

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Bakalářská práce**

**2024**

**Karolína Divišová**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Vládní návrh zákona o správě voleb a související návrhy  
změn české legislativy v kontextu mezinárodního  
volebního pozorovatelství**

Bakalářská práce

Autor práce: Karolína Divišová

Studijní program: Politologie a mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: PhDr. Josef Mlejnek, Ph.D.

Rok obhajoby: 2024

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 29. 4. 2024

Karolína Divišová

## **Bibliografický záznam**

DIVIŠOVÁ, Karolína. Vládní návrh zákona o správě voleb a související návrhy změn české legislativy v kontextu mezinárodního volebního pozorování. Praha, 2024. 40 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Vedoucí práce PhDr. Josef Mlejnek, Ph.D.

**Rozsah práce:** 71 850 (včetně mezer)

## **Abstrakt**

Bakalářská práce hodnotí aktuální změny české legislativy z pohledu doporučení mezinárodního volebního pozorovatelství. Pracuje se dvěma návrhy zákona o správě voleb z roku 2023, které sjednocují dosavadní legislativní úpravu správy voleb. Práce je mimo jiné motivována opakovanými výtkami OBSE, které říkají, že Česká republika doporučení této organizace dlouhodobě nebere v potaz a jejím cílem je tedy zjistit, do jaké míry předkládané a schválené změny volební legislativy odpovídají standardům pozorovatelských organizací a do jaké míry reflektují jejich doporučení, konkrétně doporučení OBSE. Práce se věnuje relevanci mezinárodního pozorovatelství na poli hodnocení voleb, zasazuje českou volební legislativu do kontextu mezinárodních standardů, provádí analýzu reportů OBSE k českým volbám z posledních 10 let a systematicky hodnotí jejich naplnění prostřednictvím daných legislativních návrhů. Výsledky analýzy ukazují, že doporučení týkající se správní roviny voleb se prostřednictvím schváleného zákona o správě voleb podařilo naplnit přibližně z poloviny. Ačkoliv tedy schválený zákon o správě voleb část doporučení naplňuje, zůstává v české volební legislativě v oblasti správy voleb, i mimo ni, řada úprav, které jsou podle OBSE do jisté míry nevyhovující.

## **Abstract**

This bachelor thesis evaluates the current changes of the Czech legislation in the context of international election observation. It takes into consideration two proposed bills on election administration from 2023, which aim to unify existing election legislation on election administration. The thesis is partly motivated by the recurring dissatisfaction of the OSCE with the implementation of their previous recommendations and its aim is to determine to what extent do the proposed changes reflect the recommendations of the international organisations carrying out election observation, namely the OSCE. The thesis focuses on the relevance of election observation in the field of election evaluation, puts the Czech election legislation into the context of international standards for elections, analyzes the OSCE reports regarding Czech elections from the past 10 years and systematically evaluates the fulfillment rate of these recommendations through the proposed legislation. The results of this analysis suggest that roughly half of the recommendations regarding election administration were fulfilled due to the passing of the Election Administration Act, while several recommendations, either related to election administration or regarding other fields of the election, stay unaddressed.

## **Klíčová slova**

volby, volební reforma, volební pozorovatelství, správa voleb, volební legislativa, OBSE

## **Keywords**

elections, electoral reform, election observation, election administration, election legislation, OSCE

## **Title**

Government's Bill on the Election Administration and the Related Proposed Changes of the Czech Legislation in the Context of International Election Observation

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala PhDr. Josefu Mlejnkovi, Ph.D. za odborné vedení mé bakalářské práce, za užitečné rady a vhledy k jejímu zdárnému dokončení, také ale za trpělivost a vstřícný přístup při všech absolvovaných konzultacích. Dále také patří dík mé rodině a kamarádům, kteří mi byli v krizových momentech při psaní této práce důležitou oporou.

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| Úvod.....  | 3  |
| 1. Volební pozorovatelství a české volby .....                       | 4  |
| 1.1 Význam volebního pozorovatelství a kritika.....                  | 5  |
| 1.2 Metodika OBSE .....  | 6  |
| 1.3 Stav systému českých voleb v kontextu OBSE.....                  | 7  |
| 1.3.1 Financování politické kampaně a jeho kontrola.....             | 8  |
| 1.3.2 Decentralizace registru voličů a přístup k informacím .....    | 8  |
| 1.3.3 Podreprezentace žen ve veřejných a politických funkcích.....   | 8  |
| 1.3.4 Roztříštěnost volební legislativy .....                        | 9  |
| 2. Metodologie analýzy návrhů zákona a jejich schválené podoby ..... | 10 |
| 3. Analýza zdrojových dokumentů.....                                 | 12 |
| 3.1 Doporučení reportů OBSE .....                                    | 12 |
| 3.1.1 Prezidentské volby 2013 .....                                  | 12 |
| 3.1.2 Volby do Poslanecké sněmovny 2017 .....                        | 12 |
| 3.1.3 Volby do Poslanecké sněmovny 2021 .....                        | 12 |
| 3.1.4 Prezidentské volby 2023 .....                                  | 13 |
| 3.2 Návrhy zákona.....   | 13 |
| 3.2.1 Vládní návrh.....  | 13 |
| 3.2.2 Poslanecký návrh.....  | 14 |
| 4. Reflexe doporučení OBSE v návrzích zákona .....                   | 15 |
| 4.1. Dohled nad volbami a volební kampaní.....                       | 15 |
| 4.1.1 Přístup volebních pozorovatelů .....                           | 15 |
| 4.1.2 Zvláštní soudní přezkum .....                                  | 16 |
| 4.1.3 Zabezpečení volebních místností .....                          | 17 |
| 4.2 Rovnost.....   | 17 |
| 4.2.1 Podpora zdravotně znevýhodněných voličů.....                   | 18 |
| 4.2.2 Postavení žen.....   | 19 |
| 4.3 Obecná volební legislativa .....                                 | 20 |
| 4.3.1 Konsolidace volební legislativy .....                          | 20 |
| 4.3.2 Seznamy voličů .....   | 20 |
| 4.3.3 Registrace kandidátů .....                                     | 21 |
| 4.4 Doporučení mimo oblast správy voleb.....                         | 22 |



|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 4.4.1 Média.....                 | 22 |
| 4.4.2 Politická kampaň .....     | 23 |
| 5. Veřejná debata .....          | 23 |
| Závěr.....                       | 25 |
| Summary .....                    | 27 |
| Použitá literatura a zdroje..... | 29 |
| Odborná literatura .....         | 29 |
| Reporty .....                    | 30 |
| Webové zdroje .....              | 31 |
| Právní dokumenty .....           | 32 |

## Úvod

Svobodné volby jsou jedním z hlavních znaků demokratického systému. Ačkoliv jsou české volby na obecné rovině považovány za demokratické, existuje řada aspektů, které lze kritizovat. České volby prošly v roce 2021 reformou volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny, v roce 2023 vláda připravila další zákon, který dosavadní volební zákony reformuje na správní rovině s cílem sjednotit legislativní úpravu volebních procesů na všech úrovních voleb. Nemá však ambici zasahovat do volebních systémů. Projednávání Vládního návrhu o správě voleb bylo z počátku dlouho odkládáno, v druhé polovině roku 2023 však byl návrh přepracován skupinou poslanců a jeho nová verze urychleně projednána. Návrh zákona o správě voleb byl promptně schválen oběma komorami Parlamentu a dnes už jeho ujednanou podobu nalezneme ve sbírce zákonů v částce 88 pod číslem 88/2024 Sb.

Bakalářská práce zkoumá návrhy zákona o správě voleb z roku 2023 jakožto legislativní dokumenty reformující dosavadní volební zákony a má za cíl zhodnotit způsob, kterým přispívají ke zlepšení volebního procesu. K tomuto zhodnocení pracuji se standardy mezinárodního volebního pozorovatelství, konkrétně s doporučeními pozorovatelských misí *Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva ODIHR* při *Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě* (OBSE, OSCE). Volební pozorovatelství nabylo v posledních desetiletích na relevanci (Bader a Schmeets 2014; Bush a Prather 2017), v českém prostoru se však institutu volebního pozorovatelství věnuje jen omezený počet odborné literatury. Zejména se jedná o případové studie zahraničních pozorovatelských misí (Dočekalová 2010), chybí však literatura, která by aplikovala poznatky pozorovatelských organizací na vznikající volební legislativu. Práce se proto v teoretické části zaměří na volební pozorovatelství, vysvětlí relevanci této disciplíny na poli politologie a vztáhne ji k českému prostředí. Dále provede prvotní analýzu reportů OBSE a navrhované legislativy a následně jejich komparaci, která poslouží k zodpovězení výzkumné otázky:

### **Do jaké míry naplňuje navrhovaná volební legislativa doporučení mezinárodních pozorovatelských organizací?**

Práce zkoumá vybraná doporučení související s problematikou správy voleb a systematicky tato doporučení srovnává s navrhovanou volební legislativou. V závěru tak stanoví, do jaké míry čeští zákonodárci reflektují mezinárodní standardy při reformách volební legislativy, případně také jestli tyto standardy berou při formování nových volebních procesů v potaz. Oproti předpokládané struktuře práce jsem se rozhodla postupovat v rámci reflexe doporučení v návrzích zákona podle tematických kategorií vybraných doporučení, nikoliv podle původně avizovaného stavu naplnění těchto doporučení. Věřím, že tento postup lépe ilustruje vztah mezi schvalovanou legislativou a ideály OBSE a pomůže celkové kohezi práce.

Vzhledem k aktuálnosti vybrané problematiky práce ze značné části pracuje s primárními zdroji, zejména s reporty OBSE k jednotlivým volbám, českou legislativou a samozřejmě i s příslušnými návrhy zákona. Tyto zdroje poskytují přímý vhled do volebních procesů a jsou klíčové pro porozumění předložené problematice. Neopomím však ani zasazení analýzy těchto dokumentů do kontextu existující odborné literatury, čímž nabízím komplexnější pohled na legislativní změny i samotná doporučení volebního pozorovatelství.

## 1. Volební pozorovatelství a české volby

Kvalitní demokratické volby jsou jedním ze základních ukazatelů míry demokracie státu. Jejich konání (včetně zajištění jejich demokratičnosti) také bývá podmínkou pro vstup do mnohých mezinárodních organizací. Pozorování a hodnocení voleb je tak nezbytnou součástí výzkumu politiky a demokracie jako takové. Institut volebního pozorovatelství se mezinárodně rozvíjí zejména od 90. let minulého století, v české republice je ale jeho zkoumání odbornou literaturou spíše okrajovou záležitostí (Dočekalová 2010). Na to, že je oblasti volebního pozorovatelství v odborném výzkumu věnováno málo pozornosti upozorňuje téměř každý z autorů citovaných v následujících odstavcích<sup>1</sup>. I přes to je dnes monitorování voleb nezávislými organizacemi chápáno za nezbytnou součást voleb, ba dokonce normu, a situace, kdy pozorovatelé k volbám pozváni nejsou vyvolávají v mezinárodním prostoru rozruch, obavy z průběhu daných voleb, někdy i volání po opakování voleb za přítomnosti volebních pozorovatelů. Volební pozorovatelství je tak vyžadováno zejména u voleb, kde existují důvodné pochyby o jejich demokratickém průběhu, pozorovatelské mise jsou ale zejména v posledních 15 letech běžně vysílány i k volbám v etablovaných demokraciích (Hyde 2011, s. 1–6).

Volební pozorovatelství vykonává celá řada mezinárodních organizací, nezávislých neziskových organizací a domácích pozorovatelů, a to na různých úrovních a v odlišném rozsahu. Mezi celosvětově uznávané pozorovatelské organizace s rozvinutou pozorovatelskou metodologií se řadí zejména organizace následující deklaraci Spojených národů týkající se volebního pozorovatelství<sup>2</sup>. Ta položila společné standardy, které by volební pozorovatelé měli dodržovat pro zajištění odbornosti, udržování dobré reputace pozorovatelských organizací a dosažení požadovaných cílů (Laanela 2017). V současnosti činní výčet signatářů 54 zúčastněných organizací (NDI 2024a). Nejvlivnější z nich je s širokým záběrem pozorovaných voleb zřejmě *Úřad pro demokratické instituce a lidská práva* (ODIHR), který je součástí *Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě* (OBSE nebo OSCE) a působí i u voleb v České republice. Výzkumy potvrzují, že doporučení pozorovatelských misí ODIHR se až na specifické výjimky dlouhodobě shodují s dalšími expertními názory s narůstající mírou shody s uplynulými lety činnosti organizace (Mochtak et al. 2022). Dále volebně pozorovatelskou činnost vykonává několik organizací spadajících pod *Evropskou unii* (EU), ty většinou působí v zemích Afriky, Asie nebo Jižní Ameriky, *Evropská komise* však pravidelně vysílá mise i do evropského Kosova (Pinxten et al. 2017; European Commission [b.r.]). Mimo EU můžeme jmenovat americké *The Carter Center*, působící ve 40 světových zemích (The Carter Center 2024) nebo *National Democratic Institute* (NDI). NDI působí primárně v Africe a Asii, výjimečně však vysílá pozorovatele i do Evropy, pravidelně pak k Ukrajinským volbám (NDI 2024b). Pod výše zmíněnou deklaraci jsou podepsány i regionální pozorovatelské organizace, jako je *Asian Network for Free Elections* (ANFREL), *Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa* (EISA) nebo *The Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network* (PIANZEA).

---

<sup>1</sup> Jmenovitě např. Hyde a Marinov (2014) nebo Bush a Prather (2017).

<sup>2</sup> Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers (United Nations 2005)

## 1.1 Význam volebního pozorovatelství a kritika

V rámci odborné literatury se vyskytují na mezinárodní pozorovatelství názory různé. Velká řada autorů považuje volební pozorovatelství za důležitou část politologické praxe a efektivní nástroj rozvoje demokracie, najdou se ale i autoři, kteří do určité míry praktiky volebně- pozorovatelských organizací zpochybňují. V následujících odstavcích vysvětlím, proč je volební pozorovatelství důležité, co přináší do oblasti politologie a proč je vhodné jeho poznatky používat k hodnocení volebních procesů, neopominu však ani výtky, které někteří autoři v kontextu volebního pozorovatelství zmiňují.

Přínosy volebního pozorovatelství rozebírají např. Hyde a Marinov (2014), kteří ho považují za prostředek snižování motivace narušovat demokratické volby a za efektivní způsob šíření hodnověrných informací o volebních procesech. Tvrdí, že se ve společnostech, kde mají občané přístup ke kvalitním informacím o volebním procesu, snižuje motivace volebních aktérů k porušování demokratických principů. V momentě, kdy funguje vlivem zvýšeného povědomí o volebních procesech ve společnosti tzv. *self-reporting democracy*, se zvyšuje míra negativních důsledků nedemokratického jednání v průběhu voleb. Lepší přístup ke kvalitním informacím posiluje dopad povolebních protestů v případě nekalých volebních praktik, neboť znamená snížení počtu protestů založených na nespokojenosti s výsledky voleb na popud neúspěšných politických stran (často šířících misingformace nebo dezinformace), a naopak posiluje motivaci oponovat volebním výsledkům v případech, kdy skutečně dochází ke zmanipulování voleb. Ty protesty, ke kterým tedy v povolebním období za fungování principu *self-reporting democracy* dojde, mají větší váhu, neboť není potřeba od počátku zpochybňovat jejich motivaci. Manipulaci voleb je náročnější skrývat v situaci, kdy veřejnost chápe kdy a jak k takovým praktikám dochází. Laanela (2017) pak zmiňuje spojitost mezi nízkou kvalitou volebního procesu a celkovou společenskou disharmonií projevující se např. častými povolebními protesty. Volební pozorovatelství tak má potenciál prostřednictvím zlepšování volebních praktik zklidňovat společenské napětí, jehož míra je často v období voleb zvýšena.

Roli volebního pozorovatelství ve vzdělávání veřejnosti dále zmiňují autorky Bush a Prather (2017), které ve svém výzkumu u voleb v Tunisku s působením volebních pozorovatelů zaznamenaly navýšení míry kredibility voleb z pohledu společnosti. Zároveň ale podotýkají, že v mnoha případech lze obtížně určit, zdali změna v míře vnímání legitimacy voleb byla přímým důsledkem činnosti pozorovatelské organizace, nebo zda byla tato změna ovlivněna i jinými faktory. Míra vzdělání přitom bývá brána v potaz v otázce volební účasti, mezi nevoliči jsou často zejména osoby s nižším dosaženým vzděláním (Vavřinová 2013, s. 9–10; Nováková 2015, s. 34).

Hyde (2011, s. 126–132) dále kromě přínosů volebního pozorovatelství veřejnosti na národní a mezinárodní úrovni hovoří také o tzv. *micro-level efektach*. Autorka popisuje dopady přítomnosti volebních pozorovatelů v samotných volebních místnostech v den voleb a tvrdí, že tato přítomnost, v některých případech až dramaticky, snižuje počet hlasů pro nedemokratické kandidáty díky odrazujícímu efektu volebních pozorovatelů páchat volební podvody. V jejich přítomnosti dochází ke snížení míry falšování hlasů a dalších praktik ovlivňujících volební výsledky, nelze ale říci, že by volební pozorovatelé tyto praktiky ve volebních místnostech nevidali, jak Hyde píše s odkazem na některé pozorovatelské reporty. Napříč tomu znamená přítomnost pozorovatelských organizací u voleb pro nedemokratické kandidáty vyšší míru

rizika odhalení a nákladovost falšování volebních výsledků. Důležité jsou pro tato zjištění experimenty v terénu, konkrétně ty zkoumající rozdíly volebních výsledků mezi volebními místnostmi s přítomností pozorovatelů a těch bez pozorovatelského dohledu. Terénních experimentů ale v oblasti politologie a mezinárodních vztahů není prováděno mnoho. Problémem je také obecně nízká probádanost oblasti volebního pozorovatelství a jeho přímých efektů na míru demokratičnosti voleb, což ostatně zmiňují i další autoři.

Problémem, který volebnímu pozorovatelství bývá vytýkán, je tzv. výběrové zkreslení. Hovoří o něm např. autoři Bader a Schmeets (2014), zároveň ale poukazují na to, že se výběrovému zkreslení z logistických důvodů organizace pozorovatelských misí nelze plně vyhnout. Pozorování je zpravidla prováděno jen v několika vybraných volebních místnostech, a i přes pečlivost výběru daných volebních místností ze strany volebních pozorovatelů, či v případě jejich náhodného výběru, nelze vzhledem k nízkému počtu vzorků s jistotou určit, zdali se skutečně jedná o reprezentativní vzorek napříč celou zemí. Autoři tuto mezeru v metodologii považují za nejproblematictější zejména při reportování procenta „špatných“ volebních místností (*bad polling stations*), zároveň ale konstatují, že v případě volebního pozorovatelství prováděného OBSE výběrové zkreslení signifikantně neovlivňuje výsledky pozorování. Právě OBSE považují z hlediska její metodologie za nejkvalitnější volebně-pozorovatelskou organizaci. V případě českých voleb, jak rozeberu v následujících kapitolách, se většina doporučení vztahuje k samotné volební legislativě, nikoli k problémům, či přešlapům ve volebních místnostech (samotný proces hlasování a přístup administrátorů voleb je hodnocen převážně kladně). Výběr malého vzorku volebních místností k pozorování tak v tomto případě nepředstavuje zásadní problém, neboť doporučení z nezanedbatelné části plynou již ze zhodnocení situace před započítáním voleb.

Ačkoliv by také bylo zajímavé, i žádoucí, použít v této práci doporučení několika pozorovatelských organizací k českým volbám, není to v současnosti možné. Jediná OBSE vyvíjí na území České republiky dlouhodobé snahy v oblasti volebního pozorovatelství a její pozorovatelé se účastní většiny českých voleb (prezidentských a parlamentních, komunálních volby v Česku OBSE nepozoruje). Další prominentní pozorovatelské organizace, včetně Evropské unie, v Česku výrazně nepůsobí. Sama EU od roku 2000, kdy začíná její databáze pozorovatelských misí, v Česku žádnou misi nepořádala (European Commission [b.r.]).

## 1.2 Metodika OBSE

Metodologie volebního pozorovatelství OBSE je popsána ve dvou hlavních příručkách, *Election Observation Handbook* (OSCE/ODIHR 2010) a *Handbook for the Observation of Election Administration* (OSCE/ODIHR 2023). Jedná se o informačně vzdělávací materiály, které jsou určeny jak pro samotné volební pozorovatele, tak pro odbornou, či neobdobnou veřejnost. První ze dvou příruček se věnuje metodologii pozorování všech aspektů voleb, druhá je pak zaměřena čistě na metodologii pozorování způsobu administrace voleb, v kontextu této práce se tak jedná o důležitou publikaci. Obě příručky a zejména pak reporty, vydávané před započítáním voleb a po skončení každé pozorovatelské mise patří mezi důležité prameny práce a bude podle nich v analytické části posuzován daný návrh zákona.

Jakožto signatářská organizace deklarace Spojených národů o volebním pozorovatelství se metodologie drží standardů vymezených v tomto dokumentu, následuje také principy smluvené v Kodaňském dokumentu, který v rámci snahy zajistit plošně základní lidská práva hovoří i o

způsobu vedení demokratických voleb v právním státu. Volební proces musí být nastaven tak, aby jeho podmínky voliči umožnily nezávisle vyjádřit vlastní preference ohledně volených zástupců. Dále považuje za nutné např. otevřít všechny mandáty alespoň jedné komory příslušného legislativního orgánu občanské volbě, respekt k právu občanů ucházet se o veřejné a politické funkce, zajištění otevřeného a férového prostředí pro vedení politické kampaně a nediskriminační přístup účastníků volby do médií. Zúčastněné strany také konstatují, že přítomnost volebních pozorovatelů u voleb přináší benefity a může vylepšit volební proces. K volbám by měli být zváni jak pozorovatelé OBSE, tak zástupci dalších relevantních institucí, které o pozorování voleb projeví zájem (CSCE 1990, pozn. dnes OSCE).

OBSE klade důraz na neustálý vývoj a přizpůsobování metodologie novým trendům v problematice voleb, zmiňují např. monitoring médií, problematiku elektronického hlasování, či statistickou analýzu související s volbami. Zároveň také OBSE postupně rozšířila své působení kromě pozorování prostředí před a v průběhu voleb také na monitoring situace po volbách a nabízí např. povolební poradenství. Zdůrazňuje, že důležité je dlouhodobé působení organizace (v rámci pozorovatelství se nejedná o jednorázové aktivity) a vlastní snaha motivovat členské státy, aby jednotlivá doporučení volebního pozorovatelství ve svých systémech implementovali (OSCE/ODIHR 2010). To je také motivací této práce, posoudit, zda dochází ve volební legislativě k reflexi doporučení OBSE a do jaké míry.

### 1.3 Stav systému českých voleb v kontextu OBSE

Ačkoliv volební pozorovatelství v českém volebním systému často nachází nedostatky, je třeba podotknout, že tazatelé OBSE a dotazovaní<sup>3</sup> volební legislativu považují za demokratickou a nepochybuji o tom, že právě z této legislativy vzejdou demokratické volby. I přes absenci závažných problémů OBSE pravidelně do České republiky pozorovatelské mise vysílá a na základě svých *Needs Assessment* misí v předvolebním období zmiňuje zejména tyto nedostatky: způsob využití financí v rámci politické kampaně a způsob jeho regulování příslušnými orgány, decentralizace registru voličů a otázka přístupu k informacím, případně jejich úpravám, malá reprezentace žen ve veřejných a politických funkcích, roztržitost volební legislativy, zaujatost některých soukromých médií, rostoucí míra dezinformací a útočné rétoriky v rámci politické kampaně a přetrvávající neochota implementovat doporučení formulovaná jako výsledek předchozích pozorovatelských misí. Kromě otázky stavu médií, dezinformací ve veřejném prostoru a způsobu vedení politické kampaně jsou ostatní problémy relevantní v kontextu Návrhu zákona o správě voleb a budou dále podrobněji rozebrány. Na základě těchto výtek OBSE ve většině svých *Needs Assessment reportů* rozhodla o vyslání pozorovatelské mise k českým volbám, výjimku tvoří prezidentské volby v roce 2018, které se ale konaly jen několik měsíců po volbách parlamentních, u kterých pozorovatelé OBSE byli přítomni. Zároveň také v posledních dvou reportech z let 2021 a 2022 OBSE nabídla asistenci s implementací doporučení a volební reformou jako takovou (OSCE/ODIHR 2012; 2017; 2021; 2022).

---

<sup>3</sup> Subjekty dotazovanými před volbami v rámci *Needs Assessment* mise jsou např. parlamentní výbory zabývající se volební legislativou, zástupci ministerstev, relevantních médií nebo občanských organizací, členové volebních komisí (OSCE/ODIHR 2023, s. 96–98).

### 1.3.1 Financování politické kampaně a jeho kontrola

V oblasti financování politické kampaně a dohledu příslušných orgánů došlo v posledních 10 letech ke změnám. Na základě zákona č. 302/2016 Sb. z roku 2016 byl zřízen Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který funguje od roku 2017 (ÚDHPSH 2023). O souvisejících změnách, jako je zavedení nových finančních stropů pro jednotlivé subjekty a konkrétní volby, hovoří např. think-tank *Institut pro politiku a společnost*, který v policy paperu (Konrád a Matušková 2015) upozorňuje na riziko zvýšení míry obcházení zákonných podmínek pro financování kampaně skrze financování prostřednictvím stranických politických institutů či servisních organizací a omezení schopnosti vést konkurenčně-schopnou politickou kampaň novými politickými subjekty. Zároveň ale hodnotí pozitivně zřízení výše zmíněného kontrolního úřadu, povinné zřízení transparentních účtů, povinnost politických subjektů zveřejňovat výroční zprávy a celkovou snahu o finančně transparentnější politické prostředí. V textu však označuje oblast financování stran za „největší prostor pro korupci“ (Konrád a Matušková 2015, s. 5).

### 1.3.2 Decentralizace registru voličů a přístup k informacím

V současnosti vedou v České republice stále seznamy voličů místní obecní úřady. Volič je do seznamu voličů zapsán na základě přihlášení k trvalému pobytu v dané obci. Dále je veden tzv. dodatek stálého seznamu voličů, na kterém jsou na vlastní zažádání vedeni občané jiných států EU s trvalým nebo přechodným bydlištěm v dané obci, mimo stálý seznam voličů je také zvlášť připravován seznam voličů pro volby do Evropského parlamentu a zvláštní seznam voličů s trvalým pobytem v zahraničí (zápis voliče na tento seznam je opět prováděn na vlastní žádost, v tomto případě prostřednictvím zahraničního zastupitelského orgánu). V případě, že je ze strany občana požadováno doplnění, úprava, či kontrola údajů v seznamu voličů, je nutno podat kvůli způsobu vedení seznamu voličů žádost o tyto úkony skrze příslušný obecní úřad v místě trvalého bydliště, stejně je tomu také v případě, kdy chce volič zažádat o voličský průkaz (Ministerstvo vnitra České republiky 2022).

Případová studie ze Spojeného království autora Jamese (2017) ukazuje, že obecná centralizace správy voleb do jisté míry přináší benefity, nelze ale opomíjet ani určité její nevýhody. Na jedné straně zajišťuje voličům rovné podmínky pro hlasování ve volbách a zamezuje chybám plynoucím z nedbalosti lokálních orgánů, čímž může obecně zlepšit zážitek voliče z procesu hlasování a přispět k demokratičnosti voleb. Na straně druhé může znamenat navýšení nákladů správy voleb, vyšší míru nespokojenosti lokálních orgánů a administrátorů nebo devalvací cenných vědomostí a zkušeností lokálních organizací s volební správou. Autor podotýká, že efekty centralizace, či decentralizace, volební správy nejsou doposud dostatečně zdokumentovány a k formulaci přesnějších závěrů je potřeba další výzkum v této oblasti.

### 1.3.3 Podprezentace žen ve veřejných a politických funkcích

Ačkoliv pozorujeme v oblasti zastoupení žen v politických funkcích v České republice napříč lety rostoucí tendenci, s 52 ženami v Poslanecké sněmovně se Česká republika z hlediska procentuálního zastoupení celosvětově řadí (k únoru 2024) na 92. příčku. Poměr zastoupení žen v Poslanecké sněmovně je tedy oproti mužům přibližně 1:4. V Senátu je pak míra zastoupení žen ještě nižší, v horní komoře Parlamentu ženy zastávají pouhých 18,5 % z celkových 81 mandátů (IPU Parline 2024).

Pro nízkou míru zastoupení žen v politické reprezentaci existuje řada příčin, či vysvětlení. Důležitou roli hraje dlouhodobě společensky zakořeněný způsob vnímání role žen jak v soukromém, tak profesionálním životě, tato stigmatizace je nepochybně významnou překážkou pro vstup žen do politiky. Ve snaze řešit tento problém pak existují společenské, či legislativní kroky, kterými lze uměle zastoupení žen v politice podpořit (např. osvěta v oblasti genderových stereotypů a nerovností, univerzálně platné legislativní kvóty pro zastoupení žen na kandidátních listinách), jako efektivnější však někteří autoři považují vlastní změnu přístupu k nominaci žen do politických funkcí uvnitř politických stran (Mottlová 2014). V historii vnitrostranické kvóty uplatňovala např. Československá strana sociálně demokratická (ČSSD) nebo Strana zelených, konkrétně v oblasti zastoupení žen ve vrcholných stranických funkcích. Tento přístup zároveň dává smysl, vezmeme-li v potaz rozdíl mezi zastoupením žen v parlamentních pozicích oproti zastoupení v základnách politických stran. Na základě dat ze studie aktuálních k roku 2014 bylo členek politických stran (berme v potaz strany se zastoupením v Parlamentu) nejméně 25 %, nejvíce pak dokonce mírná nadpoloviční většina (Šprincová a Adamusová 2014; Mottlová 2014).

#### **1.3.4 Roztříštěnost volební legislativy**

Česká volební legislativa byla doposud rozdělena mezi několik základních zákonů, definujících pravidla voleb na jednotlivých úrovních. Konkrétně to jsou zákony o volbách do Parlamentu České republiky, zákon o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon o volbách do zastupitelstev krajů a zákon o volbách do Evropského parlamentu (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [b.r.]).

Tato skutečnost je rozebrána i v důvodové zprávě samotného návrhu zákona o správě voleb, kde je současný systém správy voleb a volební legislativy popsán za roztříštěný a zastaralý, často v něm dochází napříč volebními zákony ke zbytečným duplicitám a nedůvodným rozdílům mezi jednotlivými úrovněmi voleb (Poslanecká sněmovna 2023b, s. 53–54).



## 2. Metodologie analýzy návrhů zákona a jejich schválené podoby

Tato práce bude v hlavní části porovnávat obsah povolebních reportů OBSE se změnami, které předepisuje vládní návrh zákona o správě voleb a s ním související návrhy změn české legislativy. Cílem práce je zodpovědět hlavní výzkumnou otázku:

### **Do jaké míry naplňuje navrhovaná volební legislativa doporučení mezinárodních pozorovatelských organizací?**

Komparací obsahu doporučení OBSE a navrhovaných změn legislativy práce zhodnotí míru naplnění doporučení, které OBSE v reportech formuluje. Jak bylo předesláno v předchozí části práce, OBSE je jedinou mezinárodní organizací pozorující volby, která v České republice konzistentně působí. Není proto možné zohlednit doporučení dalších pozorovatelských organizací.

V první řadě navážu na teoretickou část práce, kde je popsán pohled OBSE na české volby za použití *Needs Assessment reportů* a zmapována klíčová témata v kontextu odborné literatury. Analyzuji povolební reporty, popíšu povahu doporučení OBSE a jejich obsah. Analyzovány budou povolební reporty OBSE z let 2013-2023 pro zajištění relevance doporučovaných opatření. Jedná se o reporty k volbám do Poslanecké sněmovny (2017, 2021) a k prezidentským volbám (2013, 2018 – pouze *Needs Assessment report*, 2023). Pro přehlednost budou doporučení rozdělena do tematických kategorií, které napomůžou následné komparaci s příslušnými legislativními změnami. Tyto kategorie vyplývají z rozdělení, které v reportech používá OBSE a jsou dále zpracovány na základě povahy obsažených doporučení. Pro přehlednost budou v textu konkrétní doporučení označována pomocí roku voleb a pořadí v rámci příslušného reportu, např. 2017 (02).

Stejně jako reporty OBSE analyzuji i samotný návrh zákona, tedy Vládní návrh zákona o správě voleb (Sněmovní tisk 379/0). V úvodu nastíním jeho původní podobu a hlavní změny, které plynou z průběhu jednání v Parlamentu, zejména podání poslaneckého Návrhu zákona o správě voleb (Sněmovní tisk 530/0). Popíšu oblasti, ve kterých návrhy zákona plánují změny legislativního ustanovení volebního procesu. K analýze a následné komparaci s doporučeními OBSE bude také využito důvodových zpráv jednotlivých návrhů zákona, které jsou součástí příslušných Sněmovních tisků.

V komparativní části práce porovnáám doporučení OBSE a příslušné části návrhu zákona. Hlavními sledovanými oblastmi budou změny v:

- dohledu nad volbami a volební kampaní,
- zajištění rovnosti (mezi kandidáty a mezi voliči),
- obecné volební legislativě.

Jedná se o oblasti volební legislativy související se správou voleb, v nichž OBSE nejčastěji doporučuje provedení změn, nebo tyto změny považuje za prioritní. Tyto oblasti, nebo tematické kategorie doporučení, poslouží také pro strukturování komparativní části práce. U každé nejprve popíšu podobu současné legislativní úpravy se zaměřením na volby do Poslanecké sněmovny a prezidentské volby (tedy druhy voleb, které OBSE pozoruje a ke kterým vztahuje svá doporučení), případně zdali došlo v legislativní úpravě dané problematiky ve vybraném časovém období k důležitým změnám. Následně k příslušným doporučením přiřadím relevantní části návrhu zákona v jeho původní podobě a rozeberu jejich shodu. Dále

popíšu, k jakým změnám v návrhu v příslušné oblasti došlo v průběhu jednání Parlamentu a případný vliv těchto změn na naplnění, či nenaplnění daného doporučení. V závěru komparace zhodnotím celkovou míru naplnění doporučení OBSE skrze návrh zákona o správě voleb, popíšu, do jaké míry přispívá návrh k naplnění doporučení OBSE a jaký vliv na naplnění doporučení měly projednané změny návrhu zákona. Mimo uvedené oblasti se budu v práci krátce věnovat i oblastem médií v kontextu volební kampaně a způsobu vedení a financování volební kampaně, neboť i v nich OBSE často volá po změnách. Nelze ale očekávat, že by tuto problematiku řešil návrh zákona o správě voleb, proto jsem tato témata nezařadila mezi hlavní zkoumané oblasti v rámci komparace s návrhy zákona.

### **3. Analýza zdrojových dokumentů**

#### **3.1 Doporučení reportů OBSE**

OBSE napříč vybranými reporty formulovala celkem 54 doporučení, z nichž 11 označila za prioritní. Některá z doporučení se v rámci celkových 54 z hlediska obsahu opakují. Skutečnost, že v české legislativě nedochází k aplikaci doporučení OBSE je také zmíněna jak v *Needs assesment reportech* (např. OSCE/ODIHR, 2022, s. 2), tak v reportech hodnotících volby po jejich konání (např. OSCE, 2021, s. 1, 4, 12). Dělení na prioritní a ostatní doporučení je použito v reportech z let 2013, 2017 a 2021, v reportu z roku 2023 doporučení nejsou z hlediska jejich priority rozdělena.

Zaměříme-li se na jednotlivé volby samostatně, můžeme na základě doporučení k daným volbám identifikovat hlavní problémy volební legislativy související se správou voleb v jednotlivých letech:

##### **3.1.1 Prezidentské volby 2013**

Dvě ze čtyř prioritních doporučení k prezidentským volbám 2013 kritizují způsob registrace voličů a kandidátů a její následnou kontrolu. Na tento problém dále OBSE poukazuje v ostatních doporučeních. Mimo základní volební legislativu OBSE spatřuje problém v oblasti dohledu nad volbami a volební kampaní, ačkoliv jen jedno z těchto doporučení považuje OBSE za prioritní. Významným tématem je v reportu také způsob financování volební kampaně (OSCE 2013).

##### **3.1.2 Volby do Poslanecké sněmovny 2017**

Mimo samotná doporučení v úvodním shrnutí reportu k těmto volbám OBSE chválí legislativní změny, ke kterým došlo od posledních sledovaných voleb, konkrétně tvorbu nezávislého kontrolního úřadu a opatření na kontrolu financování volební kampaně, čímž se Česku podařilo některá z předchozích doporučení OBSE naplnit (OSCE 2018, s. 2).

U parlamentních voleb 2017 je jinak mezi prioritními doporučeními opět tématem způsob registrace voličů. Mimo to OBSE v rámci prioritních doporučení rovným dílem zmiňuje problémy s financováním kampaně, nízkou míru zastoupení žen ve vrcholných pozicích a koncentraci vlastnictví a křížového vlastnictví médií. Z hlediska četnosti doporučení mezi ostatními doporučeními můžeme za hlavní problém těchto voleb opět považovat způsob dohledu nad volbami a volební kampaní, důležité je ale zmínit i apel na revizi právního rámce voleb a změnu mechanismu registrace voličů, nově je také zmíněna nedostatečná míra rovnosti, jak mezi kandidáty (problematika zastoupení žen v Parlamentu), tak voliči (podpora osob se zdravotním postižením ve výkonu voličského práva). (OSCE 2018).

##### **3.1.3 Volby do Poslanecké sněmovny 2021**

V roce 2021 OBSE formulovala k parlamentním volbám prioritní doporučení jen 3, hovoří v nich opět o potřebě tvorby centrálního registru voličů, podpoře zastoupení žen v politických a veřejných funkcích a problematice plurality médií. Oproti předchozím reportům je v tento rok hlavním tématem rovnost. OBSE rozebírá jak podporu žen v politických funkcích, tak rovnost politických subjektů v rámci volební kampaně. Neopomíjí ani potřebu podpory osob se zdravotním postižením v kontextu výkonu volebního práva (OSCE 2021).

### 3.1.4 Prezidentské volby 2023

V prezidentských volbách 2023 se vrací jako hlavní téma dohled nad volbami a volební kampaní a regulace financování kampaně. OBSE hovoří o podpoře a úpravě fungování Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí a limitování darů kandidátům v rámci kampaně. Je zmíněna i nerovnost ženských politických kandidátek oproti mužům, podpora zdravotně postižených a nezávislost médií v návaznosti na jejich vlastnictví (OSCE 2023).

Z předchozích odstavců je patrné, že se doporučení, co se týče oblastí, které OBSE na českých volbách kritizuje, napříč sledovanými lety často opakují. Někdy se jedná o téměř doslovné formulace, jindy o vícero souvisejících problémů, které lze seskupit do jedné kategorie.

## 3.2 Návrhy zákona

Analyzovanými návrhy zákona jsou v této práci Vládní návrh zákona o správě voleb, který je součástí Sněmovního tisku 379/0, dále pak jeho přepracovaná verze, tedy Návrh zákona o správě voleb, který je součástí Sněmovního tisku 530/0. Tyto návrhy mají za cíl sjednocení dosavadní legislativní úpravy správy voleb do jednotného zákona platného pro všechny druhy voleb s předpokladem zachováním částí dosavadních volebních zákonů pro úpravu záležitostí specifických pro jednotlivé úrovně voleb. K analýze a následné komparaci s doporučeními OBSE bude také využito důvodových zpráv jednotlivých návrhů zákona, které jsou taktéž součástí příslušných Sněmovních tisků.

### 3.2.1 Vládní návrh

Prvním předloženým návrhem týkajícím se správy voleb byl vládní návrh zákona o správě voleb, Poslanecké sněmovně předložen 2. 2. 2023 jako Sněmovní tisk 379/0. Ještě před tím přirozeně prošel návrh připomínkovým řízením, kam byl návrh rozeslán již 25. 5. 2022. Projednání tohoto návrhu v prvním čtením bylo poprvé navrženo jako 20. bod 74. schůze Poslanecké sněmovny (5. 9. - 29. 9. 2023), na schváleném pořadu schůze se však návrh neobjevil, neboť byl v září sněmovně předložen poslanecký Návrh zákona o správě voleb, na kterém dle tiskové zprávy Ministerstva vnitra panovala shoda napříč Poslaneckou sněmovnou. Skutečnost mezistranické shody byla potvrzena i při jednání o přepracovaném poslaneckém návrhu. Původní vládní návrh tak byl 8. 12. 2023 po projednání a přijetí souvisejícího poslaneckého návrhu v dolní komoře Parlamentu vzat zpět (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 2023a; 2023b; 2023c; 2024a; Dlubalová 2023).

Návrh zákona hovoří o změnách ve všech dosavadních volebních zákonech, stejně tak počítá i s potřebou novely Ústavy v souvislosti s navrhovanými změnami týkajícími se senátních a komunálních voleb. Mimo volební zákony změny zasahují do zákonů o soudním řádu správním a místních a krajských referendech. Cílem předkladatele zákona je upravit legislativu tak, aby byla volební administrativa jednotná, moderní a společná pro všechny druhy voleb bez zbytečných duplicít či nesrovnalostí v příslušných zákonech. Změny navrhuje v oblastech územního a časového vymezení voleb (zavedení jednodenních voleb), registrace voličů, kandidátů a volebních komisí (vznik tzv. Informačního systému správy voleb), organizace hlasování a činnosti volebních komisí, zjišťování výsledků hlasování a odborného dohledu nad financováním státní správy a průběhem voleb. Návrh zákona nezasahuje do

dosavadních volebních systémů jednotlivých voleb, pravidel volební kampaně, či soudního přezkumu výsledků voleb, které považuje za vyhovující, ačkoliv je v důvodové zprávě zmíněno, že i tyto oblasti mohou být časem dle potřeb upravovány v rámci stávajících volebních zákonů, nebo návrhem zákonů nových (Poslanecká sněmovna 2023a).

### **3.2.2 Poslanecký návrh**

6. 9. 2023 přeložila skupina poslanců s politickou příslušností napříč všemi stranami se zastoupením v Poslanecké sněmovně nový návrh o správě voleb (Sněmovní tisk 530/0), který představoval přepracovanou verzi původního vládního návrhu. Zároveň bylo navrženo, aby tento zákon PS schválila již v prvním čtení. K tomu došlo v rámci 78. schůze 24. 10. 2023, kdy by návrh zákona jak projednán, tak přijat a následně postoupen Senátu. Po jednáních senátních výborů byl návrh v horní komoře Parlamentu 6. 3. 2024 projednán a následně schválen. 22. 3. 2024 zákon podepsal prezident republiky (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 2024a) a ve sbírce zákonů byl vyhlášen jako zákon č. 88/2024 Sb. Účinnosti tento zákon nabyde až 1. 1. 2026.

Přepracovaný návrh zákona je v mnohém totožný s původním vládním návrhem, podstatně se liší pouze v otázce časového vymezení voleb. Vypouští úpravu o jednodenních volbách ve prospěch dosavadních dvoudenních voleb, přestože vládní návrh dvoudenní hlasování v důvodové zprávě označuje za zastaralé a neefektivní z hlediska zabezpečení volebních místností.

## **4. Reflexe doporučení OBSE v návrzích zákona**

### **4.1. Dohled nad volbami a volební kampaní**

V oblasti dohledu nad volbami a volební kampaní hovoří OBSE zejména o 3 problémech, u nichž navrhuje změny opakovaně, někdy v rámci jednoho reportu, ale i napříč reporty v průběhu let. Tato problematika se vyskytuje napříč všemi vybranými povolebními reporty. Podstata doporučení je následující.

- Reflektování závazků v rámci OBSE ohledně přístupu domácích a mezinárodních volebních pozorovatelů ke všem stádiím voleb ve volební legislativě [2013 (16), 2017 (17)]
- Zavedení zvláštního soudního přezkumu rozhodnutí správních úřadů a stanovení rozumných lhůt pro přezkum posouzení stížností týkajících se voleb, médií a politické kampaně [2013 (04), 2013 (07), 2017 (15)]
- Prohloubení a sjednocení postupů pro zabezpečení volebních místností mezi jednotlivými volebními dny [2013 (17), 2017 (16)]

#### **4.1.1 Přístup volebních pozorovatelů**

Současná volební legislativa řeší přístup volebních pozorovatelů k volbám odlišně v případě parlamentních a prezidentských voleb. Důležité je, že volební pozorovatelé (stejně jako zástupci médií) mohou v obou případech požádat o povolení k přítomnosti u jinak neveřejných fází voleb, jako je sčítání hlasů volebními komisemi, u parlamentních voleb podle § 23 zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále také jen zákon o volbách do Parlamentu), u prezidentské volby pak podle § 48 zákona č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (dále také jen zákon o volbě prezidenta). Oproti parlamentnímu volebnímu zákonu pak volební zákon o volbě prezidenta ještě v § 45 odst. 3 explicitně hovoří o českých závazcích v rámci OBSE týkajících se povinností vůči mezinárodním volebním pozorovatelům OBSE a podobných organizací s odvoláním na závaznou mezinárodní legislativu.

V rámci doporučení 2013 (16) a 2017 (17) OBSE navrhuje úpravu volební legislativy tak, aby byl umožněn přístup volebních pozorovatelů (jak domácích, tak mezinárodních) ke všem fázím volebního procesu podle odstavce 8 Kodaňského dokumentu a zároveň byla jasně stanovena jejich práva a povinnosti.

Návrh zákona o správě voleb tuto problematiku ošetřuje v § 54 věnovanému mezinárodním volebním pozorovatelům. Jedná se o totožnou formulaci napříč původním i přepracovaným návrhem. Návrhy mluví o právu pozorovatelů mezinárodních organizací být přítomni jak při hlasování, tak sčítání hlasů, výslovně pak zmiňují pozorovatele OBSE. Právo na přítomnost u těchto fází hlasování podmiňují oznámením účasti pozorovatelů organizací, která je vysílá, Ministerstvu zahraničních věcí nejméně 3 dny před započítáním voleb, jako tomu doposud bylo u volby prezidenta republiky. V nové úpravě Ministerstvo zahraničních věcí informace o přítomnosti konkrétních pozorovatelů poskytne příslušným volebním komisím. Právo volebních pozorovatelů účastnit se procesu zjišťování výsledků voleb je dále zahrnuto i v § 62 o přítomnosti při sčítání hlasů okrskovou volební komisí. I nadále se jedná pouze o právo na přítomnost u procesu sčítání hlasů, jediným orgánem s právem sčítat hlasy a jakkoliv do

procesu sčítání hlasů zasahovat zůstává příslušná okrsková volební komise, jak dále vysvětluje příslušná část důvodové zprávy obou návrhů (Poslanecká sněmovna 2023a, s. 34, 38–39, 132, 137; 2023b, s. 34–35, 39, 129, 135).

V reportu k poslaneckým volbám roku 2017 OBSE podotýká, že komunikace se Státní volební komisí nebyla uspokojivá a působila nejasnosti ohledně postavení volebních pozorovatelů v průběhu voleb (OSCE 2018, s. 6). Nová legislativa však navrhuje efektivnější a jednotný způsob komunikace mezi zástupci OBSE a orgány spravujícími české volby skrze Ministerstvo zahraničních věcí a osvědčí-li se v praxi při následujících volbách za účasti volebních pozorovatelů, lze toto doporučení považovat z pohledu mezinárodních pozorovatelů za naplněné. Za zmínku také stojí fakt, že se důvodová zpráva v souvislosti s tímto opatřením přímo odvolává na doporučení OBSE (Poslanecká sněmovna 2023a, s. 132; 2023b, s. 129).

#### **4.1.2 Zvláštní soudní přezkum**

Zatímco v reportech k volbám v letech 2013 a 2017 se OBSE obsáhle věnuje soudnímu dohledu nad volbami a řešení stížností o průběhu a výsledcích voleb, v reportech k volbám v letech 2021 a 2023 již toto téma výrazně nefiguruje, což lze interpretovat jako zlepšení v této oblasti. OBSE v posledních dvou reportech rozebírá zejména stížnosti (a jejich zpracování) týkající se médií, zvláště pak stížnosti na financování kampaně, které zpracovává Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Za jeden z problémů považuje v prvních dvou reportech OBSE fakt, že v české legislativě neexistuje jasný postup pro podávání stížností před samotnými volbami. Ačkoliv tedy česká legislativa ustanovuje povinnost vést politickou kampaň čestně a poctivě, OBSE vytýkalo, že neexistují efektivní postupy pro napadení kampaní, které tyto rysy nenesou. V oblasti soudních přezkumů pak také cílila na časové lhůty pro přezkum a vydání rozhodnutí o stížnostech, považuje je za příliš dlouhé. Zároveň však OBSE konstatuje, že proces podání stížnosti na výsledky voleb je legislativně dostatečně ošetřen a za dobu své platnosti se osvědčil.

V dosavadní volební legislativě je soudní přezkum voleb do jisté míry ukotven. V zákoně o volbách do Parlamentu o něm hovoří oddíl pátý § 86-89, které ustanovují možnost podat žádost o přezkum ve věcech kandidatury a registrace kandidátů, neplatnosti hlasování, voleb, volby jednotlivých kandidátů nebo chybách v seznamech voličů. Zákon se dále odkazuje na úpravu v zákoně č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád (OSŘ), potažmo později přijatém zákoně č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní (SŘS), který podrobněji rozebírá tuto problematiku v díle IV § 88-90. Zákon o volbě prezidenta se soudnímu přezkumu taktéž věnuje, ačkoliv velmi stručně. § 65 nabízí možnost podat stížnost proti odmítnutí kandidátní listiny a registrace, § 66 pak řeší stížnosti související s platností samotné volby. Zákon se taktéž dále odvolává na SŘS.

Návrhy zákona tuto problematiku řeší totožně. Za předměty soudního přezkumu považují chyby a nedostatky v seznamu voličů a s tím související úkony (např. neoprávněné odmítnutí vydání voličských průkazů či provedení změn údajů v seznamu voličů) a problémy ohledně kandidátních listin a registrace kandidátů. S podrobnostmi podání těchto stížností odkazují návrhy na SŘS. Formulace je tedy stručnější, než v dosavadní legislativě a většina postupů ohledně soudních přezkumů volebních záležitostí zůstává předmětem Soudního řádu správního. Část ustanovení ohledně soudního přezkumu zároveň zůstává součástí přepracovaných volebních zákonů k jednotlivým druhům voleb (např. ustanovení o přezkumu hlasování, platnosti voleb nebo volby kandidáta pro parlamentní volby, viz body 143-144.

zákona č. 89/2024 kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb). Pro naplnění této skupiny doporučení OBSE by proto pravděpodobně bylo třeba změn v dosavadních volebních zákonech a související úpravy SŘS.

#### 4.1.3 Zabezpečení volebních místností

Úprava postupu zabezpečení volebních materiálů mezi jednotlivými volebními dny je u parlamentních i prezidentských voleb ve volebních zákonech velmi stručná. U parlamentních voleb zákon v § 21 odst. 1 přímo hovoří o zapečetění volebních schránek a zabezpečení ostatních volebních dokumentů, u prezidentských voleb je pak úprava obecnější, zákon v § 44 odst. 1 pouze nařizuje zabezpečení volebních schránek tak, aby do nich nebylo možné vkládat hlasovací lístky. Zákon dále neřeší zabezpečení samotných volebních místností, nebo například vydání protokolu o bezpečné úschově, jak navrhuje doporučení 2017 (16).

OBSE v doporučeních volá po sjednocení a prohloubení postupů pro zabezpečení volebních materiálů mezi jednotlivými dny voleb. Původní vládní návrh se tomuto problému zcela vyhýbá, a to skrze plán zavedení jednodenních voleb v § 2 odst. 2. V takovém případě pak zcela odpadá potřeba legislativních úprav této situace. Oproti tomu přepracovaný návrh jednodenní volby ruší a navrácí se k dosavadnímu modelu hlasování ve dvou dnech. Problematika zabezpečení volebních materiálů je ustanovena v § 51 o odročení, přerušení a prodloužení hlasování a reflektuje znění dosavadní úpravy prezidentských voleb. Požaduje po okrskové volební komisi zabezpečení volebních schránek tak, aby do nich nebylo možno přidávat, ani z nich odebírat hlasovací lístky, zabezpečena má být i ostatní volební dokumentace. Před zahájením hlasování druhý volební den pak ukládá předsedovi okrskové volební komise za přítomnosti komise zkontrolovat neporušenost zabezpečení materiálů.

Srovnáme-li způsob úpravy této problematiky v obou návrzích zákona, je patrné, že původní vládní návrh problém se zabezpečením volebních materiálů efektivně řeší. Oproti tomu přepracovaný návrh se navrácí k dosavadní legislativní úpravě a problém, na který OBSE v reportech upozorňuje zůstává neadresován. Ačkoliv tedy vlivem návrhu zákona dochází ke sjednocení legislativní úpravy zabezpečení volebních materiálů napříč všemi druhy voleb, k prohloubení těchto postupů vlivem návrhu zákona o správě voleb nedošlo.

## 4.2 Rovnost

Téma rovnosti se v povolebních reportech ve zkoumaném období poprvé mezi doporučeními objevilo v roce 2017. Do této kategorie jsem zařadila doporučení týkající se jak rovnosti politických kandidátů, tak rovnosti voličů (zejména s ohledem na potlačení diskriminace voličů se zdravotním postižením). Doporučení dělím do 2 hlavních oblastí:

- Podpora zdravotně znevýhodněných voličů tak, aby mohli volit bez pomoci další osoby, prostřednictvím informačních kampaní, zajištění bezbariérovosti volebních místností, formátové přístupnosti volebních materiálů a školení volebních komisí; začlenění ustanovení *Committee on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) do vnitrostátní legislativy [2017 (08), 2017 (09), 2017 (18), 2021 (05), 2023 (01)]
- Vyvíjení úsilí pro potlačování diskriminace žen v účasti na politických a veřejných funkcích, včetně podpory auditů o omezování žen ze strany politických stran a zavádění proaktivních opatření proti násilí páchaném na ženách a na podporu žen v politické sféře [2017 (03), 2021 (03), 2023 (02)]



#### 4.2.1 Podpora zdravotně znevýhodněných voličů

OBSE z legislativního hlediska požaduje zavedení takových opatření, které umožní zdravotně znevýhodněným voličům hlasovat bez pomoci další osoby a zároveň považuje za vhodné začlenit do vnitrostátní legislativy ustanovení CRPD.

Úprava pravidel pro hlasování osob se speciálními požadavky s odvoláním na jejich zdravotní stav je v současných volebních zákonech (jak k parlamentním, tak prezidentským volbám) podobná. Voliči, kteří se v době konání voleb nacházejí ve zdravotnickém nebo sociálním zařízení mohou zažádat o zařazení na zvláštní seznam voličů a odvolit tak mimo volební místnost jim příslušnou dle trvalého bydliště. Stejně tak existuje možnost zažádat o hlasování mimo volební místnost do přenosné hlasovací schránky, a to ze závažných zdravotních důvodů. Krom toho legislativa povoluje přítomnost dalšího voliče (nikoliv však člena volební komise) při označování hlasovacího lístku nebo jeho vybírání a vkládání do obálky v případě, že volič tento úkon není ze zdravotních důvodů schopen vykonat sám nebo z jiných důvodů nemůže číst, či psát. Stejně tak volební zákony z obdobných důvodů povolují i asistenci při vkládání obálky s hlasovacím lístkem do volební schránky. V zákoně o volbách do Parlamentu se jedná o úpravu § 19 odst. 6-7 a § 19a odst. 2, v zákoně o volbě prezidenta pak § 41 odst. 7-8 a § 42 odst. 2.

Co se týče stanov CRPD a dalších podpůrných opatření znevýhodněných osob ve výkonu voličského práva, Česká republika této organizaci naposledy v roce 2020 reportovala současný stav opatření na podporu zdravotně znevýhodněných jedinců. Je zde zmíněna např. kooperace mezi Ministerstvem vnitra a Vládního výboru pro osoby se zdravotním postižením, které zpřístupňuje dalším relevantním organizacím informace o volbách v přístupných formátech např. pro zrakově postižené, obdobně pak kooperace se Společností pro podporu lidí s mentálním postižením, jejíž výsledkem byla informační kampaň zahrnující materiály v jednoduše srozumitelných formátech. Najdeme zde také zmínku o plánovaných legislativních změnách v této oblasti právě skrze návrh zákona o správě voleb (CRPD 2020, s. 35).

V obou návrzích zákona je této problematice shodně vyčleněna část osmá (Podpora osob se znevýhodněním při výkonu práva volit). § 59 Asistence ve volební místnosti, který rozvíjí dosavadní legislativní úpravu odvolení s asistencí další osoby, uvádí, že tato asistence probíhá na žádost znevýhodněné osoby. Asistent je zároveň povinen následovat pokyny znevýhodněného voliče a zachovat o jeho volbě mlčenlivost. Oproti dosavadní úpravě může voliči asistovat i člen okrskové volební komise, tato skutečnost však musí být komisí zaznamenána ve výpisu voličů. § 60 dále upravuje pravidla hlasování mimo volební místnost. Kromě dosavadní úpravy je zde uvedena možnost zažádat o tento způsob hlasování i telefonicky, a to i v samotný den voleb. Odstavec 3 tohoto paragrafu se dále věnuje problematice bezbariérovosti volebních místností, konkrétně umožňuje na žádost voliče (i prostřednictvím jiné osoby) komunikované okrskové volební komisi hlasovat v jiné místnosti objektu nebo v blízkosti objektu, kde se nachází volební místnost v případě, že místnost či celý objekt nemají bezbariérový přístup. § 61 následně informuje o zveřejňování zásad a postupů při hlasování v českém znakovém jazyce ministerstvem vnitra a možnosti přijímat prostřednictvím tohoto ministerstva další podpůrná opatření. Tato opatření tedy zlepšují postavení zdravotně znevýhodněných osob ve vztahu k výkonu voličského práva oproti dosavadní úpravě, dále však

ale počítají s potřebou asistence řadě znevýhodněných voličů. Ačkoliv je tedy tato nová úprava významným posunem v této oblasti, nedá se říci, že by plně reflektovala doporučení OBSE.

#### 4.2.2 Postavení žen

Jako další v sekci rovnosti zmíním i problematiku účasti žen v politice. OBSE na tento problém opakovaně mezi doporučeními upozorňuje od roku 2017 a ačkoliv se nejedná přímo o správní problém, zahrnula jsem tato doporučení do práce, neboť se jedná o problém rovnosti kandidátů. OBSE zároveň tato doporučení ve dvou reportech označuje za prioritní. V posledním reportu je pak v rámci členění doporučení postaveno mezi prvními. Navzdory překážkám kandidatury žen, které jsem zmínila v části 2.3.3 této práce některé výzkumy říkají, že ženy ve veřejných pozicích podávají v průměru lepší výkony než muži za předpokladu, že se rozhodnou (nebo jim je umožněno) kandidovat a mandát získají (Ashworth et al. 2024). Mimo samotná doporučení OBSE např. v reportu k prezidentským volbám roku 2013 zmiňuje, že ženy byly dobře zastoupeny ve volebních správních orgánech, hovoří i o několika kandidátech, kteří zlepšení postavení žen v politice zahrnuli do svých volebních programů, oproti tomu ale poukazuje na genderově necitlivý jazyk v médiích, který používali i někteří prezidentští kandidáti (OSCE 2013). V dalších reportech OBSE upozorňuje na fakt, že ženy bývají v rámci kandidátek do Poslanecké sněmovny umisťovány na hůře volitelné pozice, ačkoliv pozorujeme mírně rostoucí tendenci, co se týče procentuálního zastoupení na kandidátkách. Nechybí ani pozastavení nad sexismem a misogyniemi poznámkami, kterým jsou ženské kandidátky často vystavovány. OBSE je v této oblasti dlouhodobě nespokojená s nedostatečnými opatřeními pro dosažení rovnosti mužů a žen a na podporu žen v politice, jedná se také o skupinu doporučení, která v ČR dlouhodobě není reflektována, ať už zavedením dočasných opatření nebo např. vnitrostranickými kvótami kandidujících politických uskupení. OBSE se ve svojí kritice odvolává na Výbor pro odstranění diskriminace žen CEDAW, se kterým ČR komunikuje prostřednictvím pravidelných reportů o vývoji postavení žen na všech společenských rovinách. V rámci dokumentů z roku 2015 CEDAW i report ČR hovoří o cíli 40 % zastoupení žen v politických pozicích do roku 2020, kterého se ovšem doposud nepodařilo dosáhnout (CEDAW 2015a, s. 4; 2015b, s. 12–13). V závěrečné zprávě ke konferenci CEDAW 2016 organizace nabízí konkrétní řešení nerovnosti žen a mužů v politické sféře, mezi nimi jasné vymezení cílů, zavedení pozitivní i negativní motivace pro zahrnování žen do politických struktur nebo např. zavedení tzv. zipové metody při sestavování kandidátních listin, která však v ČR byla v roce 2015 zamítnuta (CEDAW 2016, s. 6).

Z hlediska současných strategií se můžeme obrátit na dokumenty Rady vlády pro rovnost žen a mužů. Strategie pro roky 2021-2030 této rady zahrnuje body Zvýšení zastoupení žen v rozhodovacích pozicích a Zvýšení zastoupení žen v politice. Rada hovoří o pokračování implementace tzv. měkkých podpůrných opatření, ačkoliv je v dokumentu označuje za neefektivní, dále ale zmiňuje i návrhy legislativních opatření na podporu rovnosti mužů a žen. Ve výpisu konkrétních plánovaných kroků nalezneme zejména osvětovou aktivitu, co se týče problému nízké míry zastoupení žen v Parlamentu, mimo jiné ale i snahu propojovat ženské frakce politických stran (Úřad vlády České republiky 2021).

Návrhy zákona o správě voleb se touto problematikou nezabývají, jejich důvodové zprávy však konstatují, že ani současná, ani navrhovaná legislativa není v rozporu s legislativně

ukotveným zákazem diskriminace a principem rovnosti žen a mužů a je celkově z hlediska genderové rovnosti neutrální (Poslanecká sněmovna 2023a, s. 54, 63; 2023b, s. 54, 62).

### **4.3 Obecná volební legislativa**

OBSE kromě konkrétních problémů rozebírá české volby i z pohledu způsobu jejich legislativního zakotvení. Do této kategorie tedy řadím doporučení, která se týkají konsolidace legislativy, dále pak správních procesů, jako je způsob registrace kandidátů a voličů. Mnohá z těchto doporučení OBSE řadí mezi prioritní. Konkrétně se jedná o:

- Revize právního rámce a konsolidace volební legislativy za cílem sjednocení a ustálení úpravy voleb [2013 (05), 2017 (05)]
- Úprava mechanismu sestavování a aktualizace seznamů voličů, zavedení centrálního registru voličů, zjednodušení způsobu veřejné kontroly seznamu voličů bez narušení zákona o ochraně osobních údajů a kontrolu používání voličských průkazů [2013 (02), 2013 (10), 2017 (02), 2021 (01)]
- Revize způsobu registrace kandidátů s důrazem na způsob ověřování podpisů [2013 (01)]

#### **4.3.1 Konsolidace volební legislativy**

Současná volební legislativa je rozprostřena napříč několika volebními zákony, které se týkají jednotlivých druhů voleb. Zvlášť tak existují úpravy pro volbu prezidenta, volby do Parlamentu, volby do Evropského parlamentu a volby do zastupitelstev krajů i obcí (Ministerstvo vnitra České republiky 2021), které se navíc, jak je patrné z předchozích odstavců liší i v některých základních ustanoveních. OBSE v reportu k volbám do Poslanecké sněmovny roku 2017 poukazuje na řadu právních předpisů mimo samotný zákon o volbách do Parlamentu, které obsahují pravidla pro úpravu parlamentních voleb (OSCE 2018). Tuto skutečnost považují za problematickou jak OBSE, tak samotné návrhy zákona o správě voleb, jejichž hlavním cílem je legislativní úpravu voleb na úrovni jejich správy sjednotit. Navrhovatelé připouští, že vlivem postupného přijímání jednotlivých volebních zákonů jsou některé zákony formulovány zastarale, zároveň mezi nimi také existují nedůvodné rozdíly (Poslanecká sněmovna 2023a, s. 52–53; 2023b, s. 52–53). Ačkoliv tedy posouzení naplnění tohoto doporučení bude stručné, můžeme říci, že ze své podstaty návrhy zákona do velké míry reflektují doporučení OBSE o konsolidaci volební legislativy a přináší, alespoň na administrativní úrovni, jednotnou úpravu voleb.

#### **4.3.2 Seznamy voličů**

Registrace voličů v České republice probíhá pomocí několika separátních seznamů voličů vedených příslušnými obecními úřady s ohledem na trvalé bydliště občana. Systém vedení těchto seznamů jsem již částečně popsala v teoretické části práce (odst. 2.3.2), není tedy třeba opakovat již zmiňované informace, které jsou mimo jiné jednoduše dostupné na webových stránkách Ministerstva vnitra nebo Poslanecké sněmovny (Ministerstvo vnitra České republiky 2022; Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [b.r.]).

Co se týče dosavadní legislativní úpravy registrace a vedení seznamů voličů, zákon o volbách do Parlamentu podrobně rozebírá zejména vedení a zápis na zvláštní seznam voličů (§ 6). Na tuto úpravu se odkazuje zákon o volbě prezidenta v otázce zvláštních seznamů vedených

zastupitelským úřadem, sám ale v § 32 upravuje pravidla pro vedení zvláštního seznamu voličů obecními úřady. Zákon o volbách do Parlamentu a zákon o volbě prezidenta pak každý stanovují pravidla pro získání voličského průkazu (ve stejném pořadí jsou to § 6a a § 33). Oba zákony se taktéž odkazují na zákon č. 491/2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, který zvláště upravuje tvorbu stálého seznamu voličů. Dosavadní úprava této problematiky je tak značně roztržštěná, jednotlivé zákony na sebe vzájemně odkazují, některé úpravy se opakují nebo naopak drobně liší.

Oba návrhy zákona se v úpravě týkající se registrace voličů shodují. Plánují extenzivní změny související se vznikem tzv. informačního systému správy voleb, a kromě zavedení centralizovaného systému voličů předepisují v souvislosti se vznikem informačního systému správy voleb i vznik centrálního registru kandidátních listin a okrskových volebních komisí. § 22 popisuje samotný informační systém, rozsah přístupu k vedeným informacím a jejich uchování. § 23 pak podrobně upravuje samotný seznam voličů. Jasně stanovuje informace, které budou v informačním systému o voliči vedeny, zmiňuje evidenci vydaných voličských průkazů a v odst. 5 umožňuje ověřování informací vedených v informačním systému voliči elektronicky, ovšem se zachováním možnosti ověřit informace u obecního úřadu. Důvodová zpráva v příslušné části dále upřesňuje, že data o voličích bude informační systém čerpat ze základního registru obyvatel, zmiňuje např. i automatické zahrnutí občanů jiného členského státu EU s trvalým nebo přechodným pobytem na území ČR do seznamů pro volby do obecních zastupitelstev, tyto osoby tak nebudou muset o zahrnutí na seznam voličů samy žádat. Tato změna se však netýká voleb do Evropského parlamentu. Dále zde najdeme zmínku o zrušení místní příslušnosti pro podávání žádosti o voličský průkaz, čímž se tento úkon pro mnoho voličů zjednoduší (Poslanecká sněmovna 2023a, s. 104–106; 2023b, s. 101–104). Vystavení a použití voličských průkazů dále podrobně upravuje část sedmá návrhů zákona (Hlasování v jiném volebním okrsku, § 56-58) a kromě možnosti požádat o voličský průkaz u kteréhokoliv obecního úřadu zmiňuje i možnost požádat o vystavení tohoto dokladu elektronicky (datovou schránkou, prostřednictvím portálu veřejné správy či informačního systému). Podle § 24 Ministerstvo vnitra zpřístupňuje informace obecním a zastupitelským úřadům z informačního systému jen o těch voličích, kteří jsou oprávněni volit v příslušných volbách v daných obcích či okrscích, zároveň také zpřístupňuje agregovaná data o celkovém počtu voličů Českému statistickému úřadu a výrobci hlasovacích lístků.

Návrhy zákona rozsáhle upravují dosavadní způsob sestavování a aktualizace seznamu voličů, tvoří centrální registr voličů a zjednodušují přístup k vedeným informacím. Zákon také rozsáhle hovoří o způsobu a době uchování informací a přístupu relevantních orgánů k těmto informacím. Tuto skupinu doporučení tedy považují za naplněnou a nezbyvá než počkat, jak se z pohledu OBSE tento systém registrace voličů osvědčí u dalších pozorovaných voleb.

#### **4.3.3 Registrace kandidátů**

Registrace kandidátů podle dosavadní legislativy probíhá přímo prostřednictvím Ministerstva vnitra. Z podstaty odlišnosti jednotlivých voleb pro ni platí odlišná pravidla při volbě prezidenta a při volbách do Poslanecké sněmovny. Pro doporučení 2013 (01) je klíčový zejména § 25 odst. 4-6 zákona o volbě prezidenta, které popisují způsob ověřování platnosti podpisů v petici na podporu kandidáta. Ten podle dosavadní legislativy sestává ze tří kroků. Ministerstvo vnitra nejprve ověřuje, zdali jsou u každého záznamu o občanovi podporujícím daného kandidáta

uvedeny všechny požadované údaje a vyřadí ty, kteří náležitosti podle § 25 odst. 3 nespĺňují. Dále pak ministerstvo náhodným výběrem kontroluje správnost uvedených údajů u 8500 podepsaných občanů a vyřadí nevyhovující záznamy v případě, že chyby nalezneme u méně než 3 % záznamů. Je-li chybovost vyšší, přistupuje ministerstvo ke třetímu kroku, kdy vybere druhý vzorek o stejném rozsahu a kontrolu opakuje. V případě, že u druhého vzorku chybovost nepřekračuje 3 %, odečte ministerstvo z celkového počtu chybné záznamy z prvního i druhého vzorku. Je-li chybovost u druhého vzorku rovna nebo vyšší než 3 %, odečte ministerstvo z celkového počtu záznamů procento záznamů odpovídající průměru chybovosti v prvním a druhém vzorku. Je to právě třetí krok, který OBSE v reportu k prezidentské volbě roku 2013 vytýká. Zmiňuje také respondenty, kteří by ocenili zavedení alternativních metod sběru podpisů do petice na podporu prezidentských kandidátů (OSCE 2013, s. 7–9).

Návrhy zákona upravují způsob registrace kandidátů shodně, zejména pak způsob komunikace s Ministerstvem vnitra v procesu registrace v souvislosti se vznikem Informačního systému správy voleb. Do informačního systému budou podle § 30 nové legislativy zadávány kandidátní listiny potvrzené podpisy na listině, elektronickými podpisy nebo elektronickou identifikací nahrazující podpis. Po včasném podání kandidátní listiny bude listina neprodleně zkontrolována registračním úřadem, který také informuje o případné neshodě údajů. § 27 zároveň v rámci informačního systému vzniká tzv. nástroj pro sestavování elektronických petic. Kandidátům tak bude umožněno sbírat podpisy elektronicky s využitím elektronické identifikace voliče místo vlastnoručního podpisu. Zároveň s elektronickou peticí však mohou kandidáti nadále využívat listinných petic nebo využít obou způsobů sběru podpisů naráz. Odst. 6 tohoto paragrafu zároveň říká, že elektronický výstup z petice bude přizpůsoben konkrétnímu typu voleb dle příslušného volebního zákona. V dosavadním volebním zákoně k prezidentským volbám zůstanou podle zákona č. 89/2024 Sb. jen „zvláštní náležitosti“ kandidátní listiny a v rámci § 25 budou zachovány odst. 3-6, tedy i způsob ověřování podpisů petice na podporu prezidentského kandidáta. Návrhy zákona o správě voleb tak usnadňují způsob registrace díky vzniku informačního systému. Proces ověřování podpisů zůstává zakotven v dosavadním volebním zákoně beze změny, ačkoliv se nabízí systém upravit v návaznosti na vznik informačního systému.

#### **4.4 Doporučení mimo oblast správy voleb**

Mezi doporučeními OBSE najdeme mnohá, která nesouvisejí se správou voleb. Nebudu tedy hodnotit naplnění těchto doporučení, myslím si však, že je důležité tato doporučení v práci alespoň krátce zmínit pro dokreslení současné podoby českých voleb z pohledu OBSE. Tato doporučení spadají zejména do dvou kategorií – média (jejich regulace, nestrannost a vlastnictví) a politická kampaň (její vedení a financování). Pravidla volební kampaně podle důvodové zprávy návrhů zákona o správě voleb zůstanou předmětem dosavadních volebních zákonů, mediální situace je z velké části upravena zvláštními zákony a jejich činnost při volbách můžeme taktéž chápat jako součást politické kampaně.

##### **4.4.1 Média**

Za prioritní považuje OBSE v oblasti médií zejména otázku jejich vlastnictví. V doporučeních 2017 (04), 2021 (02) a 2023 (07) hovoří o omezení koncentrace vlastnictví a křížového vlastnictví všech druhů médií se zavedením určitého limitu vlastnictví. Média by zároveň o

svém vlastnictví měla jasně a pravdivě informovat. Napříč lety OBSE nejvíce změn požadovala v roce 2021, kdy v této kategorii formulovala 4 z celkových 10 doporučení. Mezi opakujícími se doporučeními OBSE navrhuje revizi postupů pro jmenování členů regulačních orgánů médií za cílem dosažení jejich plné politické nezávislosti nebo zrušení trestněprávních sankcí za pomluvu ve prospěch občanskoprávního řízení (OSCE 2013; 2018; 2021; 2023).

#### **4.4.2 Politická kampaň**

V otázce financování politické kampaně se doporučení často opakují. Velká část doporučení pochází z roku 2013, před vznikem Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí v roce 2017. Doporučení z tohoto roku cílí na posílení jeho pravomocí a stanovení rozumných lhůt pro předkládání zpráv o financování volební kampaně a následných auditů. Tyto lhůty jsou v určité podobě součástí celkem 5 doporučení napříč vybranými lety. K parlamentním volbám roku 2021 OBSE neměla v oblasti financování kampaně žádné připomínky, jsou to až prezidentské volby 2023, kdy měla OBSE obavy ohledně ovlivňování kandidátů skrze individuální a zahraniční dary do kampaně. Navrhuje jejich regulaci a stanovení přiměřených limitů.

Mimo téma financování politické kampaně dále OBSE rozebírá v reportu k volbám do Poslanecké sněmovny 2021 problematiku zneužívání předchozího výkonu funkce a státních zdrojů k vedení vlastní kampaně a doporučuje regulaci politické kampaně za cílem zajištění rovnosti všech kandidátů (OSCE 2013; 2018; 2021; 2023).

## **5. Veřejná debata**

Téma voleb a změn volebních zákonů bývá zpravidla diskutovaným tématem, chci proto v této práci krátce zachytit debatu okolo návrhů zákona a jejich přijetí. Zřejmě největší rozruch způsobila napříč oběma návrhy změna časového vymezení voleb ze dvou na jeden den, následně zpět na dva. Již v připomínkovém řízení proti zavedení jednodenních voleb s hlasováním v pátek padlo mnoho argumentů, ať už pro zachování dvou volebních dnů nebo pro změnu volebního dne na jeden ze dnů víkendových (Vláda ČR 2022). Navzdory různým názorům na vymezení voleb mezi zákonodárci a připomínkovými místy výzkum agentury *Median* již na začátku roku 2020 ukázal, že většina české společnosti by zavedení jednodenních voleb uvítala, jak informoval zpravodajský web ČT24 (Cibulka 2020). Téma jednodenních či dvoudenních voleb bylo často středobodem zpráv a článků informujících o návrzích zákona, přestože mediální pokrytí této problematiky bylo skrovné. Celkově o návrhu zákona

informovalo jen omezené množství médií, většina zveřejněných článků je poměrně stručná a média je publikovala zejména v kontextu předložení, změny a následného přijetí návrhu<sup>4</sup>.

V kontrastu k debatě o časovém rámci voleb se v rámci volební problematiky výrazně diskutovalo spíše téma zavedení korespondenční volby pro zahraniční voliče, které debatu o správním návrhu zastínilo. Tato problematika byla pro veřejnost atraktivnější pravděpodobně i kvůli rozsáhlým obstrukcím, které projednávání návrhu o korespondenční volbě v PS provázely. Návrh prvním čtením ve sněmovně prošel až po 6 dnech po tom, co se proti němu parlamentní opozice vehementně ohrazovala, jak informuje např. *iROZHLAS* (2024). Tento rozdíl ve veřejné debatě ukazuje rozdílný přístup k jednotlivým návrhům, z části i jejich význam pro veřejnost. Zatímco diskuse o korespondenční volbě vzbuzovala emoce a mezi legislativci má významné odpůrce, jednání o návrhu zákona o správě voleb probíhalo velice poklidně, i kvůli předchozí dohodě parlamentních stran (viz část 4.2 této práce). Ačkoliv tedy návrh zákona o správě voleb přináší vícero inovací dosavadního způsobu hlasování ve volbách, v popředí zejména vznik Informačního systému zprávy voleb, většina aspektů nového zákona byla ve veřejné debatě upozaděna ve prospěch kontroverznějšího časového vymezení voleb, které by v případě změny voliče zřejmě ovlivnilo více.

---

<sup>4</sup> Nový zákon o správě voleb zruší dva volební dny, <https://www.prahain.cz/politika/novy-zakon-o-sprave-voleb-zrusi-dva-volebni-dny-9584.html>

Místo dvou dnů voleb jen jeden. Vláda schválila novelu ústavního zákona o volbách, <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/misto-dvou-dnu-voleb-jen-jeden-vlada-schvalila-novelu-ustavniho-zakona-o-volbach-10319>

Jednodenní volby jsou návratem k předválečné praxi. Úspory nepřinesou, [https://www.denik.cz/z\\_domova/jednodenni-volby-cesko-20230324.html](https://www.denik.cz/z_domova/jednodenni-volby-cesko-20230324.html)

Nová podoba voleb: Zůstanou dvoudenní, změní se volební obvody, stojí v návrhu, [https://www.denik.cz/z\\_domova/volby-novy-zakon-20230906.html](https://www.denik.cz/z_domova/volby-novy-zakon-20230906.html)

Vláda podpořila verzi zákona, která ponechá volby ve dvou dnech, <https://advokatnidenik.cz/2023/09/14/vlada-podporila-verzi-zakona-ktera-ponecha-volby-ve-dvou-dnech/>

Poslanci schválili sjednocení volebních pravidel. Zachová se hlasování ve dvou dnech, <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/poslanci-schvalili-sjednoceni-volebnich-pravidel-zachova-se-hlasovani-ve-dvou-dnech-129>

## Závěr

Práce v hlavní části analyzovala návrhy zákona o správě voleb. Zkoumala míru naplnění celkem 22 doporučení OBSE ze závěrečných reportů k jejich pozorovatelským misím, které souvisejí se správou voleb. Tato doporučení byla zkoumána v rámci 8 skupin, které sdružují podobné nebo opakující se požadavky.

Z 8 sledovaných skupin doporučení považují 3 skupiny prostřednictvím návrhu o správě voleb za naplněné. Jedná se o otázky:

- přístupu volebních pozorovatelů ke všem fázím voleb [2013 (16), 2017 (17)],
- konsolidace volební legislativy [2013 (05), 2017 (05)] a
- způsob sestavování seznamu voličů [2013 (02), 2013 (10), 2021 (01)].

Nový volebně-správní zákon jasně zakotvuje práva mezinárodních pozorovatelů do volební legislativy, reflektuje požadavky OBSE a zjednodušuje způsob komunikace vysílajících organizací s českými orgány. Stejně tak efektivně sjednocuje relevantní části dosavadní volební legislativy, předchází nedůvodným duplicitám a zjednodušuje orientaci ve volební legislativě. Asi nejlépe pak řeší otázku sestavování seznamů voličů zavedením centrálního registru voličů, jak OBSE dlouhodobě navrhovala.

Alespoň z části reflektuje návrh zákona doporučení ve 2 dalších oblastech:

- podpora zdravotně znevýhodněných voličů [2017 (08), 2017 (09), 2017 (18), 2021 (05), 2023 (01)] a
- registrace kandidátů [2013 (01)].

Ačkoliv jsou úpravy ohledně podpory výkonu voličského práva zdravotně znevýhodněnými rozsáhlé, v legislativě chybí podstatná část toho, co OBSE považuje za žádoucí, zejména přijetí takových opatření, které těmto voličům umožní hlasovat bez pomoci další osoby. Ačkoliv tedy legislativa dbá na rozšíření opatření v oblasti bezbariérovosti, či alternativních způsobů hlasování, dále však značně spoléhá na asistenci znevýhodněným voličům.

Registraci kandidátů značně mění zavedení Informačního systému správy voleb, i s ohledem na možnost dále využívat listinných petic na podporu prezidentských kandidátů však zůstává způsob ověřování voličské podpory pro registraci totožný. Ačkoliv se tedy částečnou elektronizací a vznikem nástroje pro sestavování elektronických petic proces registrace kandidátů zjednodušuje, část doporučení OBSE zůstala bez odpovědi.

Mezi částečně naplněnými doporučeními stojí za zmínku i otázka zabezpečení volebních místností mezi jednotlivými volebními dny, které by v případě zachování původního vládního návrhu taktéž spadalo mezi naplněné. Vzhledem k tomu, že návrh ale ve výsledku sněmovnou prošel ve verzi, která vypouští úpravu jednodenních voleb a dále tuto problematiku neřeší, jedná se i nadále o nenaplněné doporučení.

Celkem 3 z 8 zkoumaných skupin doporučení se návrhu zákona naplnit nepodařilo. Prvním z nich je vlivem změn návrhu zákona již zmíněný problém zabezpečení volebních místností mezi volebními dny, dále se jedná o otázky zvláštního soudního přezkumu a postavení žen. První z těchto skupin (zabezpečení volebních místností) je čistě správní záležitostí, dalo by se tedy očekávat, že tento problém návrh zákona bude adresovat. V otázce soudních přezkumů návrh zákona nabízí sjednocení základní úpravy a dále odkazuje na jinou legislativu.



Pro naplnění tohoto doporučení by tedy bylo třeba rozsáhlejších legislativních změn. Co se týče postavení žen v rámci politiky a veřejných funkcí, návrh konstatuje, že je genderově neutrální, nijak však nereflektuje doporučení OBSE.

Schválené verzi návrhu zákona o správě voleb (zákon č. 88/2024 Sb.) se tedy ve výsledku podařilo v plné míře naplnit celkem 7 z vybraných doporučení, naproti tomu však srovnatelné množství doporučení zůstalo neadresováno. Vezmeme-li v potaz 2 oblasti, ve kterých návrh znamenal alespoň částečné pozitivní změny, je celková míra reflexe vybraných doporučení OBSE alespoň nadpoloviční. Z analýzy tak vyplývá, že Návrh zákona o správě voleb v jeho schválené podobě naplňuje zhruba polovinu vybraných doporučení, při teoretickém schválení prvního z návrhů zákona, který původně předložila vláda, by však byla míra naplnění doporučení vyšší (4 z 8 kategorií naplněné, 2 částečně naplněné). Pro kompletní zhodnocení situace je však nutno připomenout i doporučení, která spadají mimo správní problematiku a zůstávají tak bez dalších změn volebních zákonů bez odezvy.

## Summary

This thesis analyzed the proposed legislation changes regarding election administration. It examined the degree of implementation of 22 recommendations of the OSCE mission's final reports related to election administration. These recommendations were examined within 8 groups that connect similar or recurring requirements.

Of the 8 groups of recommendations examined, I consider 3 groups to be fulfilled through the proposed legislation changes. These issues are:

- access of election observers to all phases of elections [2013 (16), 2017 (17)],
- consolidation of electoral legislation [2013 (05), 2017 (05)]; and
- the method of compiling the voters list [2013 (02), 2013 (10), 2021 (01)].

The new Electoral Administration Act enshrines the rights of international observers in the electoral legislation, reflects OSCE requirements, and simplifies the way sending organizations communicate with the Czech authorities. It also effectively unifies the relevant parts of the existing electoral legislation, prevents unjustified duplicities, and simplifies orientation in the electoral legislation. Perhaps the best of the solutions proposed is the new way of compiling voters' lists by introducing the central register of voters, as the OSCE has long proposed.

The draft law partially reflects the recommendations in 2 other areas:

- additional support for disabled voters [2017 (08), 2017 (09), 2017 (18), 2021 (05), 2023 (01)] and
- candidate registration [2013 (01)].

Although the provisions regarding support for the exercise of the right to vote by the disabled are extensive, the legislation lacks much of what the OSCE considers desirable, particularly the adoption of measures that enable these voters to vote without the assistance of another person. Thus, while the legislation does take care to expand measures in the area of accessibility or alternative voting methods, it also relies heavily on assistance for disadvantaged voters.

Candidate registration is considerably altered by the introduction of the Electoral Administration Information System, but due to the continued possibility of using paper petitions in support of presidential candidates, the method of verifying voter support for registration remains identical. Thus, although the partial digitalization and the introduction of an electronic petitioning tool simplify the process of registering candidates, part of the OSCE's recommendations remain unanswered.

While talking about the partially fulfilled recommendations, it is worth mentioning the issue of security at the polling stations between election days, which would also be among the fulfilled recommendations given the government's original proposal had been maintained. However, since the proposal was eventually passed by the House in a version that omits the regulation of one-day elections and does not further address this issue, it remains an unfulfilled recommendation.

In total, the approved version of the proposed legislation failed to fulfill 3 of the 8 groups of recommendations examined. The first of these is the aforementioned problem of securing the polling stations between polling days due to the changes in the Bill, followed by the issues of special judicial review and the status of women in politics. The first of these groups (polling

station security) is a purely administrative matter, so one would expect the Bill to address this issue. On the issue of judicial reviews, the Bill offers a consolidation of the basic arrangements, but also further refers to other legislation. More extensive legislative changes would therefore be needed to fulfill this recommendation. Regarding the status of women in politics and public office, the draft states that it is gender neutral, but does not reflect the OSCE recommendations in any way.

In conclusion, the approved version of the draft bill on election administration (zákon č. 88/2024 Sb.) has succeeded in fully implementing 7 of the 22 selected recommendations, while a comparable number of recommendations remain unaddressed. Considering the 2 areas in which the proposal brought at least partial positive changes, the overall level of reflection of the selected OSCE recommendations is at least 50 %. Thus, the analysis shows that the Proposed Bill on Election Administration in its approved form fulfills roughly half of the selected recommendations, however, if the first of the bills originally submitted by the Government were theoretically approved, the rate of the fulfillment of the recommendations would be higher (4 out of 8 categories fulfilled, 2 partially fulfilled). For a complete assessment of the situation, it is also necessary not to forget the recommendations that fall outside the administrative issue and thus remain unaddressed without further amendments to the electoral laws.

## Použitá literatura a zdroje

### Odborná literatura

- ASHWORTH, Scott, Christopher R. BERRY a Ethan BUENO DE MESQUITA, 2024. Modeling Theories of Women's Underrepresentation in Elections. *American Journal of Political Science* [online]. 68(1), 289–303. ISSN 15405907. Dostupné z: doi:10.1111/AJPS.12785
- BADER, Max a Hans SCHMEETS, 2014. Is international election observation credible? Evidence from organization for security and co-operation in europe missions. *Research and Politics* [online]. 1(2). ISSN 20531680. Dostupné z: doi:10.1177/2053168014541587
- BUSH, Sarah Sunn a Lauren PRATHER, 2017. The Promise and Limits of Election Observers in Building Election Credibility. *The Journal of Politics* [online]. 79(3), 921–935. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26551049%0AJSTOR>
- DOČEKALOVÁ, Pavla, 2010. Mezinárodní pozorování voleb: představení volebních pozorovatelských misí OBSE/ODIHR. *Politická revue*. (1), 73–92.
- HYDE, Susan D, 2011. *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm* [online]. Ithaca, Londýn: Cornell University Press. ISBN 978-0-8014-4966-6. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7z647>
- HYDE, Susan D a Nikolay MARINOV, 2014. Information and Self-enforcing Democracy: The Role of International Election Observation. *International Organization* [online]. 68(2), 329–359. Dostupné z: doi:10.1017/S0020818313000465
- JAMES, Toby S., 2017. The effects of centralising electoral management board design. *Policy Studies* [online]. 38(2), 130–148. ISSN 14701006. Dostupné z: doi:10.1080/01442872.2016.1213802
- KONRÁD, Jakub a Anna MATUŠKOVÁ, 2015. Vliv legislativních úprav na financování politických stran a politických kampaní v České republice. *Institut pro politiku a společnost* [online]. Dostupné z: doi:<https://www.politikaspolecnost.cz/aktualne/vliv-legislativnich-uprav-na-financovani-politicky-stran-politicky-kampani-v-ceske-republice/>
- LAANELA, Therese Pearce, 2017. Beyond the checklist: Addressing new challenges in election observation methodology. *Nordic Journal of Human Rights* [online]. 35(4), 327–340. ISSN 1891814X. Dostupné z: doi:10.1080/18918131.2017.1400336
- MOCHTAK, Michal, Adam DRNOVSKY a Christophe LESSCHAEVE, 2022. Bias in the eye of beholder? 25 years of election monitoring in Europe. *Democratization* [online]. 29(5), 899–917. ISSN 1743890X. Dostupné z: doi:10.1080/13510347.2021.2019219
- MOTTLOVÁ, Markéta. *Genderové kvóty v politice* [online]. Praha 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Filozofická fakulta. Mgr. Jan Bíba, Ph.D. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/67980/120168064.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- NOVÁKOVÁ, Eliška. *Nevoliči ve volbách do Poslanecké sněmovny České republiky 2013 a jejich motivace k volební neúčasti* [online]. Praha 2015. Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta. PhDr. Jiří Vinopal, Ph.D. Dostupné z: [https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/75146/DPTX\\_2013\\_1\\_11210\\_0\\_380554\\_0\\_142645.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/75146/DPTX_2013_1_11210_0_380554_0_142645.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- OSCE/ODIHR, 2010. *Election Observation Handbook*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). ISBN 9789292347789.

OSCE/ODIHR, 2023. *Handbook for the Observation of Election Administration*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). ISBN 9789292711139.

PINXTEN, Karel, Ville ITÄLÄ, Balázs KASZAP, Jiří LANG a Erika SÖVEGESOVÁ, 2017. *Volební pozorovatelské mise - plnění doporučení se sleduje, avšak je třeba zlepšit monitorování* [online]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/elections-22-2017/cs/>

ŠPRINCOVÁ, Veronika a Marcela ADAMUSOVÁ, 2014. *Politická angažovanost žen v české republice* [online]. Dostupné z: [https://aa.ecn.cz/img\\_upload/666f72756d35302d6669313030313139/country\\_report\\_czech\\_rep.pdf](https://aa.ecn.cz/img_upload/666f72756d35302d6669313030313139/country_report_czech_rep.pdf)

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2021. *Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021 – 2030* [online]. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie\\_rovnosti\\_zen\\_a\\_muzu.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf)

VAVŘINOVÁ, Tereza: *Voliči a nevoliči v České republice*. Praha 2013. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. PhDr. Lukáš Linek, Ph.D. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/55679/120125783.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## Reporty

CEDAW, 2015a. *List of issues and questions in relation to the sixth periodic report of the Czech Republic* [online]. Dostupné z: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FCZE%2FQ%2F6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FCZE%2FQ%2F6&Lang=en)

CEDAW, 2015b. *List of issues and questions in relation to the sixth periodic report of the Czech Republic Addendum: Replies of the Czech Republic* [online]. Dostupné z: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FCZE%2FQ%2F6%2FAdd.1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FCZE%2FQ%2F6%2FAdd.1&Lang=en)

CEDAW, 2016. *Concluding observations on the sixth periodic report of the Czech Republic* [online]. Dostupné z: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FCZE%2FCO%2F6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FCZE%2FCO%2F6&Lang=en)

CRPD, 2020. *Combined second and third reports submitted by Czech Republic under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure, due in 2019* [online]. [cit. 2024-04-18]. Dostupné z: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FCZE%2F2-3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FCZE%2F2-3&Lang=en)

CSCE, 1990. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [online]. 1990. Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>

OSCE/ODIHR, 2012. *Czech Republic: Presidential Election 11 and 12 January 2013, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report*. Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/98217>

OSCE/ODIHR, 2017. *Czech Republic: Parliamentary Elections 20-21 October 2017*,

*Presidential Election January 2018, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report.*

Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/333706>

OSCE/ODIHR, 2021. *Czech Republic: Parliamentary Elections 8-9 October 2021, ODIHR Needs Assessment Mission Report.* Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/496303>

OSCE/ODIHR, 2022. *Czech Republic: Presidential Election 13 and 14 January 2023, ODIHR Needs Assessment Mission Report.* Dostupné z:

<https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/534257>

OSCE, 2013. *Česká republika: Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013, OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro zhodnocení průběhu voleb.* Dostupné z:

<https://www.osce.org/odihr/98217>

OSCE, 2018. *Česká republika: Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 20.-21. října 2017, OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro zhodnocení průběhu voleb.* Dostupné z:

<https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/333706>

OSCE, 2021. *Česká republika: Volby do Poslanecké sněmovny 8.-9. října 2021, Závěrečná zpráva volebního expertního týmu ODIHR.* Dostupné z:

<https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/496303>

OSCE, 2023. *Česká republika: Volba prezidenta republiky 13.-14. a 27.-28. ledna 2023, Závěrečná zpráva volebního expertního týmu ODIHR.* Dostupné z:

<https://www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/534257>

ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, 2021. *Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021 – 2030* [online]. Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie\\_rovnosti\\_zen\\_a\\_muzu.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf)

VLÁDA ČR, 2022. *Vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení k návrhu zákona o správě voleb* [online]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/>

## **Webové zdroje**

CIBULKA, Kateřina, 2020. Jednodenní volby podporuje více než polovina Čechů, ukázal průzkum. Hlasovat chtějí v sobotu. *ČT24* [online] [cit. 2024-04-25]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/jednodenni-volby-podporuje-vice-nez-polovina-cechu-ukazal-pruzkum-hlasovat-chteji-v-sobotu-56153>

DLUBALOVÁ, Klára, 2023. *Další krok k modernějším volbám. Politické strany se shodly na efektivnější správě voleb* [online] [cit. 2024-03-25]. Dostupné

z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dalsi-krok-k-modernejsim-volbam-politicke-strany-se-shodly-na-efektivnejsi-sprave-voleb.aspx>

EUROPEAN COMMISSION, [b.r.]. *EU Election Missions* [online] [cit. 2024-01-30].

Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/home>

IPU PARLINE, 2024. *Monthly ranking of women in national parliaments* [online] [cit. 2024-03-05]. Dostupné z: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024>

IROZHLAS, 2024. Korespondenční volba prošla prvním čtením. Poslanci ji podpořili po šesti dnech jednání. *iRozhlas.cz* [online] [cit. 2024-04-25]. Dostupné

z: [https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/korespondencni-volba-prosla-prvnim-ctenim-poslanci-ji-podporili-po-vesti-dnech\\_2401251514\\_cen](https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/korespondencni-volba-prosla-prvnim-ctenim-poslanci-ji-podporili-po-vesti-dnech_2401251514_cen)

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, 2021. *Právní předpisy* [online] [cit. 2024-04-19]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/legislativa-pravni-predpisy-pravni-predpisy.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, 2022. *Vedení seznamu voličů* [online] [cit. 2024-03-05]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/vedeni-seznamu-volicu.aspx>

NDI, 2024a. *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers* [online] [cit. 2024-01-30]. Dostupné z: [https://www.ndi.org/declaration\\_endorsing\\_orgs](https://www.ndi.org/declaration_endorsing_orgs)

NDI, 2024b. *International Election Observation Reports* [online] [cit. 2024-01-30]. Dostupné z: <https://www.ndi.org/international-election-mission-chronological>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, 2023a. *Sněmovní tisk 379: Vládní návrh zákona o správě voleb - EU* [online] [cit. 2024-03-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=379>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, 2023b. *Návrh pořadu 74. schůze* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=9&s=74&pozvanka=1>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, 2023c. *Schválený pořad a stav projednávání 74. schůze* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=9&s=74>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, 2024a. *Sněmovní tisk 530: N. z. o správě voleb* [online] [cit. 2024-03-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=530>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, 2024b. *Úterý 24. října 2023, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze (99.)* [online] [cit. 2024-03-31]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/078schuz/bqbs/b13709901.htm>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, [b.r.]. *Organizace a průběh voleb do PS* [online] [cit. 2024-04-23]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY, [b.r.]. *Volební zákony* [online] [cit. 2024b-03-05]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=309>

THE CARTER CENTER, 2024. *Democracy program* [online] [cit. 2024-01-30]. Dostupné z: <https://www.cartercenter.org/peace/democracy/index.html>

ÚDHPSH, 2023. *Povinně zveřejňované informace ÚDHPSH* [online] [cit. 2023-12-20]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/svobodny-pristup-k-informacim>

### **Právní dokumenty**

ČESKO. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád – znění od 1. 1. 2024. *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1963-99#p1>

ČESKO. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů – znění od 1. 7. 2021. *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247#p1>

ČESKO. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – znění od 1. 1. 2024. *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150#p1>

ČESKO. Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky) - znění od 1. 1. 2024. *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-275#p1>

ČESKO. Zákon č. 302/2016 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony – znění od 1. 1. 2020. *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-302#c11>

ČESKO. Zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb – znění od 1. 1. 2026. *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2024-88#p1>

ČESKO. Zákon č. 89/2024 Sb., zákon, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb – znění od 1. 7. 2024. *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2024 [cit. 26. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2024-89#c11>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2023a. *Sněmovní tisk 379/0* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=222795>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA, 2023b. *Sněmovní tisk 530/0* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=231904>

UNITED NATIONS, 2005. Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers [online]. Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/elections/215556>