní kritéria pro interpretaci rovného přístupu ve vysílání např. pořadu volební speciál OVM, kdy základním kritériem bylo rozdělení přístupu politických stran na parlamentní a na neparlamentní a posléze i kritérium podle aktuálních průzkumů veřejného mínění a odhadovaných šancí na relevantnost budoucích výsledků. K tomu se vyjadřoval Nejvyšší správní soud: *„je patrné, že je nutno rozlišovat mezi dvěma typy informací o politických stranách a hnutích, které média prezentují. Jednak jsou to případy volební agitace, typicky volební spoty, v nichž se subjekty samy prezentují a rolí médií je jen být fforem s rovnopravně určeným prostorem, jednak je to vlastní zpravodajství*

---

(*express advocacy*) k voliči, což se v ustálené interpretaci soudu v televizním vysílání ve volební kampani nepřipouští (a ani zvolená forma distribuce, tedy forma poskytované služby dodáním filmu přes kabelovou síť předplatitelů nic nemění na účelu sdělení tohoto filmu). Přes všechno uvedené a přes původní vlastní rozhodnutí potvrzující jistá zákonná omezení volebních projevů se soud příklonil k obhajobě široce koncipované interpretace prvního dodatku Ústavy garantující omezení pro Kongres přijímat zákony, které by omezovaly svobodu slova. Svoboda slova a projevu je obranou občana a společnosti proti státu (a vládě) a garantuje rovné postavení v jejich svobodě projevovat své názory i ve volební kampani a tedy i každé rozlišování subjektů svobody slova (rozuměj na ziskové či neziskové společnosti) je formou kontroly i obsahu projevu. Politický projev požívá stejné ústavní ochrany u všech subjektů, proto takový, jehož původcem je právnická osoba. Tím se soud odklonil od hledání přímé vazby mezi financováním volební kampaně a volbou a od ochrany volební soutěže před riziky politické korupce (*quid pro quo*). Tím ani nepřijímá snahu státu a vlády (respektive Kongresu) bojovat proti korupci za dostatečný důvod pro omezení svobody projevu (slova) pro ziskové společnosti (*for-profit corporations*). Soud se také ukázal benevolentní k moderním formám volební komunikace a potvrzuje, že dnes i 30ti vteřinový televizní spot může být efektivním nástrojem politické komunikace. K takovým patří internetové zdroje jako blogy, webové stránky a sociální sítě. A i přesto, že rozhodovaný případ Hillary byl svým obsahem neobjektivní, zavádějící a urážlivý i podle samotného Nejvyššího soudu, není to dostatečný důvod, aby připustil, že stát má právo stanovit zákonem meze svobody projevu. *„Svoboda myšlení a svoboda slova garantovaná Prvním dodatkem garantuje i svobodu experimentovat a tvořit. Občané musí být svobodní v užívání nových forem a nových prostředí (new forums) pro vyjádření svých názorů. Občanský diskurs patří lidu a stát nesmí předepisovat, jak se má vést.“* (překlad autora)



a publicistika, kde média samostatně rozhodují, v jakém rozsahu budou informovat o subjektech, jejich lidech či programech, přičemž kritériem zde zůstává výše uvedený požadavek objektivnosti a vyváženosti, kterou nelze mechanicky zaměňovat za formální rovnost“. Z konceptu „odstupňované rovnosti“ odvozuje soud dvě pravidla, že a) každý kandidující subjekt by měl možnost dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci (tak aby byl naplněn požadavek jejich plurality) a že b) je přípustné odstupňovat vysílací čas pro kandidující strany s ohledem na jejich společenský a politický význam. „Není v rozporu s touto zásadou, pokud je například tradiční straně, která má členskou základnu v řádu tisíců členů, je významně zastoupena v některé z komor Parlamentu ČR a lze ji označit za zásadní stranu vládní či za zásadní stranu demokratické opozice, poskytnut v těchto médiích, ať už ve zpravodajství či v publicistických debatách i výrazně větší prostor než straně zcela nové, s nepočetnou členskou základnou, bez zastoupení v Parlamentu ČR. Opačné řešení, tedy vztažení naprosté rovnosti bez ohledu na význam a váhu kandidujícího subjektu, by bylo i neproveditelné už proto, že někteří čelní představitelé kandidujících subjektů jsou zároveň významnými ústavními činiteli a je nerealistické například předpokládat, že by každý kandidující subjekt měl mít přidělen v médiích stejný časový prostor jako strana, jejímž členem je například předseda vlády či předseda Senátu Parlamentu ČR, tedy lidé, kteří v médiích často vystupují již z titulu svých funkcí.“ NSS ponechává na ČT, aby stanovila kritéria pro výběr stran účastnících se pořadu OVM speciál v krajích, když se opírala o předvolební průzkumy veřejného mínění (dvou agentur STEM a SCaC), domnívá se však, že kritéria k výběru zvaných stran v zájmu ochrany principu plurality by mělo být více.<sup>9</sup> Ústavní soud se přiklonil k benevolentní interpretaci významu rovnosti volební soutěže ve volební kampani prostřednictvím médií, když hodnotil rozhodování ČT o poskytování vysílacího času kandidujícím politickým stranám a hnutím.<sup>10</sup> A dále s odkazem na koncept přijímaný ve Spolkové republice Německo, kdy je důvodné rozlišovat podle významu politických stran „odstupňovanou rovnost šancí“, rozlišuje mezi volební agitací (kdy se subjekty samy voličům prezentují a tedy proto je nezbytné jim zajistit striktně rovný mediální prostor) a mezi volebním zpravodajstvím a publicistikou, které otevírají prostor pro média, aby samy zvážily, v čem a jak je vyváženost a objektivní informovanost voliče a veřejnosti zajištěna. V tomto případě není namístě trvat na matematicky dělené distribuci vysílacího času pro všechny registrované politické strany a jejich kandidáty, je-li dán k dispozici nezbytný minimální a přiměřený vysílací čas, alokovaný podle stanovených kritérií.

Takový přístup k interpretaci rovného přístupu k vysílání v médiích by pro případ prezidentské volební kampaně byl minimálně kuriózní.

<sup>9</sup> NSS č.j. Vol 66/2006 – 105 ze dne 4. 7. 2006.

<sup>10</sup> Pl. ÚS 76/06 a s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Vol 65/2006: „... požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty nelze vztahovat na vysílání... , které probíhá nad rámcem ‚zákonného času‘... v tomto vysílání nastupuje namísto požadavku mechanické rovnosti požadavek přiměřeně rovného přístupu, neboť média již nevystupují jako pouzí realizátoři zákonem striktně definovaného práva, ale v celé úplnosti svého mediálního působení.“

## Summary

Direct presidential elections seem to proliferate in the parliamentary regimes. The recently amended Czech constitution follows this streamline, despite of many questions raised as for the purpose and objectives to be pursued and/or expectations to be met. If one of the main objectives in support of the amendment was to strengthen democratic scale and linkages in public sphere, one is to be aware of the salience of the public political communication, mainly of electoral campaign. Presidential campaigns differ in many aspects from general elections campaigns, therefore their regulation (of legislative and non legislative nature) deserves to be set up and analysed carefully. Examples of regulations and practices (for the best and the worse) from countries with rich history of presidential campaigns, offer a wide range of models which are either very open to a quite free from any restrain campaigns or very close and strict in terms of rules governing the principles of fair elections. However, one of the dilemma remains to be solved at first: should the rules support free speech (in any form, any time, by any person, by any means) or should they protect and guarantee the substance of public sphere (by imposing rather tough transparency regime and by marking the line between public and private space). For a while one is to wait and see, which of the options the Czech Parliament will choose. The author advocates for the later one.

*Key words:* president, campaign, direct elections, Czech Republic, constitution, communication

*Klíčová slova:* prezident, kampaň, přímá volba, Česká republika, ústava, komunikace