

Které hlasy jsou evropské? Ústavní geografie po zákonu o korespondenční volbě*

Which Votes are European? Constitutional Geography after the Act on Postal Voting

Kateřina Ochodková**

Abstrakt

V článku se zabývám nedávnými změnami módu reprezentace (podoby zastoupení) vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny. Ve dvojjediné případové studii ze substantivního a z procesního hlediska analyzuji změny v tomto institucionálním omezení extrateritoriálního hlasování, zavedené zákonem č. 89/2024 Sb. a zákonem č. 268/2024 Sb. Předmět studie, otázka územního vymezení oblastí v zahraničí, je českou právní vědou spíše přehlížen. Studie je jedinou analýzou nedávných změn. Důležitost rozboru změn v asimilované reprezentaci plyne z toho, že jde o prvek volebního systému, jehož nastavení může zasáhnout do výsledku voleb. Ze substantivního hlediska je nové územní vymezení oblastí v zahraničí provedeno nevhodně, protože nezaručuje bezrozporné přiřazení některých států ke konkrétní oblasti v zahraničí. Z procesního hlediska je případ příkladem nedobrého volebního zákonodárství, zapříčiněného neschopností vyhodnotit pravou povahu změn v podmínkách nedostatečné péče o kvalitu volební legislativy. To vše se odehrává v éře rostoucí politické polarizace, která zvyšuje citlivost společnosti na zásahy do nastavení volebního systému a nepřispívá celkové odolnosti společnosti. Studií poukazují na aktuální problém volebního pochybení druhého řádu u nejdůležitějších voleb České republiky a navrhuji, aby byl vyřešen vydáním nařízení vlády.

Klíčová slova

Extrateritoriální hlasování; územní vymezení voleb; zvláštní volební okrsky; volební obvody; parlamentní zastoupení vnějších voličů; odolnost volebních systémů; polarizace parlamentní debaty; volební reforma; volební zákonodárství; volby do Poslanecké sněmovny.

Abstract

In the article, I discuss the recent changes in the mode of representation of the external electorate in the elections to the Chamber of Deputies. In a two-in-one case study, I analyse both substantively

* Tato práce vznikla za podpory projektu „Za hranice bezpečnosti: role konfliktu v posilování odolnosti“, reg. č.: CZ.02.01.01/00/22_008/0004595, financovaného z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Za připomínky k textu děkuji (v abecedním pořadí) Jaroslavu Benákovi, Šimonu Chvojkovi, Alžbetě Králové, Pavlu Molkovi, Šimonu Svobodovi, Kataríně Šipulové, Lucii Vodvářkové, Robertu Zbiralovi a dvěma anonymním recenzentům/recenzentkám.

** Mgr. et Mgr. Kateřina Ochodková, doktorandka, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; odborná pracovnice, Ústav pro otázky soudnictví, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; researcher, Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: Katerina.Ochodkova@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-9049-3894 / Scopus: 58701188000 / ResearcherID: HNJ-3693-2023

and procedurally the changes in this institutional restriction of extraterritorial voting, brought by Act no. 89/2024 Coll. and Act no. 268/2024 Coll. The object of the study, the question of the territorial delimitation of areas abroad, has been overlooked by Czech legal scholarship. The study is the only analysis of the recent changes. The importance of analysing the changes in assimilated representation stems from the fact that it is a component of the electoral system, the setting of which can impact the outcome of elections. Substantively, the new territorial delimitation of areas abroad is done improperly, since it does not guarantee an unambiguous assignment of certain states to a particular area abroad. Procedurally, the case is an example of not good electoral law-making, caused by an inadequacy to assess the true nature of the changes in the conditions of an insufficient care for the quality of electoral legislation. All this is happening in an era of growing political polarization, which heightens society's sensitivity to interferences to the setting of the electoral systems and does not foster the overall resilience of society. By the study, I highlight second-order electoral malpractice in the most important elections in the Czech Republic, and propose that it should be resolved by a governmental regulation.

Keywords

Extraterritorial Voting; Territorial Delimitation of Election; Special Electoral Precincts; Electoral Constituencies; Legislative Representation of External Voters; Resilience of Electoral Systems; Polarization of Parliamentary Debate; Electoral Reform; Electoral Law-Making; Elections to the Chamber of Deputies.

Úvod

V srpnu 2024 přijali zákonodárci¹ zákon č. 268/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, a některé další zákony (dále „zákon č. 268/2024 Sb.“ nebo „zákon o korespondenční volbě“), přiznávající českým občanům pobývajícím v zahraničí možnost využít ve volbách do Poslanecké sněmovny, ve volbách do Evropského parlamentu a ve volbě prezidenta republiky korespondenční hlasování. Poprvé jej budou moci využít již letos ve volbách do Poslanecké sněmovny. Nově se v těchto volbách budou hlasy odevzdané ve zvláštních volebních okrscích v zahraničí podřazovat pod čtyři největší volební kraje v České republice.² Tato změna však může být z více důvodů problematická.

Zaprvé, navýšení počtu volebních krajů v České republice, pod které se budou podřazovat zvláštní volební okrsky v zahraničí, s sebou přineslo nutnost územně vymezit čtyři širší oblasti v zahraničí. Zákonodárci však toto vymezení provedli nevhodně. Některé státy je totiž možné přiřadit k více než jedné z těchto oblastí v zahraničí. Pokud za současného legislativního stavu učiní v průběhu volebního procesu toto přiřazení jakýkoli volební orgán, učiní tak neoprávněně a jeho postup bude moci být zpochybněn u soudu. Problém má přitom hned tři možná řešení. V současné situaci je nejvhodnějším z nich přijetí nařízení vlády (část 5).

¹ V textu užívám generické maskulinum.

² § 27 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 268/2024 Sb. (dále „zákon č. 247/1995 Sb.“ nebo „zákon o volbách do Parlamentu“).

Zadruhé, omezení volebních krajů v České republice, pod které budou losem Státní volební komise podřazovány čtyři oblasti v zahraničí, na čtyři největší volební kraje, tj. na Jihomoravský, Moravskoslezský a Středočeský volební kraj a volební kraj Hlavního města Praha, může být diskutabilní z politicko-teoretického hlediska.

Zatřetí, omezení volebních krajů v České republice, pod které budou losem Státní volební komise podřazovány čtyři oblasti v zahraničí, na čtyři největší volební kraje, může být problematické z ústavněprávního hlediska. Ústavní soud nálezem ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (*Ještě větší volební nález, příp. Velký volební nález II*) klade na volební systém do Poslanecké sněmovny přísné požadavky stran naplnění ústavního principu rovnosti volebního práva.³ Současný volební systém zavedený v reakci na daný nález⁴ však tyto požadavky nesplňuje,⁵ učiněná změna v asimilované reprezentaci by tyto nerovnosti mohla prohloubit.

V článku rozebírám první problém. Článek je koncipován jako dvojjedná případová studie. Ze substantivního pohledu jde o případovou studii zcela nového typu asimilované reprezentace vnějšího elektorátu ve volebním systému. Z procesního pohledu jde o případovou studii nedobrého zákonodárství⁶. Článek rámuji následujícími otázkami: V čem spočívá problém nového územního vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny? Proč je problém problém? Lze problém odstranit, či alespoň zmírnit výkladem? Jaké jsou možné projevy problému ve volební praxi? Jak a proč k problému došlo? Co problém říká o kvalitě volebního zákonodárství v České republice? Co přístup volebních zákonodárců k problému říká o „našem“ vztahu k českým občanům žijícím v zahraničí?

Tento článek má šest dalších částí. V první části článku představuji teoretická východiska extrateritoriálního hlasování a módů reprezentace vnějšího elektorátu. Ve druhé části článku popisují vývoj podoby extrateritoriálního hlasování a módu reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny od jeho zavedení do současnosti. Ve třetí části článku z několika hledisek rozebírám nová územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny (substantivní pohled). Ve čtvrté části článku zasazuji uskutečněné změny v asimilované reprezentaci vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny do kontextu v loňském roce proběhnuvších volebních reforem (procesní pohled). V páté části článku upozorňuji na právně problematický postup Ministerstva zahraničních věcí při organizaci nadcházejících voleb do Poslanecké sněmovny a představuji možná řešení rozebíraného problému. V šesté části článek uzavírám.

³ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17.

⁴ Zákon č. 189/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Srov. CHARVÁT, J. The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform. *Acta Politologica* [online]. 2022, roč. 14, č. 2, s. 6–22. ISSN 1804-1302. DOI: https://doi.org/10.14712/1803-8220/6_2022; OCHODKOVÁ, K. Volby 2021: první test nového modelu. *Bulletin lidských práv* [online]. Brno: Centrum pro lidská práva, 2022, s. 34–36 [cit. 29. 5. 2025]. ISSN 1804-2392. Dostupné z: <https://www.centrumlidskaprava.cz/sites/default/files/attachment/bulletin/Bulletin%20leden-%C3%BAnor%202022.pdf>; HORÁK, F., ANTOŠ, M., SKLENÁŘ, D., LACKO, D. Proporcionalita, integrační účinek a legitimita volebního systému do Poslanecké sněmovny: Simulační studie dopadů D'Hondtova dělitele, Imperialního kvóty a Hareovy kvóty. *Sociologický časopis* [online]. 2024, roč. 60, č. 2, s. 127–155. ISSN 0038-0288, 2336-128X. DOI: <https://doi.org/10.13060/csr.2023.017>

⁶ Srov. ZÁMEČNÍKOVÁ, M. Právo na dobré zákonodárství českého a německého spolkového ústavního soudu. *Šprávní právo*. 2015, roč. VII, č. III–IV, Legislativní příloha, s. 438–454. ISSN 0139-6005, 2788-2241.

Ve druhé, třetí a čtvrté části článku pracuji mj. s několika návrhy volebních zákonů předloženými do legislativního procesu v probíhajícím volebním období Poslanecké sněmovny (9. vol. období) a s několika volebními zákony přijatými v loňském roce. Na tomto místě uvádím všechny návrhy zákonů a zákony, o které se jedná. Pro rozebíraný problém jsou sice důležité především tři konkrétní sněmovní tisky, a to sněmovní tisky 380, 531 a 596, uvedené návrhy zákonů však byly předkládány, brány zpět či schvalovány ve vzájemné souvislosti.

- Ústavní zákon č. 87/2024 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (dále „novela Ústavy“). Návrh novely Ústavy předložila vláda Poslanecké sněmovně v únoru 2023. Novelu Ústavy ústavodárci přijali v březnu 2024.⁷
- Návrh zákona o správě voleb (sněmovní tisk 379). Návrh zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně v únoru 2023. V prosinci 2023 jej vláda vzala zpět.⁸
- Návrh zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb (sněmovní tisk 380). Návrh zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně v únoru 2023. V prosinci 2023 jej vláda vzala zpět.⁹
- Zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb (dále „zákon č. 88/2024 Sb.“ nebo „zákon o správě voleb“) (sněmovní tisk 530). Navrhovatelkou zákona byla skupina poslanců, Poslanecké sněmovně jej předložila v září 2023. Zákonodárci zákon schválili v březnu 2024.¹⁰
- Zákon č. 89/2024 Sb., kterým se mění volební zákony a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb (dále „zákon č. 89/2024 Sb.“ nebo „zákon doprovázející zákon o správě voleb“) (sněmovní tisk 531). Navrhovatelkou zákona byla skupina poslanců, Poslanecké sněmovně jej předložila v září 2023. Zákonodárci zákon schválili v březnu 2024.¹¹
- Zákon č. 268/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, a některé další zákony (dále též „zákon o korespondenční volbě“) (sněmovní tisk 596). Navrhovatelkou zákona byla skupina poslanců, Poslanecké sněmovně jej předložila v prosinci 2023. Zákonodárci zákon schválili v srpnu 2024.¹²
- Zákon č. 269/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění

⁷ Sněmovní tisk 378. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=378>

⁸ Sněmovní tisk 379. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=379>

⁹ Sněmovní tisk 380. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=380>

¹⁰ Sněmovní tisk 530. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=530>

¹¹ Sněmovní tisk 531. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=531>

¹² Sněmovní tisk 596. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=596>

pozdějších předpisů, a další související zákony (dále „novela zákona o volbě prezidenta“) (sněmovní tisk 636). Navrhovatelkou zákona byla vláda, Poslanecké sněmovně jej předložila v únoru 2024. Zákodníci zákon schválili v srpnu 2024.¹³

1 Mód reprezentace jako institucionální omezení extrateritoriálního hlasování

V této části článku představuji teoretická východiska extrateritoriálního hlasování a módů reprezentace vnějšího elektorátu. Extrateritoriálním hlasováním (externím hlasováním, hlasováním ze zahraničí) se rozumí „*ustanovení a postupy, umožňující některým nebo všem voličům vykonávat svá volební práva mimo území dané země*“.¹⁴ Módem reprezentace se pak rozumí podoba zastoupení vnějšího elektorátu v rámci daného volebního systému.¹⁵

Otázka extrateritoriálního hlasování je otázkou politické reprezentace a otázkou vztahu státu k jeho občanům, kteří na jeho území trvale nežijí, a k jeho občanům, kteří na jeho území sice trvale žijí, ale přechodně se na jeho území nenacházejí. Jelikož extrateritoriální hlasování „*z teoretického hlediska zpochybnuje tradiční vazbu mezi občanstvím a teritorialitou*“¹⁶, bylo jeho umožnění ze strany států dlouho výjimkou. Demokratickou normou se extrateritoriální hlasování stává až v posledních 30 letech.¹⁷

Odbornou reakcí na rozvoj praxe přiznávání volebních práv občanům, kteří na území státu svého původu trvale nežijí, tzv. emigrantům, a umožňování extrateritoriálního hlasování je vznik samostatné výzkumné agendy. Fliess a Østegaard-Nielsen její vývoj člení do čtyř vln. První vlnu charakterizují normativní debaty, zda emigrantům, či tzv. *non-resident citizens*, volební práva vůbec přiznávat. Druhou vlnu vystihuje zaměření se na identifikaci států přiznávajících extrateritoriální volební práva a na identifikaci faktorů vedoucích dané státy k tomuto kroku. Třetí vlna je vlnou zkoumání jednotlivých institucionálních omezení existujících extrateritoriálních volebních systémů. Čtvrtá vlna je typická zkoumáním role jednotlivých aktérů v procesu přiznávání extrateritoriálních volebních práv.¹⁸

Zkoumání institucionálních omezení extrateritoriálního hlasování v rámci třetí vlny je zkoumáním podob jednotlivých omezení a zkoumáním příčin vedoucích státy k volbě konkrétní podoby konkrétního omezení.¹⁹ V odborné literatuře se lze setkat se třemi širšími

¹³ Sněmovní tisk 636. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=636>

¹⁴ ELLIS, A., NAVARRO, C., MORALES, I., GRATSCHEW, M., BRAUN, N. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. 1. vyd. Stockholm: International IDEA, 2007, s. 248. ISBN 978-91-85391-66-0.

¹⁵ HUTCHESON, D.S., ARRIGHI, J.-T. “Keeping Pandora’s (ballot) box half-shut”: a comparative inquiry into the institutional limits of external voting in EU Member States. *Democratization*. 2015, roč. 22, č. 5, s. 896–900. ISSN 1351-0347, 1743-890X. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.979161>

¹⁶ FLIESS, N., ØSTEGAARD-NIELSEN, E. Extension of Voting Rights to Emigrants. *Oxford Bibliographies* [online]. 26. 5. 2021 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0335.xml>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

kategoriemi institucionálních omezení.²⁰ Wellman, Allen a Nyblade do svého datasetu *Extraterritorial Voting Rights and Restrictions Dataset* zahrnují přes 20 institucionálních omezení (proměnných), týkajících se voličské způsobilosti (např. požadavek registrace voliče), způsobů hlasování (např. konkrétní alternativní technika hlasování) a institucionální integrace (např. mód reprezentace).²¹

V úvahách zákonodárců o konkrétních podobách jednotlivých institucionálních omezení se podle Hutchesona a Arrighiho odráží *volební* (možný (ne)žádoucí vliv vnějšího elektorátu na výsledek voleb) a *normativní* (přesvědčení, že vnější občané mají menší/stejný nárok na ovlivňování domácí politiky jako domácí občané) *argumenty*. Přijetím restriktivních variant jednotlivých institucionálních omezení se zákonodárci snaží zabránit otevření „Pandořiny skříňky“ neočekávaných volebních důsledků,²² majících podobu *zaplavení* (swamping) a/nebo *zvrácení* (tipping). Bauböck definuje zaplavení jako situaci, kdy je vnější elektorát v poměru k domácímu elektorátu natolik početný, že nad domácím elektorátem převažuje. Zvrácení pak definuje jako situaci, kdy v poměru k domácímu elektorátu početně malý vnější elektorát svými hlasy rozhodne o celkovém výsledku voleb.²³

Mód reprezentace je jedním z omezení institucionální integrace hlasů vnějších voličů. Vyjadřuje konkrétní podobu zastoupení vnějšího elektorátu ve volebním systému.²⁴ Pokud již zákonodárci participaci vnějších voličů ve volbách umožní, musí buď zvolit *asimilovaný* (assimilated), nebo *diskrétní*²⁵ (discrete) *mód reprezentace*. Při asimilovaném módu reprezentace jsou hlasy vnějších voličů započítávány do jednoho nebo více domácích volebních obvodů spolu s hlasy domácích voličů, případně jsou započítávány do celkového počtu odevzdaných hlasů.²⁶ Při diskrétním módu reprezentace, označovaném též jako *speciální*²⁷ nebo *přímá/já* (direct)²⁸ (*mód*) *reprezentace* jsou hlasy vnějších voličů započítávány do jednoho nebo více samostatných volebních obvodů, vnější elektorát tak získává výlučně svou reprezentaci,

²⁰ WELLMAN, E. I., ALLEN, N. W., NYBLADE, B. The Extraterritorial Voting Rights and Restrictions Dataset (1950–2020). *Comparative Political Studies*. 2023, roč. 56, č. 6, s. 900–901, s. 906–909. ISSN 0010-4140, 1552-3829. DOI: <https://doi.org/10.1177/00104140221115169>, HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 888–900.

²¹ HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 906–909.

²² Ibid., s. 885.

²³ BAUBÖCK, R. Stakeholder Citizenship and Transnational Participation: A Normative Evaluation of External Voting. *Fordham Law Review*. 2007, roč. 75, č. 5, s. 2443–2446. ISSN 0015-704X. Dostupné z: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss5/4>

²⁴ HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896–900.

²⁵ Uvítám návrhy na vhodnější překlad anglického adjektiva discrete.

²⁶ Ibid., s. 896–900.

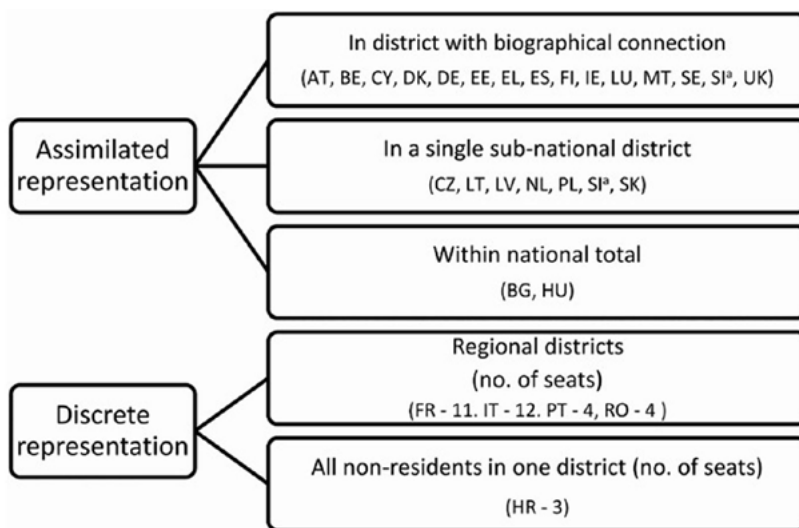
²⁷ COLLYER, M. Inside out? Directly elected ‘special representation’ of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty. *Political Geography*. 2014, roč. 41, s. 64–73. ISSN 0962-6298, 1873-5096. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>, UMPIEREZ DE REGUERO, S., BAUBÖCK, R., WEGSCHAIER, K. Evaluating special representation of non-resident citizens: Eligibility, constituency and proportionality. *International Migration*. 2024, roč. 00, s. 1–16. ISSN 0020-7985, 1468-2435. DOI: <https://doi.org/10.1111/imig.13263>

²⁸ COLLYER, M. A Geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting. *Migration Studies*. 2014, roč. 2, č. 1, s. 55–72. ISSN 2049-5838, 2049-5846. DOI: <https://doi.org/10.1093/migration/mns008>

resp. přesněji řečeno o zvolení daného zástupce či daných zástupců rozhodují výlučně hlasy vnějších voličů.²⁹

Který ze dvou módů reprezentace je lepší, je otázkou k diskusi. Politicko-teoreticky jde o otevřenou otázku. Normativní debaty o (ne)legitimitě či (ne)vhodnosti jednoho či druhého módu reprezentace jsou oproti normativním debatám o přípustnosti extrateritoriálního hlasování jako takového stále debatami dnešních dní.³⁰ Prakticky jde o zodpovězenou otázku. Má se za to, že zákonodárci mají zvolit asimilovaný mód reprezentace, pokud usilují o snížení rizika zvrácení volebních výsledků vnějším elektorátem, a diskretní mód reprezentace, pokud usilují o snížení rizika zaplavení.³¹ Empiricky jde však spíše o otevřenou otázku, neboť dosavadní poznání o účincích jednoho či druhého módu reprezentace je omezené.³² Ve volební praxi se výrazně častěji v minulosti užíval a v současnosti užívá asimilovaný mód reprezentace. Užívání diskretního módu reprezentace v minulosti bylo a v současnosti je výjimečné. K loňskému roku mělo diskretní mód reprezentace užívat toliko 16 států.³³ I v evropské volební praxi, kterou zmapovali Hutcheson a Arrighi, je asimilovaný mód reprezentace častější (schéma č. 1).

Schéma č. 1: Módy reprezentace v evropské volební praxi



Zdroj: HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896.

^a Pokud nelze zjistit biografické souvislosti, hlasy se přidělují volebnímu obvodu, který je deklarovanou volbou voliče.

²⁹ HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896–898.

³⁰ Srov. přehled vývoje politicko-teoretických debat M. Häggrota. CARSLÉN HÄGGROT, M. Legislative expatriate representation: a conditional defence of overseas constituencies. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. 2023, roč. 26, č. 5, s. 702–724. ISSN 1369-8230, 1743-8772. DOI: <https://doi.org/10.1080/13698230.2022.2062214>

³¹ HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896–900.

³² Srov. přehled stavu poznání M. Häggrota. CARSLÉN HÄGGROT, 2023, op. cit., s. 706.

³³ UMPIEREZ DE REGUERO, BAUBÖCK, WEGSCHAIDER, 2024, op. cit.

Česká republika pro zastoupení vnějšího elektorátu ve volebním systému vždy využívala asimilovaného módu reprezentace. Až do loňského roku se řadila mezi skupinu převážně středoevropských a východoevropských států³⁴, podřazujících hlasy ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí pod jediný domácí volební obvod (schéma č. 1). V loňském roce dříve přijatý zákon doprovázející zákon o správě voleb určil, že se hlasy vnějších voličů budou podřazovat pod dva domácí volební kraje.³⁵ V loňském roce později přijatý zákon o korespondenční volbě pak určil, že se hlasy vnějších voličů budou podřazovat pod čtyři domácí volební kraje.³⁶ Loňské změny ve volební legislativě tak znamenaly přeražení České republiky do zcela nové (pod)skupiny států, podřazujících hlasy ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí pod více než jeden domácí volební obvod (a zároveň nepodřazujících tyto hlasy na základě biografických vazeb). Zdá se tedy, že alespoň v evropském srovnání (schéma č. 1) představuje nový přístup České republiky k reprezentaci vnějšího elektorátu unikátní řešení.

Naneštěstí s sebou toto unikátní řešení přineslo unikátní problém způsobu územního vymezení oblastí v zahraničí. Předtím, než problém blíže rozeberu, představím v následující části vývoj nastavení extrateritoriálního hlasování a módu reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny.

2 Extrateritoriální hlasování a asimilovaná reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny

Z obou otázek, otázky extrateritoriálního hlasování a otázky módů reprezentace vnějšího elektorátu, se v České republice více pozornosti dostalo širší otázce extrateritoriálního hlasování než specifické otázce módů reprezentace vnějšího elektorátu. Nevelký rozsah odborné debaty o extrateritoriálním hlasování umožňuje snadno identifikovat jak jeho příznivce³⁷ a odpůrce³⁸, tak i volební a normativní argumenty, které do debaty zapojivší se vznášejí. Příznačné pro tuto debatu je uvažování o extrateritoriálním hlasování v úzkém spojení s korespondenční volbou,³⁹ jednou z podob dalšího institucionálního omezení

³⁴ Pro fungování extrateritoriálního hlasování ve státech střední a východní Evropy viz KOSTELKA, F. Distant souls: Post-communist emigration and voter turnout. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2017, roč. 43, č. 7, s. 1061–1083. ISSN 1369-183X, 1469-9451. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1227696>, SZULECKI, K., KOTNAROWSKI, M., STANLEY, B. Emigrant external voting in Central-Eastern Europe after EU enlargement. *Electoral Studies*. 2023, roč. 81, s. 1–12. ISSN 0261-3794, 1873-6890. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102552>

³⁵ § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

³⁶ § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

³⁷ CHARVÁT, J. „Proč mají mít krajané v zahraničí stejná práva jako my, když tady nežijí a neplatí daně?“: korespondenční volba a současná česká politika. In: TUNGUL, L. (ed.). *Formování priorit předsednictví Evropské unie: národní výzvy v evropském kontextu Vstříc měnící se politické realitě*. TOPAZ, s. 41–50. ISBN 978-80-88350-28-6.

³⁸ DVORÁKOVÁ, M. Rozhodovat o dění ve státě má ten, kdo v něm žije, kritizuje korespondenční volbu právník Kudrna. *Akutálně.cz* [online]. 30. 7. 2018 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/volit-ze-zahranici-by-lide-nemeli-mysli-si-ustavni-pravnik-j/r~686e42c2917611e8853fac1f6b220ee8/>, KOUDELKA, Z. Korespondenční volba v zahraničí a základy státu. In: KOVÁŘOVÁ, D. (ed.). *Volby zblízka a zdaleky: sborník ze semináře konaného 27. února 2024 v Senátu Parlamentu ČR pod záštitou senátního Ústavně-právního výboru*. 1. vyd. Praha: Nová vlna, 2024, s. 32–36. ISBN 978-80-88343-80-6.

³⁹ Srov. příspěvky v KOVÁŘOVÁ, D. (ed.). *Volby zblízka a zdaleky: sborník ze semináře konaného 27. února 2024 v Senátu Parlamentu ČR pod záštitou senátního Ústavně-právního výboru*. 1. vyd. Praha: Nová vlna, 2024, 90 s. ISBN 978-80-88343-80-6.

extrateritoriálního hlasování, alternativní techniky hlasování. V této části článku ukazují, že nevelký rozsah odborné debaty o extrateritoriálním hlasování je dán mj. dosavadní téměř bezproblémovou volební praxí. Nejdříve představují okamžik zakotvení extrateritoriálního hlasování do českého právního řádu. Následně představují volbu módu reprezentace a jeho projevy v dosavadní volební praxi. Nakonec popisují nedávné změny v extrateritoriálním hlasování a v asimilované reprezentaci.

2.1 Pohled do minulosti: zavedení extrateritoriálního hlasování

V podmínkách samostatné České republiky bylo hlasování českých občanů v zahraničí umožněno až s přijetím novely zákona o volbách do Parlamentu z roku 2000.⁴⁰ Novelou došlo, pro účely voleb do Poslanecké sněmovny, k vytvoření zvláštních volebních okrsků v zahraničí při zastupitelských a konzulárních úřadech České republiky (dále „zastupitelské úřady“).⁴¹ Novela umožnila hlasovat v těchto volbách ve zvláštním volebním okrsku v zahraničí jak českým občanům s trvalým pobytem v územním obvodu zastupitelského úřadu, tak českým občanům s trvalým pobytem mimo jeho územní obvod, ať již s trvalým pobytem v územním obvodu jiného zastupitelského úřadu, nebo s trvalým pobytem v České republice. Voličům z první skupiny bylo umožněno hlasovat, pokud byli zapsáni do zvláštního seznamu voličů vedeného zastupitelským úřadem. Voličům z druhé skupiny pak bylo umožněno hlasovat, pokud byli do tohoto zvláštního seznamu voličů vedeného zastupitelským úřadem zapsáni na základě voličského průkazu.⁴² Poprvé mohli čeští občané hlasovat ze zahraničí ve volbách do Poslanecké sněmovny ze zahraničí v roce 2002.

Podle Filipa zákonodárci přijetím této novely jednak uzavřeli dlouhá léta trvající debatu o umožnění hlasování ze zahraničí českým občanům žijícím v zahraničí dlouhodobě, tzv. krajanům,⁴³ jednak odstranili jednu z rezerv, kterou co do naplňování principu všeobecnosti volebního práva měla mít tehdejší právní úprava voleb.⁴⁴ Obnovení debaty v podobě volání českých krajanů po umožnění hlasování v zahraničí i korespondenční cestou však svědčí o tom, že princip všeobecnosti volebního práva nemusel být tímto krokem zcela naplněn. Zákonodárci se v průběhu následujících let opakovaně pokoušeli toto volání českých krajanů vyslyšet. Korespondenční volbu ze zahraničí přijali na devátý pokus, přijetím zákona o korespondenční volbě v srpnu 2024.

⁴⁰ Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon č. 204/2000 Sb.“).

⁴¹ § 3 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

⁴² § 6 odst. 5 písm. a) a b), § 6a zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

⁴³ FILIP, J. Volební čas v zahraničí jako ústavní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, roč. 10, č. 1, s. 9. ISSN 1210-9126, 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8337>, FILIP, J. Alternativní způsoby hlasování a jejich vliv na aktivitu voličů. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, roč. 15, č. 1, s. 10. ISSN 1210-9126, 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7193>

⁴⁴ FILIP, J. Aktuální problémy všeobecnosti volebního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1994, roč. 2, č. 1, s. 35. ISSN 1210-9126, 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10391>

2.2 Pohled do minulosti: volba módu reprezentace a jeho projevy ve volební praxi

Zákonodárci se při zavádění hlasování ze zahraničí přiklonili k módu asimilované reprezentace vnějšího elektorátu. Původní návrh novely zákona o volbách do Parlamentu (sněmovní tisk 585, 3. vol. období) počítal s tím, že všechny zvláštní volební okrsky v zahraničí budou podřazovány pod jeden volební kraj z 35 zaváděných volebních krajů, volební kraj č. 1 (Praha I).⁴⁵ V průběhu legislativního procesu se však poslanci přiklonili k pozměňovacímu návrhu poslance Beneše (ODS). Přijatá novela tak stanovila, že volební kraj, pod který budou zvláštní volební okrsky podřazovány, bude ze všech 35 volebních krajů vylosován Státní volební komisí do sedmi dnů od vyhlášení voleb.⁴⁶

Některé části volební novely krátce po jejím přijetí zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (*Velký volební nález*), mj. rozdělení území České republiky do 35 volebních krajů.⁴⁷ Na nález Ústavního soudu reagující kompromisní novela zákona o volbách do Parlamentu určila, že území České republiky bude pro volby do Poslanecké sněmovny rozděleno na 14 volebních krajů, kopírujících území vyšších územních samosprávných celků (krajů).⁴⁸

Los Státní volební komise v minulosti podřadil zvláštní volební okrsky v zahraničí pod Jihomoravský kraj (2002), Jihočeský kraj (2006 a 2010), Středočeský kraj (2013 a 2017) a Ústecký kraj (2021).⁴⁹ Vždy šlo o velký volební kraj, vnější elektorát tak vždy tvořil zlomek z celkového počtu voličů hlasujících v daném volebním kraji (tabulka č. 1).

Tab. č. 1: Základní informace o extrateritoriálním hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny 2002–2021

Rok voleb	Vylosovaný volební kraj	Platné hlasy ze zahraničí	Platné hlasy odevzdané ve volebním kraji celkem	Podíl zahraničních hlasů na počtu hlasů z volebního kraje
2002	Jihomoravský	3 742	550 759	0,7 %
2006	Jihočeský	6 702	337 387	2 %
2010	Jihočeský	8 172	333 117	2,5 %
2013	Středočeský	10 529	627 492	1,7 %
2017	Středočeský	10 494	660 619	1,7 %
2021	Ústecký	13 184	377 126	3,5 %

Zdroj: autorka na základě dat z volby.cz

⁴⁵ Sněmovní tisk 585/3. *PS PČR* [online]. Body 43, 129 [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=585&ct1=3>

⁴⁶ Sněmovní tisk 585/3, pozm. návrh J2.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

⁴⁸ Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezů Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezů Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.

⁴⁹ ANTOŠ, M. Rozhodly letošní volby do Poslanecké sněmovny hlasy ze zahraničí? *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 17, s. 642. ISSN 1210-6410.

Pozornost dosud vzbudil jen případ voleb v roce 2006, ve kterých jak celkově, tak mezi vnějšími voliči zvítězila ODS. Celkově druhé ČSSD chybělo k zisku mandátu v Jihočeském kraji, pod který se ve volbách podřazovaly zvláštní volební okrsky v zahraničí, „jen“ 338 hlasů.⁵⁰ V českém prostředí případ podrobněji rozebral Antoš, který mj. demonstroval, že ačkoli hlasy zahraničních voličů nebyly určující pro přikázání mandátů jednotlivým politickým stranám, měly vliv na počet mandátů přikazovaný jednotlivým volebním krajům.⁵¹ Podle Hutchesona a Arrighiho šlo o poměrně vzácný případ zvrácení, tj. o situaci, kdy v poměru k domácímu elektorátu početně malý vnější elektorát rozhodne o výsledku voleb.⁵²

V ostatních volbách do Poslanecké sněmovny nebyly extrateritoriální hlasování a asimilovaná reprezentace tématy. I odborná pozornost se omezila na modelové výpočty situací, kdy je pro podřazení hlasů ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí vylosován jiný volební kraj nebo kdy se vnější elektorát voleb vůbec neúčastní. Společná jsou těmto příspěvkům konstatování, že vliv vnějšího elektorátu na výsledek voleb do Poslanecké sněmovny byl dosud zanedbatelný.⁵³

2.3 Pohled do minulosti až současnosti: loňské změny v extrateritoriálním hlasování a v asimilované reprezentaci

V loňském roce přijali zákonodárci několik důležitých volebních zákonů. Změny v asimilované reprezentaci přinesly dva zákony, dříve zákon č. 89/2024 Sb. (zákon doprovázející zákon o správě voleb), později zákon č. 268/2024 Sb. (zákon o korespondenční volbě). Návrhy obou zákonů předložily skupiny poslanců. Původní iniciátorkou změn v asimilované reprezentaci však byla vláda.

Ta v rámci snah o modernizaci správy voleb v únoru 2023 předložila Poslanecké sněmovně tři návrhy zákonů, návrh novely Ústavy (sněmovní tisk 379), návrh zákona o správě voleb (sněmovní tisk 379) a návrh zákona, kterým se mění volební a některé další volební zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb (sněmovní tisk 380). Posledním z návrhů zákonů se navrhovalo mj., aby se zvláštní volební okrsky v zahraničí podřazovaly pod dva domácí volební kraje, vylosované ze čtyř největších volebních krajů. Pod první volební kraj měly být podřazovány, zjednodušeně, „evropské“ zvláštní volební okrsky, pod druhý

⁵⁰ ANTOŠ, 2006, op. cit., s. 642, FILIP, 1994, op. cit., s. 10.

⁵¹ ANTOŠ, 2006, op. cit., s. 643–644.

⁵² HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 899.

⁵³ LEBEDA, T. Vybrané dopady volební reformy. In: LINEK, L. (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2003, s. 142. ISBN 80-7330-021-4, ČALOUD, D. Volební systémy a volební inženýrství: současný stav a možné změny. In: ČALOUD, D. a kol. (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2006, s. 161–162. ISBN 80-7325-108-6, ŠEDO, J. Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb do Poslanecké sněmovny 2010. In: BALÍK, S. (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, s. 255–256. ISBN 978-80-7325-224-3, ŠEDO, J. Možnosti volebního inženýrství v kontextu voleb 2013. In: HAVLÍK, V. (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 305–307. ISBN 978-80-210-7794-2, ŠEDO, J. Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2017. In: EIBL, O., GREGOR, M. (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2019, s. 237–238. ISBN 978-80-7325-476-6.

volební kraj pak měly být podřazovány „neevropské“ zvláštní volební okrsky.⁵⁴ Na konci roku 2023 však vláda vzala návrhy zákona o správě voleb a zákona, kterým se mění volební a některé další volební zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb zpět. S navrhovanými změnami v asimilované reprezentaci tento krok nesouvisel. Důvodem pro zpětvzetí návrhů zákonů byl nesouhlas části politického spektra s návrhem na přechod k systému jednodenních voleb vládním návrhem zákona o správě voleb.⁵⁵

V září 2023 téměř zcela totožné návrhy zákonů (sněmovní tisky 530 a 531), po dohodě zachovávající stávající systém dvoudenních voleb, předložila Poslanecké sněmovně skupina sedmi poslanců ze všech sněmovních politických stran. Druhý z návrhů, později přijatý jako zákon č. 89/2024 Sb. (zákon doprovázející zákon o správě voleb), od zpět vzatého vládního návrhu zcela přebíral jak návrh změny v asimilované reprezentaci, tak odůvodnění návrhu v důvodové zprávě. Zákonem č. 89/2024 Sb. tak bylo stanoveno, že pod jeden vylosovaný volební kraj budou podřazeny zvláštní volební okrsky „*při zastupitelských úřadech se sídlem na území Evropy*“ a pod druhý vylosovaný volební kraj budou podřazeny ostatní zvláštní volební okrsky v zahraničí.⁵⁶ Dále bylo zákonem č. 89/2024 Sb. stanoveno, že do losování volebních krajů budou zařazeny jen ty, „*v nichž nejvyšší počet kandidátů, které může volební strana uvést na kandidátní listině pro volby do Poslanecké sněmovny, je vyšší než 30*“.⁵⁷ Tuto podmínku splňují jen čtyři volební kraje, Jihomoravský, Moravskoslezský a Středočeský volební kraj a volební kraj Hlavního města Praha.⁵⁸ Účelem zvýšení počtu volebních krajů, pod které se podřazují zvláštní volební okrsky v zahraničí, podle navrhovatelů bylo, „*aby jeden volební kraj nevykazoval nepřiměřený přírůstek voličů, který se dále promítá i do přidělování mandátů*“.⁵⁹ K omezení počtu volebních krajů pro podřazovací losování na čtyři největší volební kraje navrhovatelé uvedli, že „*ve srovnání s ostatními jde o velké volební kraje, kde je celkový počet odevzdaných hlasů cca 600 tisíc. Hlasy zasláné ze zahraničí v těchto volebních krajích tak nemohou, ani při očekávaném nárůstu, způsobit nepřiměřenou disproporci vůči hlasům odevzdaným ‚domácími‘ voliči*“.⁶⁰

V prosinci 2023 pak skupina 15 poslanců všech politických stran vládní koalice předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon o správě voleb a některé další zákony (sněmovní tisk 596). Tento návrh se zákonem č. 89/2024 Sb. stanovenými změnami v asimilované reprezentaci počítal. V průběhu legislativního procesu se však poslanci přiklonili k pozměňovacímu návrhu garančního Ústavně-právního výboru (sněmovní tisk 596/8), navrhujícího zvýšení počtu volebních krajů, pod které budou podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí, ze dvou na čtyři, a rozčlenění zvláštních volebních okrsků v zahraničí do čtyř oblastí, zjednodušeně, do dvou „evropských“ a do dvou „mimoevropských“

⁵⁴ Sněmovní tisk 380/0, bod 41.

⁵⁵ ČTK. Vláda podpořila poslaneckou verzi zákona, která ponechává volby ve dvou dnech. *České noviny* [online]. 13. 9. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/vlada-podporila-poslaneckou-verzi-zakona-ktera-ponecha-volby-ve-dvou-dnech/2413206>

⁵⁶ § 27 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

⁵⁷ § 27 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

⁵⁸ Srov. příloha č. 2 k zákonu o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

⁵⁹ Sněmovní tisk 531/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 40 – § 27.

⁶⁰ Ibid.

oblastí. Omezení přípuštění jen čtyř největších volebních krajů do podřazovacího losování poslanci zachovali. V této podobě a bez připomínek k ní návrh zákona posléze schválil Senát. Zákonem č. 268/2024 Sb. učiněné územní vymezení oblastí v zahraničí je obsahem přílohy č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu (tabulka č. 2).

Tab. č. 2: *Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny*

Oblast 1 Západní Evropa	Oblast 2 Ostatní Evropa	Oblast 3 Amerika	Oblast 4 Ostatní svět
území Andorry, Belgie, Francie, Irsko, Lucemburska, Monaka, Nizozemského království, Portugalska, Španělska a Velké Británie a Severního Irsko	území států Evropy neuvedených v oblasti 1	území států Ameriky	území států neuvedených v oblastech 1 až 3

Zdroj: příloha č. 1 zákona o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

3 Substantivní pohled: problém územního vymezení oblastí v zahraničí

Loňské změny ve volební legislativě s sebou přinesly unikátní přístup k asimilovanému módu reprezentace vnějšího elektorátu ve volebním systému. Zvýšení počtu volebních krajů, pod které budou ve volbách do Poslanecké sněmovny podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí, nejdříve na dva a později na čtyři volební kraje, s sebou přineslo nutnost územně vymezit nejdříve dvě a později čtyři širší oblasti v zahraničí. V této části článku problém nového způsobu územního vymezení oblastí v zahraničí tematizují. Nejprve vysvětlují, v čem přesně problém spočívá. Následně poukazují na nemožnost vyřešit problém výkladem. Nakonec demonstrují pravděpodobné projevy problému ve volební praxi.

3.1 Příčina problému: nevhodně provedená územní vymezení oblastí v zahraničí

Dříve přijatý zákon č. 89/2024 Sb. (zákon doprovázející zákon o správě voleb) stanovil, že pod první z oblastí v zahraničí budou podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí „při zastupitelských úřadech se sídlem na území Evropy“⁶¹ a pod druhou z oblastí v zahraničí budou podřazovány ostatní zvláštní volební okrsky v zahraničí („jiné než uvedené v písmeni a“).⁶² Později přijatý zákon č. 268/2024 Sb. (zákon o korespondenční volbě) pak pro účely podřazování zvláštních volebních okrsků v zahraničí územně vymezil čtyři oblasti v zahraničí, a to formou tabulky, včleněné do zákona o volbách do Parlamentu jako příloha č. 1.⁶³ První oblast (Západní Evropa) je vymezena taxativním výčtem 10 států. Druhá oblast (Ostatní Evropa) je vymezena jako „území států Evropy, neuvedených v oblasti 1“⁶⁴ Třetí oblast

⁶¹ § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

⁶² § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

⁶³ Příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

⁶⁴ Ibid.

tvoří „území států Ameriky“.⁶⁵ Čtvrtá oblast je vymezena jako „území států neuvedených v oblastech 1 až 3“⁶⁶ (tabulka č. 2).

Problém s územním vymezením oblastí v zahraničí spočívá v obou případech předně v užití vágních pojmů „území Evropy“ a „území států Evropy“. Pokud totiž dotčené nebo jiné zákony zároveň nevymezují, co se pro účely podřazování zvláštních volebních okrsků, příp. alespoň obecně pro volební účely myslí Evropou, státy Evropy, územím (států) Evropy atp. (nevymezují), případně pokud zákon o volbách do Parlamentu nezmocňuje ministerstvo k vydání příslušného prováděcího předpisu (nezmocňuje) bezrozporné přiřazení všech zvláštních volebních okrsků v zahraničí k územně vymezeným oblastem v zahraničí není možné. A zároveň tedy, pokud obecně neexistuje jediné všeobecně přijímané vymezení Evropy, příp. jediná všeobecně přijímaná hranice oddělující Evropu od ostatních kontinentů, resp. především od Asie (neexistuje), je možné některé zvláštní volební okrsky, resp. některé státy přiřadit k více než jedné územně vymezené oblasti v zahraničí. Států přiřaditelných k více než jedné oblasti v zahraničí je přísně vzato devět, jde o trojici ostrovních států Island, Malta a Kypr, trojici *transkontinentálních států* (transcontinental countries) Rusko, Kazachstán a Turecko a trojici kavkazských států Arménie, Ázerbájdžán a Gruzie. Méně přísně vzato je pak, s ohledem na umístění zastupitelských úřadů České republiky v těchto státech, těchto států sedm.⁶⁷

Island leží na dvou kontinentálních deskách, na Severoamerické desce a na Eurasijské desce.⁶⁸ Malta leží na Africké desce.⁶⁹ Kypr leží na třech kontinentálních deskách, na Africké desce, na Arabské desce a na Eurasijské desce.^{70,71} Rusko, Kazachstán a Turecko jsou transkontinentální státy, nachází se v Evropě i v Asii. Hranice mezi evropskými a asijskými částmi těchto států tvoří v případě Ruska pohoří Ural, v případě Kazachstánu řeka Ural a v případě Turecka průlivy Bospor a Dardanely.⁷² Totéž se týká tří kavkazských států, Arménie, Ázerbájdžánu a Gruzie. Hranici mezi evropskými a asijskými částmi těchto států tvoří pohoří Kavkaz, přičemž možných hranic vedených Malým Kavkazem nebo Velkým

⁶⁵ Příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb. V hlavních městech Islandu a Malty Reykjavíku a Vallettě se nachází toliko konzulární úřady vedené honorárními konzulárními úředníky. Pro volební účely je Island v konzulární působnosti Velvyslanectví České republiky v Oslu a Malta v konzulární působnosti Velvyslanectví České republiky v Římě.

⁶⁸ Geography of Iceland. The Land of Fire and Ice. *Visit Iceland* [online]. [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://www.visiticeland.com/article/geography-of-iceland_1

⁶⁹ REUTHER, C. D. Tectonics of the Maltese Islands. *CENTRO: an International Journal of Environmental Studies in the Mediterranean*. 1984, roč. 1, č. 1, s. 11.

⁷⁰ ZIVEC, 2014, op. cit., s. 9, HARRISON, R. W., NEWELL, W. L., BATIHANLI, H., PANAYIEDS, I., MCGEEHIN, J. P. a kol. Tectonic framework and Late Cenozoic tectonic history of the northern part of Cyprus: implications for earthquake hazards and regional tectonics. *Journal of Asian Earth Sciences*. 2004, roč. 23, č. 2, s. 191. ISSN 1367-9120, 1878-5786. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1367-9120\(03\)00095-6](https://doi.org/10.1016/S1367-9120(03)00095-6)

⁷¹ V případě ostrovních států je možné zvolit i jiné kritérium, kterým je vzdálenost k nejbližší pevnině či k nejbližšímu jinému ostrovu. Viz ZIVEC, 2014, op. cit., s. 8–9.

⁷² ZIVEC, S. The Borders of Europe. *The Center for European Studies – IDC Herzliya* [online]. 7. 1. 2014, s. 4–6 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://www.academia.edu/5868012/The_Borders_of_Europe

Kavkazem je hned několik (mapa 1).⁷³ Dodnes neexistuje jediná všeobecně přijímaná geografická hranice oddělující Evropu od Asie.⁷⁴ Hledat ji pro účely článku není účelné.

Geografická optika však není jedinou optikou, kterou lze na otázku hranic Evropy nahlížet. Např. Zivec na ni nahlíží dalšími čtyřmi optikami, ekonomickou, kulturní (společenskou) a politickou optikou a optikou členství států ve vybraných mezinárodních organizacích. Žádná z jeho analýz však nevede k bezrozpornému přiřazení všech dotčených států k Evropě, či k jinému kontinentu.⁷⁵ Hledat hranici Evropy na jejich základě není pro účely článku účelné.

3.2 Nedostatečnost vodítka pro zařazení některých států pod konkrétní oblast v zahraničí

Ani zákonem č. 89/2024 Sb. dříve, ani zákonem č. 268/2024 Sb. později, nebyly oblasti v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny vymezeny dostatečně určitě pro to, aby k nim zvláštní volební okrsky v zahraničí byly přiřazeny bezrozporně. Zákon o volbách do Parlamentu pak ministerstvo k vydání příslušného prováděcího předpisu nezmocňuje.⁷⁶ Pokoušet se zařadit některé státy do konkrétní oblasti v zahraničí na základě geografické či jiné optiky je předem odsouzeno k nezdaru a není pro účely článku účelné (část 3.1). Protože však nejde jen o geografický, ekonomický, kulturní (společenský) a politický problém a problém členství států ve vybraných mezinárodních organizacích, ale jde i o – a pro účely článku především –, právní problém, je žádoucí se alespoň pokusit tento problém objasnit prostřednictvím výkladu.

Nejprve se nabízí výklad dle úmyslu zákonodárce prozkoumáním důvodových zpráv k návrhům zákonů a parlamentních rozprav. Se záznamy z parlamentních rozprav blíže pracuji ve čtvrté části článku, zde se proto omezím na prozkoumání důvodových zpráv. Podle Malaníka jsou sice důvodové zprávy právně nezávazné, a tudíž nemají normativní hodnotu,⁷⁷ „mají [však] *tzp. pravdivostní hodnotu, tedy můžou sloužit jako důkazní prostředek o existenci konkrétních úmyslů zákonodárce a mohou vést k odhalení nejlepšího řešení vyvstalého interpretačního problému.*“⁷⁸

⁷³ ZIVEC, 2014, op. cit., s. 6–7, HLOUŠEK, J. Kde je hranice mezi Evropou a Asií? Stovka důvodů, proč to nikdy nezjistíte. *iDnes* [online]. 25. 3. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/cestovani/kolem-sveta/hranice-mezi-evropou-a-asii-zemepis-kartografie-evropa-asie.A230301_230424_kolem-sveta_hig

⁷⁴ ZIVEC, 2014, op. cit., HLOUŠEK, 2023, op. cit., JACOBS, F. Where is Europe? *New York Times* [online]. 9. 1. 2021 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://archive.nytimes.com/opinionator.blogs.nytimes.com/2012/01/09/where-is-europe/>, ČTK. Zeptali jsme se vědců: Kudy vede hranice mezi Evropou a Asií? *Lidové noviny – Lidovky.cz* [online]. 27. 3. 2015 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/orientace/veda/zeptali-j sme-se-vedcu-kudy-vede-hranice-mezi-evropou-a-asii.A150326_103210_ln_veda_ape

⁷⁵ ZIVEC, 2014, op. cit., s. 9.

⁷⁶ Srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy.

⁷⁷ MALANÍK, M. Důvodové zprávy a úmysl zákonodárce: teoreticko – empirický pohled. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 325–343. ISSN 1210-9126, 1805-2789. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2021-2-6>

⁷⁸ *Ibid.*, s. 331.

Původní návrh později, v srpnu 2024 přijatého zákona č. 268/2024 Sb. počítal s podřazováním zvláštních volebních okrsků v zahraničí pod dvě oblasti, jak je dříve vymezil zákon č. 89/2024 Sb. Důvodová zpráva k návrhu zavedené pravidlo jen opakuje („Zavádí se pravidlo, že jednomu vylosovanému kraji budou podřazeny zvláštní volební okrsky spadající pod zastupitelské úřady, jejichž sídlo je na území Evropy, a druhému vylosovanému kraji budou podřazeny ostatní zvláštní volební okrsky.“),⁷⁹ blíže jej nerozvádí. Neobsahuje pak ani žádnou indicii o tom, jakou optikou, resp. jakými optikami na rozdělení světa na dvě oblasti zákonodárci nahlíželi. Zároveň, zatímco původní návrh zákona č. 89/2024 operuje s pojmem „sídlo zastupitelského úřadu“, samotným zákonem č. 268/2024 Sb. byla v důsledku přijetí pozměňovacího návrhu Ústavně-právního výboru operace s tímto pojmem opuštěna ve prospěch rozčlenění světa do čtyř oblastí (tabulka 2) a operování s pojmy „území států Evropy“ aj.⁸⁰ Jen s informacemi obsaženými v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 268/2024 Sb. proto nelze dojít k závěru o podřazení všech z problémových států ke konkrétní oblasti v zahraničí.

Důvodová zpráva k návrhu dříve, v březnu 2024 přijatého zákona č. 89/2024 Sb., pak navrhované pravidlo jak opakuje („Zavádí se pravidlo, že jednomu vylosovanému kraji budou podřazeny zvláštní volební okrsky spadající pod zastupitelské úřady, jejichž sídlo je na území Evropy, a druhému vylosovanému kraji budou podřazeny ostatní zvláštní volební okrsky.“),⁸¹ tak i blíže rozvádí, když ve vztahu ke státu Kypr uvádí: „Pokud jde o Velhyslanectví České republiky v Nikósii v ostrovním státě Kypr, který geograficky náleží k Asii, kulturně však k Evropě, jeho sídlo se nachází na území Evropy; Kypr vstoupil do EU jako de facto rozdělený na dvě části, územím EU je však celý ostrov.“⁸² Toto upřesnění převzali navrhovatelé zákona č. 89/2024 Sb. z vládního návrhu zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb, později vzatého zpět.⁸³

Z citovaného upřesnění je patrné, že si navrhovatelé zákona č. 89/2024 Sb. byli vědomi existence více optik na otázku hranic Evropy a toho, že se více optikami běžně nahlíží minimálně na případ Kypru. Vyplývá z něj dále záměr navrhovatelů zákona zařadit Kypr k „evropské“, nikoli k „mimoevropské“ oblasti, v důsledku upřednostnění jiné než geografické optiky. Při aktuálně platném územním rozčlenění oblasti v zahraničí na čtyři oblasti by se tak Kypr řadil k Oblasti 2 (Ostatní Evropa) (tabulka č. 2). Nicméně, podmínkou pro toto přiřazení je úvaha, že lze interpretovat změnu zavedenou zákonem č. 268/2024 Sb., jehož návrh dané upřesnění neobsahuje, prostřednictvím důvodové zprávy k návrhu zákona č. 89/2024 Sb., která dané upřesnění obsahuje.

Z citovaného upřesnění však není jasné, jak určující má být pro zařazení státu k „evropské“ oblasti členství v Evropské unii. Souvětí s informací o vztahu Kypru k Evropské unii je totiž slovo od slova převzato z části oficiální internetové stránky Evropské unie k členství

⁷⁹ Sněmovní tisk 596/0, Důvodová zpráva, Obecná část 2, s. 13.

⁸⁰ Srov. § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb., § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb., příloha č. 1 k ZVP ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

⁸¹ Sněmovní tisk 531/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 40 – § 27, s. 119–120.

⁸² Sněmovní tisk 531/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 40 – § 27, s. 120.

⁸³ Sněmovní tisk 380/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 41 – § 27, s. 121.

Kypru v Evropské unii, upřesňující povahu jeho politického systému,⁸⁴ a je tak spíše objasněním specifické situace tohoto státu. Některé nepochybně evropské státy členskými státy Evropské unie nejsou (Bělorusko, Lichtenštejnsko, Monako, Norsko, San Marino, Švýcarsko a Vatikán) a některé nepochybně evropské státy (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Moldavsko, Severní Makedonie, Srbsko a Ukrajina) o členství v ní usilují. O členství v Evropské unii ale zároveň usilují i některé transkontinentální země (Gruzie, Turecko). Evropa zkrátka není jen Evropská unie,⁸⁵ přiřazovat státy do „evropské“ oblasti na základě členství v Evropské unii proto není žádoucí.

Citované upřesnění není nápomocné ani při výkladu pojmu „sídlo zastupitelského úřadu“. Z geografie totiž víme, že existuje několik variant severní části východní hranice Evropy (mapa č. 1).⁸⁶ Jen daná mapa ukazuje 10 různých variant. Arménie je do Evropy řazena jedinou hranicí, hranicí bývalého sovětského svazu (písm. J). Gruzie je do Evropy řazena dvěma hranicemi, hranicí bývalého sovětského svazu (písm. J) a hranicí vedenou pohořím Malý Kavkaz a řekami Araks a Kura (písm. I). Ázerbájdžán je pak do Evropy řazen buď čtyřmi, nebo pěti hranicemi. Jistě je do Evropy řazen hranicí bývalého sovětského svazu (písm. J), hranicí vedenou pohořím Malý Kavkaz a řekami Araks a Kura (písm. I), hranicí vedenou řekami Rioni a Kura (písm. H) a hranicí vedenou jižním úpatím Velkého Kavkazu (písm. G). Hranice na předělu Velkého Kavkazu (písm. F) prochází, resp. alespoň se tak z mapy jeví, hlavním městem Ázerbájdžánu Baku, v němž sídlí Velvyslanectví České republiky v Baku. Z nakreslené linie však není poznat, kudy přesně městem hranice vede.⁸⁷ Proto nelze určit, na které straně hranice se nachází Velvyslanectví České republiky v Baku.

Mám za to, že problém vytvořený volebními zákonodárci výkladem zkrátka vyřešit nelze. Vhodně jej tak vystihuje název příspěvku na jednom z českých zpravodajském portálu: „*Kde je hranice mezi Evropou a Asií? Stovka důvodů, proč to nikdy nezjistíte.*“⁸⁸

⁸⁴ Kypr – profil země EU. I Evropská unie. *Evropská unie* [online]. [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/cyprus_cs

⁸⁵ Viz JACOBS, 2021, op. cit.

⁸⁶ AOTEAROA. Possible definitions of the boundary between Europe and Asia. *Wikimedia Commons* [online]. 9. 4. 2008 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Possible_definitions_of_the_boundary_between_Europe_and_Asia.png

⁸⁷ AOTEAROA, 2008, op. cit.

⁸⁸ HLOUŠEK, 2023, op. cit.

Mapa č. 1: varianty východní hranice Evropy



Zdroj: AOTEAROA, 2008, op. cit.

3.3 Možné projevy problému ve volební praxi a jejich důsledky

Nedostatečnou určitost územně vymezených oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny není možné odstranit výkladem. Platí to jak pro dříve, zákonem č. 89/2024 Sb. zavedené územní vymezení, tak pro později, zákonem č. 268/2024 Sb. zavedené územní vymezení. V průběhu volebního procesu se problém vyjeví několikrát. V následující části pracuji s procesem korespondenčního hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2025, který se řídí režimem části IX zákona č. 268/2024 Sb. Proces korespondenčního

hlasování v dalších volbách do Poslanecké sněmovny se bude řídit režimem zákona o správě voleb.

Korespondenční hlasování vyžaduje specifické dokumenty, v terminologii volebních zákonů „písemnosti ke korespondenčnímu hlasování“.⁸⁹ Součástí těchto písemností, které bude příslušný zastupitelský úřad vydávat voliči či jiné k tomu zmocněné osobě,⁹⁰ bude identifikační lístek, úřední obálka, doručovací obálka a informace o způsobu hlasování.⁹¹ Součástí těchto písemností naopak nebude sada hlasovacích lístků. Příslušný hlasovací lístek, tj. hlasovací lístek pro kandidující politickou stranu, politické hnutí nebo koalici, si bude volič tisknout sám z elektronických předloh hlasovacích lístků zveřejněných na internetových stránkách Ministerstva vnitra.⁹² Odkaz na tyto internetové stránky bude mj. součástí informací o způsobu hlasování, které volič obdrží spolu s dalšími písemnostmi pro korespondenční hlasování.⁹³

V závislosti na konkrétním provedení internetového rozhraní s elektronickými předlohami hlasovacích lístků se problém projeví v určité fázi volebního procesu v různé intenzitě. Pro demonstraci projevů problému lze využít modelový příklad: Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2025 los Státní volební komise přiřadí Oblast 1 (Západní Evropa) k volebnímu kraji Praha, Oblast 2 (Ostatní Evropa) k Moravskoslezskému volebnímu kraji, Oblast 3 ke Středočeskému volebnímu kraji a Oblast 4 (Ostatní svět) k Jihomoravskému volebnímu kraji.

První, méně problematická varianta spočívá v určení příslušnosti států, včetně sporných, ke konkrétní oblasti v zahraničí Ministerstvem vnitra. Tato varianta nastane, když internetové rozhraní s elektronickými předlohami hlasovacích lístků navede voliče z určitého státu k předlohám hlasovacích lístků z určitého volebního kraje. Například korespondenčního voliče z Andorry navede k elektronickým předlohám hlasovacích lístků pro volební kraj Praha a korespondenčního voliče z Ázerbájdžánu navede k elektronickým předlohám hlasovacích lístků pro Jihomoravský volební kraj. Vyhodnocení, že Ázerbájdžán leží v „území států neuvedených v oblastech 1 až 3“⁹⁴, tedy v Oblasti 4 (Ostatní svět), tak provede Ministerstvo vnitra.

Problém této varianty je v první řadě problémem volebního práva. Ministerstvo vnitra, příp. jiné ministerstvo, není k určení příslušnosti států ke konkrétní oblasti v zahraničí oprávněno. Podle čl. 20 Ústavy je pro právní úpravu voleb v České republice klíčová zákonná úroveň. Podzákonná právní úprava voleb je přípustná, nesmí se však týkat „podstaty výkonu volebního práva, ani podstaty organizace voleb“⁹⁵ naopak se musí týkat „záležitostí, u nichž

⁸⁹ § 5 zákona č. 268/2024 Sb., § 57 b zákona č. 88/2024 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

⁹⁰ § 5 zákona č. 268/2024 Sb.

⁹¹ § 5 odst. 1 zákona č. 268/2024 Sb.

⁹² § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 268/2024 Sb.

⁹³ § 6 odst. 1 zákona č. 268/2024 Sb.

⁹⁴ Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

⁹⁵ SYLLOVÁ, J. Čl. 20 Další podmínky výkonu volebního práva. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. (eds.). *Ústava České republiky: komentář*. 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2016, s. 263. ISBN 978-80-7400-590-9.

je podzákonná úprava nezbytný vzhledem ke požadavku rychlé a operativní změny⁹⁶. Čl. 79 odst. 3 Ústavy podmiňuje vydání podzákonného právního předpisu ministerstvem mj. výslovným zákonným zmocněním. Zákon o volbách do Parlamentu, jehož součástí je příloha č. 1 s územním vymezením oblastí v zahraničí, však Ministerstvo vnitra, příp. jiné ministerstvo k vydání prováděcího předpisu nezmocňuje.⁹⁷ Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy pak lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Přičlenění států ke konkrétním oblastem v zahraničí ministerstvem bez zákonného podkladu tak může být vnímáno jako sporné.

Druhá, více problematická varianta spočívá v určení příslušnosti sporných států ke konkrétní oblasti v zahraničí samotným korespondenčním voličem. Tato varianta nastane, když internetové rozhraní s elektronickými předlohami hlasovacích lístků ponechá výběr předloh hlasovacích lístků pro určitý volební kraj na korespondenčním voliči. Například korespondenční volič z Andorry bude příslušný volební kraj, volební kraj Hlavního města Praha, vybírat z nabídky ostatních volebních krajů. Vyhodnocení, zda Ázerbájdžán leží v „území států Evropy neuvedených v oblastech 1“⁹⁸, tedy v Oblasti 2 (Ostatní Evropa), nebo v „území států neuvedených v oblastech 1 až 3“⁹⁹, tedy v Oblasti 4 (Ostatní svět), tak provede korespondenční volič z Ázerbájdžánu. Tento volič si tedy hlasovací lístek vytiskne buď z elektronických předloh hlasovacích lístků pro Moravskoslezský volební kraj, nebo z elektronických lístků pro Jihomoravský volební kraj.

Problém této varianty je také problémem volebního práva, je ale i problémem volební praxe. Korespondenční voliči budou příslušnost států ke konkrétní oblasti v zahraničí vyhodnocovat různě. Zatímco jeden korespondenční volič z Ázerbájdžánu vyhodnotí, že Ázerbájdžán leží v „území států Evropy neuvedených v oblastech 1“¹⁰⁰, tedy v Oblasti 2 (Ostatní Evropa), a příslušný hlasovací lístek bude tisknout z elektronických předloh hlasovacích lístků pro Moravskoslezský volební kraj, druhý korespondenční volič z Ázerbájdžánu vyhodnotí že Ázerbájdžán leží v „území států neuvedených v oblastech 1 až 3“¹⁰¹, tedy v Oblasti 4 (Ostatní Svět), a příslušný hlasovací lístek bude tisknout z elektronických předloh pro Jihomoravský volební kraj.¹⁰² Jednomu zastupitelskému úřadu, v případě Ázerbájdžánu Velvyslanectví České republiky v Baku, tak korespondenční voliči zašlou hlasovací lístky ze dvou různých volebních krajů v České republice. Ve volební schránce ve volební místnosti na Velvyslanectví České republiky v Baku se tak budou nacházet úřední obálky s hlasovacími lístky jak z Jihomoravského volebního kraje, tak z Moravskoslezského volebního kraje.¹⁰³ (Ne)platnost těchto hlasovacích lístků, resp. hlasů, z obou volebních krajů bude muset

⁹⁶ SYLLOVÁ, 2016, op. cit., s. 263.

⁹⁷ Srov. § 92 zákona č. 247/1995 Sb.

⁹⁸ Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

⁹⁹ Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

¹⁰⁰ Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

¹⁰¹ Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

¹⁰² § 6 odst. 1 zákona č. 268/2024 Sb.

¹⁰³ § 7 odst. 4 zákona č. 268/2024 Sb.

vyhodnotit tamní zvláštní volební okrsková komise.¹⁰⁴ Ve stejné situaci se budou moci ocitnout i další zvláštní okrskové volební komise na několika dalších zastupitelských úřadech.

První varianta je méně problematická z toho důvodu, že při ní nedojde ke smísení hlasovacích lístků ze dvou volebních krajů ve volební schránce na jednom zastupitelském úřadě. Resp., smísení hlasovacích lístků není vyloučeno, je však méně pravděpodobné než v případě druhé varianty. V případě druhé varianty ke smísení hlasovacích lístků ze dvou volebních krajů ve volební schránce na jednom zastupitelském úřadu dojde s vysokou pravděpodobností. Případné zneplatnění hlasovacích lístků z jednoho, toho „nesprávného“ volebního kraje zvláštní okrskovou volební komisí na dotčeném zastupitelském úřadě, však bude možno rozporovat. Jako základ pro toto rozporování bude moci být využito právě nedostatečně určité územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny v příloze č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu.

Množství zvláštními volebními komisemi kvůli nedostatečně určitému územnímu vymezení oblastí v zahraničí zneplatněných hlasovacích lístků, resp. hlasů, nelze předem odhadovat. Není však vyloučeno, že půjde o takové množství hlasovacích lístků, resp. hlasů, které bude mít dopad na zjišťování výsledků voleb v daném volebním kraji, na určení počtu poslanců volených ve volebním kraji, na rozdělení mandátů v rámci volebního kraje (první skrutinium) i na rozdělení zbytkových mandátů (druhé skrutinium).¹⁰⁵ Není tedy vyloučeno, že půjde o takové množství hlasovacích lístků, resp. hlasů, které ovlivní celkový výsledek voleb v České republice a složení nové Poslanecké sněmovny.¹⁰⁶ A konečně není tedy vyloučeno, že výsledek hlasování, voleb nebo volby kandidáta, bude napaden volební stížností u Nejvyššího správního soudu.¹⁰⁷ Nejvyšší správní soud tak bude posuzovat, zda došlo k porušení ustanovení volebních zákonů způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky hlasování, výsledky voleb nebo výsledek volby kandidáta.¹⁰⁸

4 Procesní pohled: nedobré volební zákonodárství

Loňský rok byl rokem volebního zákonodárství. V březnu 2024 byla přijata novela Ústavy, zajišťující vyšší stabilitu volebních obvodů do Senátu a zakotvující pevný termín voleb do obecních a krajských zastupitelstev a voleb do Senátu. Spolu s ní zákonodárci přijali dva navzájem související volební zákony, zákon o správě voleb a zákon doprovázející zákon o správě voleb. V srpnu 2024 pak zákonodárci přijali zákon o korespondenční volbě a novelu zákona o volbě prezidenta republiky.

V této části článku zasazuji změny v asimilované reprezentaci, tj. změny územního vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny, do kontextu těchto volebních reforem. V jejich průběhu k odhalení problémů nedošlo. Argumentuji, že jejich nepostřehnutí, případně ignorování je dáno neschopností včas vyhodnotit povahu změn a jejich dopady

¹⁰⁴ § 40 odst. 4 a § 41 zákona č. 247/1995 Sb.

¹⁰⁵ § 46, 48, 50, 51 zákona č. 247/1995 Sb.

¹⁰⁶ § 52 zákona č. 247/1995 Sb.

¹⁰⁷ § 87, 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.

¹⁰⁸ § 87 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 247/1995 Sb.

(primární aspekt) v podmínkách krátkodobé i dlouhodobé nedostatečné péče o kvalitu volební legislativy (podporující aspekt). Na závěr zprostředkovávám úvahy volebních zákonodárců o podobách módu reprezentace vnějšího elektorátu a jejich dopadech na výsledek voleb (doplňkový aspekt).

4.1 Podporující aspekt: nedostatečná péče o volební legislativu

Přijímání volební legislativy má být „hvězdnou hodinou“ zákonodárství.¹⁰⁹ Specifikum přijímání volebních zákonů spočívá v tom, že jde o tzv. zákonodárství ve vlastní věci.¹¹⁰ Ústavou je tato „podjatost volebního zákonodárce“¹¹¹ v určitém ohledu korigována; článek 40 Ústavy k přijetí volebního zákona vyžaduje, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem. Tento požadavek na jednu stranu může být pojistkou před volebním inženýrstvím prováděným ve „zlé víře“¹¹², na druhou stranu však může znesnadnit dobře myšlenou reformaci volebního práva. Druhé dokládá mj. fakt, že ačkoli se v České republice o potřebě přijetí volebního kodexu začalo hovořit již před čtvrt stoletím,¹¹³ k přijetí zákona o správě voleb, který má funkci volebního kodexu plnit,¹¹⁴ došlo až v loňském roce. Jeho přijetí a přijetí dalších dvou zákonů jako „trojice zákonů ke kultivaci a evolučnímu posunu volební legislativy v České republice“¹¹⁵ je jistě krokem správným směrem. Mám však za to, že v České republice dlouhodobě není tvorbě volební legislativy věnována adekvátní péče. A mám pak za to, že potřebná péče nebyla věnována ani tvorbě tohoto volebního „balíčku“.

Zaprvé, přijetí volebního zákona vyžaduje zisk určité míry politické podpory. Vláda však pro tyto návrhy zákonů (sněmovní tisky 378, 379 a 380) ve všech svých aspektech potřebnou míru této zajistit nedokázala. Návrhy zákonů údajně vycházely „z dlouhodobé činnosti pracovní skupiny, kterou tvořili zástupci Ministerstva vnitra a zástupci politických stran zastoupených v Parlamentu“.¹¹⁶ Návrh zákona o správě voleb však obsahoval návrh na přechod k systému jednodenních voleb, který neměl podporu poslanců sněmovní opozice,¹¹⁷ ale dokonce ani

¹⁰⁹ FILIP, J. Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990–1992. In: NOVÁK, M., LEBEDA, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 202. ISBN 80-86473-88-0.

¹¹⁰ Viz bod 95 a násl. nálezu ÚS ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

¹¹¹ Srov. bod 54 nálezu Pl. ÚS 44/17 a zde uvedené zdroje.

¹¹² Srov. bod 54 a násl. nálezu Pl. ÚS 44/17 a zde uvedený POZEN, D. E. *Constitutional Bad Faith*. *Harvard Law Review*. 2016, roč. 129, č. 4, s. 885–955, ISSN 0017-811X.

¹¹³ FILIP, J. Volební kodex jako zákon. In: MARŠÁLEK, P., GERLOCH, A. (eds.). *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 253. ISBN 80-86861-06-6.

¹¹⁴ Srov. důvodová zpráva (sněmovní tisk 530), s. 52–53.

¹¹⁵ Vyjádření ministra Rakušana. Stenozáznam z 22. schůze Senátu. *Senát PČR* [online]. 6. 3. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=14&IS=7402&D=06.03.2024#b25395>

¹¹⁶ Vláda navrhuje změny v organizaci voleb, mají být jednodenní v pátek. *Vláda České republiky* [online]. 1. 2. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-navrhuje-zmeny-v-organizaci-voleb--maji-byt-jednodenni-v-patek-202698/>

¹¹⁷ KUCHYŇOVÁ, Z. Budeme volit jen jeden den? Návrh na úpravu voleb podpořila vláda. *Český rozhlas* [online]. 2. 2. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://cesky.radio.cz/budeme-volit-jen-jeden-den-navrh-na-upravu-voleb-podporila-vlada-8774033>

podporu některých poslanců vládní koalice.¹¹⁸ Vláda jako navrhovatelka zákona přitom tvrdila, že „nad zavedením jednoho volebního dne panuje i obecná politická shoda“.¹¹⁹ Aby si vláda zajistila podporu sněmovní opozice s návrhy vyžadujícími změnu Ústavy, upustila od požadavku na přechod k systému jednodenních voleb¹²⁰ a od záměru přijmout v rámci tohoto volebního „balíčku“ korespondenční hlasování.¹²¹ Návrh na zavedení korespondenčního hlasování proto koaliční poslanci předložili samostatně jako sněmovní tisk 596.

Zadruhé, potřeba opětovného předložení návrhů zákona o správě voleb a zákona doprovázejícího zákon o správě voleb (sněmovní tisky 530 a 531) (návrhů v kompromisní podobě zachovávající systém dvoudenních voleb) vedla k nežádoucímu oddálení legislativního procesu. Navrhovatelé těchto zákonů, skupina poslanců z řad vládní koalice i z řad sněmovní opozice, proto navrhli, aby s nimi Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas v jediném čtení.^{122,123} Poslanecká sněmovna tak učinila; v případě návrhu na vydání zákona o správě voleb trvalo první čtení ani ne 20 minut,¹²⁴ v případě návrhu na vydání zákona doprovázejícího zákon o správě voleb trvalo první čtení ani ne 10 minut.¹²⁵ Návrhy zásadních právních norem se tak poslanci přímo na plénu Poslanecké sněmovny zabývali necelou půlhodinou. Projednání návrhů v režimu tří čtení by sice automaticky nezaručilo, že poslanci problematickou změnu v územním vymezení oblastí v zahraničí zaregistrují, poskytlo by jim však pro její odhalení nebo pro odhalení jiných možných problémů v návrzích zákonů a jejich revizi větší prostor.

Zatřetí, věci nepomohl Senát. Senátoři se sice ukázali být konstruktivními zákonodárci, konstruktivitu však prokázali co do respektování politických dohod. Součástí dohody učiněné mezi zástupci koaličních a opozičních poslaneckých klubů bylo, že poslanci budou zásadně trvat na návrzích zákonů v předloženém znění (sněmovní tisky 530 a 531), tedy, že nebudou akceptovat žádné pozměňovací návrhy Senátu.¹²⁶ Většina senátorů se dohodu rozhodla respektovat, s určitým „upozaďením“ Senátu v této volební reformě jich nesouhlasilo jen několik.¹²⁷ Značnou část rozpravy k trojici návrhů zákonů (sněmovní tisky 378, 530 a 531)

¹¹⁸ MARTINEK, J. Jednodenní volby koalice odpískala. *Novinky.cz* [online]. 7. 9. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-jednodenni-volby-koalice-odpiskala-40442894>

¹¹⁹ Důvodová zpráva k § 2 – Územní vymezení voleb, den voleb a doba hlasování. (sněmovní tisk 379), s. 92.

¹²⁰ MARTINEK, 2023, op. cit.

¹²¹ Stenoprotokol z 78. schůze, část 137. *PS PCŘ* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/078schuz/s078137.htm#r9>

¹²² Srov. § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ Důvodová zpráva, bod 11. Způsob projednání návrhu zákona (sněmovní tisk 530), s. 89, Důvodová zpráva, bod 9. Způsob projednání návrhu zákona (sněmovní tisk 531), s. 115.

¹²⁴ Stenoprotokol z 78. schůze, část 137, 2023, op. cit.

¹²⁵ Stenoprotokol z 78. schůze, část 139. *PS PCŘ* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/078schuz/s078139.htm>

¹²⁶ Srov. vyjádření poslanců Vondráčka (ANO) a Dufka (KDU-ČSL). Stenoprotokol z 78. schůze, část 138. *PS PCŘ* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/078schuz/s078138.htm>, Srov. vyjádření poslance Cogana (STAN) v Senátu. Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

¹²⁷ Srov. vyjádření senátorů Hilšera (nez.) a Kordové Marvanové (ODS a TOP 09). Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

i přes to senátoři věnovali debatě o dohodě, příp. o poslaneckém návrhu na zavedení korespondenčního hlasování.¹²⁸

Začtvrté, první loňská volební reforma neproběhla ideálním způsobem. Neideálnost spočívá v přípravě a započetí novelizace zákona o správě voleb návrhem zákona o korespondenční volbě v době, kdy zákon o správě voleb nebyl ani schválen, v době, kdy návrh zákona o správě voleb teprve projednával Senát. V rovině volební praxe tato neideálnost znehlednila průběh volební reformy a postavila senátory podporující přijetí korespondenčního hlasování před nutnost schválit navrhované zákony v Senátu postoupené podobě; obě připustili někteří senátoři.¹²⁹ V rovině volebněprávní teorie tato neideálnost popírá požadavky, které tato teorie klade na průběh i výsledek tvorby volebního kodexu, předně na požadavek stability právní regulace.¹³⁰ („*Ideálem kodexu je jednotná, nerozporná, úplná a stabilní regulace určité oblasti společenských vztahů*“)¹³¹. Zároveň však – krátce odbočím –, požadavky teorie na průběh a výsledek tvorby (volebního) kodexu nesplňuje sám „volební kodex“, tj. zákon o správě voleb, konkrétně požadavek úplnosti („*Kodex zahrnuje vše, co právní řád k dané problematice stanoví*“¹³²). Je spíše kvazikodexem.

Zapáté, ideálním způsobem neproběhla druhá loňská volební reforma, tj. projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě. Návrh zákona Poslanecké sněmovně předložila skupina 15 poslanců všech politických stran vládní koalice. Vláda se v návaznosti na způsob předložení sněmovního tisku ocitla pod kritikou opozičních poslanců za údajné obcházení legislativního procesu. V každém ze tří čtení opoziční poslanci vytýkali vládě, resp. koaličním poslancům, že se předložením návrhu zákona formou poslaneckého návrhu chtěla vyhnout důležitým částem předsněmovní fáze legislativního procesu probíhajících u vládních návrhů zákonů, mj. meziresortnímu připomínkovému řízení.¹³³ Kvůli nesouhlasu se způsobem předložení návrhu zákona a především kvůli zásadnímu nesouhlasu s projednávanou materií pak opoziční poslanci zasáhli projednávání a schvalování návrhu zákona masivními obstrukcemi, mj. včetně rekordní 11hodinové řeči předsedy SPD Okamury.¹³⁴ Vládní koalice obstrukce překonávala mj. stanovením pevného času hlasování v každém

¹²⁸ Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

¹²⁹ Srov. vyjádření senátorů Hilšera, Czernina (ODS a TOP 09), Goláně (ODS a TOP 09) a Kordové Marvanové. Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

¹³⁰ K tomu viz FILIP, 2015, op. cit., s. 253–257.

¹³¹ Ibid., s. 254.

¹³² Ibid., s. 255.

¹³³ K významu meziresortního připomínkového řízení viz ZBÍRAL, R. Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze v meziresortním připomínkovém řízení, nebo přehlídka malicherných podnětů? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 261–289. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2021-2-3>

¹³⁴ Stenoprotokol z 88. schůze, část 85. *PS PČR* [online]. 18. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088085.htm#r2>

ze tří čtení.^{135,136,137} K ustanovení pracovní skupiny se zástupci koaličních i opozičních poslaneckých klubů došlo po prvním čtení, ve kterém opoziční poslanci požadovali upřesnění některých nejasností návrhu včetně (již stanoveného) rozdělení světa do dvou oblastí. Z obou stran šlo o konstruktivní krok, ke zmírnění polarizované debaty však nestačil.

4.2 Primární aspekt: neschopnost vyhodnotit povahu problematičkých změn a jejich dopady

Neideální průběh obou volebních reforem přispěl k pozdějšímu vyjevení pravé, politické povahy změn v asimilované reprezentaci poslancům. Změna v asimilované reprezentaci byla zahrnuta do balíčku administrativních změn v nastavení voleb, ačkoli, jak dále argumentuji, jde o změnu v nastavení volebního systému, tedy o povahou více politickou než administrativní změnu.

4.2.1 Primární aspekt u první změny územního vymezení oblastí v zahraničí

Změnu v asimilované reprezentaci vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny přinesl jako první zákon doprovázející zákon o správě voleb. Zákon o volbách do Parlamentu nově územně vymezil dvě oblasti v zahraničí, „evropskou“ a „mimoevropskou“ a omezil přípuštění volebních krajů do „podřazovacího“ losování na čtyři největší volební kraje (část 2.3).¹³⁸

Navrhovatelé zákonů, vláda (sněmovní tisky 379 a 380) a skupina poslanců (sněmovní tisky 530 a 531), zdůrazňovali jak v samotných návrzích, tak v případě druhé dvojice návrhů i při jejich projednávání, technický charakter navrhovaných změn. Navrhovatelé, vycházející z předpokladu existence dvou odlišných rovin volebního práva, administrativní roviny a politické roviny,¹³⁹ údajně usilovali upravit výlučně administrativní rovinu voleb.¹⁴⁰ O ní uvedli, že „zahrnuje nástroje, postupy a pravidla, která se realizují hlavně na požadí tzv. organizačně technické přípravy voleb. Bez nich by volby nemohly probíhat. Jde o prostor politický spíše neutrální, nekonfliktní

¹³⁵ Stenoprotokol z 88. schůze, část 324. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088324.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 325. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088325.htm>

¹³⁶ Stenoprotokol z 102. schůze, část 105. *PS PČR* [online]. 10. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102105.htm>, Stenoprotokol z 102. schůze, část 106. *PS PČR* [online]. 10. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102106.htm>

¹³⁷ Stenoprotokol z 107. schůze, část 54. *PS PČR* [online]. 14. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107054.htm>

¹³⁸ § 27 zákona č. 275/1994 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

¹³⁹ Obecná část důvodové zprávy, část 1.4 zhodnocení právní úpravy na úrovni běžných zákonů (sněmovní). Sněmovní tisky 379/0 (s. 53) a 530/0 (s. 53).

¹⁴⁰ Obecná část důvodové zprávy, část 2.1 obecný cíl předkládaného zákona. Sněmovní 379/0 (s. 55) a 530/0 (s. 55).

*a věcně složitý. Jde více o zvláštní část správního práva než o volební právo jako takové.*¹⁴¹ Výslovně pak vyloučili, že navrhované změny zasahují do úpravy volebních systémů,¹⁴² patřících do politické roviny voleb. O ní uvedli, že *"je velmi citlivá, neboť jejím jádrem je nastavení aktivního a pasivního volebního práva, způsobu hlasování a hlavně způsobu přepočtu hlasů na mandáty."*¹⁴³

Pokud přijmeme východisko navrhovatelů o dvou velmi odlišných rovinách volebního práva, je zásadní určit, do které z nich patří změna v asimilované reprezentaci. Podle navrhovatelů patří do administrativní roviny volebního práva. Já zastávám opačný názor. Mód reprezentace vnějšího elektorátu ve volebním systému je jedním z institucionálních omezení extrateritoriálního hlasování. Jelikož se mód reprezentace odráží v nastavení volebních obvodů (část 1), což je jedna z klíčových proměnných volebního systému v úzkém slova smyslu, nepochybně tak jeho konkrétní podoba má vliv na „způsob přepočtu hlasů na mandáty“ (část 2). Zvýšení počtu oblastí v zahraničí, pod které jsou podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí, a omezení podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje namísto všech 14 volebních krajů, s sebou určité výzvy na úseku správy voleb samozřejmě přináší. Administrativní náročnost určité změny v nastavení voleb však přece nevylučuje, že tato změna nemá politický charakter a že nebude mít politické dopady.

Součástí problému je, že navržená změna v asimilované reprezentaci byla v návrzích zákona doprovázejícího zákon o správě voleb (sněmovní tisky 380 a 531) poměrně skryta. V obecných částech důvodových zpráv jsou přehledně uvedeny mnohé navrhované změny, změna v asimilované reprezentaci však mezi nimi není,¹⁴⁴ poprvé je zmíněna až ve zvláštních částech důvodových zpráv.¹⁴⁵ I to mohlo přispět k tomu, že navržená změna nebyla zaregistrována např. v meziresortním připomínkovém řízení v případě vládního návrhu zákona (sněmovní tisk 380) ani při zhruba 10minutovém projednávání poslaneckého návrhu zákona (sněmovní tisk 571) v Poslanecké sněmovně. Zákonodárci napříč politickým spektrem měli za to, že schvalují, slovy ministra Rakušana (STAN), *„technicistní normu, která v sobě nemá žádný vpravdě politický obsah, ale jedná se o správu voleb a technickou normu“*.¹⁴⁶

4.2.2 Primární aspekt u druhé (aktuální) změny územního vymezení oblastí v zahraničí

Jako druhý přinesl změnu v asimilované reprezentaci vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny zákon o korespondenční volbě. Zákon o volbách do Parlamentu

¹⁴¹ Obecná část důvodové zprávy, část 1.4 zhodnocení právní úpravy na úrovni běžných zákonů (sněmovní). Sněmovní tisky 379/0 (s. 53) a 530/0 (s. 53).

¹⁴² Obecná část důvodové zprávy, část. 2.1 obecný cíl předkládaného zákona. Sněmovní 379/0 (s. 55) a 530/0 (s. 55).

¹⁴³ Obecná část důvodové zprávy, část 1.4 zhodnocení právní úpravy na úrovni běžných zákonů (sněmovní). Sněmovní tisky 379/0 (s. 53) a 530/0 (s. 53).

¹⁴⁴ Obecná část důvodových zpráv. Sněmovní tisky 380/0 a 531 (s. 106–109).

¹⁴⁵ K čl. I bodu 40 – § 27. Sněmovní tisky 380/0 a 531/0 (s. 119–120).

¹⁴⁶ Stenoprotokol z 78. schůze, část 138. 2023, op. cit.

nově (a aktuálně) územně vymezuje čtyři oblasti v zahraničí, omezení přípuštění volebních krajů do podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje pak zachovává (část 2.3).¹⁴⁷ Teprve při projednávání návrhu zákona o korespondenční volbě (sněmovní tisk 596) se poslancům vyjevil politický charakter změny v asimilované reprezentaci. V průběhu prvního čtení začali opoziční poslanci poukazovat na některé se změnou více či méně související nejasnosti, což vyústilo v ustanovení pracovní skupiny se zástupci koaličních i opozičních poslaneckých klubů. Výsledkem jednání skupiny byl mj. kompromisní návrh na zdvojnásobení počtu oblastí v zahraničí, formálně předložený jako pozměňovací návrh Ústavně-právního výboru (sněmovní tisk 596/8). Někteří opoziční poslanci však i v dalších čteních vystupovali i proti tomuto návrhu.

Ze začátku prvního čtení měli opoziční poslanci výhrady především vůči návrhům zmocňovacích ustanovení umožňujících Ministerstvu zahraničních věcí stanovit „*vyhláškou územní obvody, popřípadě části územních obvodů zastupitelských úřadů, v nichž mohou voliči využít korespondenční hlasování*“, při zohlednění „*dostupnosti a podmínek poskytování poštovních služeb na příslušném území*“.¹⁴⁸ Opoziční poslanci navrhovatelům vytýkali, že s návrhem zákona nedali návrh vyhlášky; nebylo jim jasné, jak bude stanovení volebních obvodů, příp. částí územních obvodů zastupitelských úřadů pro korespondenční hlasování, vypadat v praxi. Zpochybňovali i samotnou volbu druhu prováděcího předpisu; zmocňovací ustanovení by dle nich mohlo vést k libovůli Ministerstva zahraničních věcí při stanovování území, kde bude korespondenční hlasování (ne)využito, a bylo dle nich proto sporné z hlediska souladu s ústavním principem dělby moci.¹⁴⁹ První z námitek objasňoval ministr zahraničních věcí Lipavský (tehdy Piráti) slovy, že při stanovování územních obvodů, příp. částí územních obvodů zastupitelských úřadů pro korespondenční hlasování bude využít „*zdravý selský rozum*“.¹⁵⁰ Druhá z námitek zůstala neobjasněna, na jednání pracovní skupiny však zástupci jednotlivých poslaneckých klubů došli ke shodě, že bude vhodnější, když prováděcím předpisem nebude vyhláška ministerstva, ale nařízení vlády. Příslušný návrh opět formálně jako pozměňovací návrh vznesl Ústavně-právní výbor. V dalších čteních se k otázce vrátil již jen ministr Lipavský s ujištěním, že budou-li ohlédány základní parametry, půjde o jednoduchou technickou záležitost.¹⁵¹

Ve třetím dni prvního čtení opoziční poslanci poprvé vznesli výtky vůči (již stanovenému) rozdělení světa do dvou oblastí v zahraničí a omezení podřazovacího losování na čtyři

¹⁴⁷ § 27 a příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

¹⁴⁸ Bod 15, návrh § 58 odst. 3 zákona o správě voleb, návrh § 10 zákona č. 268, Sněmovní tisk 596/0, s. 4, s. 10.

¹⁴⁹ Srov. vyjádření poslanců Kocourka (ANO), Válkové (ANO) a Malé (ANO). Stenoprotokol z 88. schůze, část 186. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088186.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 192. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088192.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 243. *PS PČR* [online]. 23. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088243.htm>

¹⁵⁰ Stenoprotokol z 88. schůze, část 184. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088184.htm>

¹⁵¹ Stenoprotokol z 102. schůze, část 75. *PS PČR* [online]. 9. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102075.htm>

největší volební kraje. Právě v následné debatě mezi koaličními a opozičními poslanci o této změně se jim vyjevilo, že jde více o politickou než administrativní záležitost. Z opozičních poslanců vystupovala v prvním čtení proti změně nejčastěji poslankyně Mračková Vildumetzová (ANO), a to s pochybnostmi o zaručení rovnosti při přidělování mandátů jednotlivým 14 volebním krajům. Omezení podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje a následné příkazování hlasů ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí do dvou vylosovaných volebních krajů mohlo podle opoziční poslankyně vést k přidělení více mandátů těmto dvěma velkým volebním krajům a současnému přidělení méně mandátů malým volebním krajům.¹⁵² Výtky objasňovali koaliční poslanci jednak tím, že účelem změny bylo zmírnit vliv hlasů vnějších voličů na výsledek voleb v konkrétním volebním kraji, což mělo být nejsnáze dosažitelné při přičtení těchto hlasů k hlasům z velkých volebních krajů,¹⁵³ jednak s tím, že opoziční poslanci pro změnu sami hlasovali při schvalování návrhu zákona doprovázejícího zákon o správě voleb.¹⁵⁴ Na jednáních pracovní skupiny po prvním čtení zástupci jednotlivých poslaneckých klubů ke shodě na vhodné podobě reprezentace vnějších voličů nedošli. Výstupem z jednání skupiny sice byl později přijatý pozměňovací návrh Ústavně-právního výboru na rozdělení světa na čtyři oblasti a přilosoování těchto oblastí ke čtyřem největším volebním krajům, opoziční poslanci však upřednostňovali jiná řešení (část 4.3). Otázka podoby reprezentace vnějšího elektorátu tak zůstala předmětem debat i v dalších čteních.¹⁵⁵

I přes výtky opozičních poslanců k některým aspektům změn v asimilované reprezentaci za celou dobu projednávání návrhu zákona o korespondenční volbě nepřišel s problémem nevhodně provedeného územního vymezení oblastí v zahraničí žádný ze zákonodárců. Jen poslanci Kohoutek (ANO) a Fiala (SPD) poukázali na možnost omylů voličů při tisku hlasovacích lístků z internetových stránek Ministerstva vnitra, nikoli však v souvislosti s nejasností

¹⁵² Stenoprotokol z 88. schůze, část 190. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088190.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 191. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088191.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 322. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088322.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 361. *PS PČR* [online]. 25. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088361.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 362. *PS PČR* [online]. 25. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088362.htm>

¹⁵³ Srov. vyjádření ministra Rakušana a poslance Berkiho (STAN). Stenoprotokol z 88. schůze, část 214. *PS PČR* [online]. 23. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088214.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 339. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088339.htm>

¹⁵⁴ Stenoprotokol z 88. schůze, část 185. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088185.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 205. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088205.htm>

¹⁵⁵ Srov. vyjádření poslanců Mračkové Vildumetzové a Maška (ANO). Stenoprotokol z 107. schůze, část 71. *PS PČR* [online]. 21. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107071.htm>, Stenoprotokol z 107. schůze, část 72. *PS PČR* [online]. 21. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107072.htm>

o příslušnosti států ke konkrétní oblasti (část 3).^{156,157} Obsah přílohy č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu přitom někteří zákonodárci ve svých projevech přímo opakovali,¹⁵⁸ aniž by jim přišlo zvláštní, že jmenovitě jsou uvedeny pouze státy v „Evropě 1“. Žádný z volebních zákonodárců se zkrátka nezamyslel, kde (ne)leží Evropa.

4.3 Doplnkový aspekt: argumentace módy reprezentace vnějšího elektorátu a jejich dopady na výsledek voleb

Politickou povahu změn v asimilované reprezentaci dokládají výměny názorů mezi poslanci při projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě. V této části stručně zprostředkovávám jejich argumentaci k institucionálním omezením extrateritoriálního hlasování, předně k podobám módy reprezentace vnějšího elektorátu, a jejich dopadům na výsledky voleb. Vracím se tím k dřívějším částem textu (části 1 a 2.2) a propojuji tak teoretické poznatky volebních studií s českou volebněprávní realitou.

Při projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě se opoziční poslanci nevymezili jen vůči změnám a návrhům změn ve dvou předmětných institucionálních omezeních extrateritoriálního hlasování, změně v asimilované reprezentaci a návrhu na zavedení korespondenčního hlasování pro české občany žijící v zahraničí, ale i vůči možnosti hlasovat ze zahraničí jako takové.¹⁵⁹ Např. opoziční poslankyně Babišová (ANO) ve své řeči reprodukovala argumenty odpůrců korespondenčního hlasování z řad ústavních právníků a politologů,¹⁶⁰ že čeští občané trvale žijící v zahraničí, by neměli rozhodovat o dění ve státě, ve kterém nežijí a ve kterém neplatí daně.¹⁶¹ Tento argument je v debatách o extrateritoriálním hlasování častý, vychází ze *zásady/principu všech subjektů* (all-subjected principle) R. A. Dahla, podle nějž by „*právo podílet se na vládě by měl mít každý, kde je subjektem jejich*

¹⁵⁶ Stenoprotokol z 88. schůze, část 191. 2024. op. cit., Stenoprotokol z 88. schůze, část 217. *PS PČR* [online]. 23. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088217.htm>

¹⁵⁷ Stenoprotokol z 88. schůze, část 322. 2024, op. cit.

¹⁵⁸ Srov. vyjádření ministra Rakušana a senátora Goláně. Stenoprotokol z 107. schůze, část 71. 2024, op. cit., Stenozáznam z 28. schůze Senátu. *Senát PČR* [online]. 21. 8. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=14&IS=7494&D=21.08.2024#b25858>

¹⁵⁹ Např. poslanec Fiala (SPD). Stenoprotokol z 107. schůze, část 9. *PS PČR* [online]. 12. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107009.htm>

¹⁶⁰ Např. BALÍK, S. Stanislav Balík: Plusy a minusy korespondenční volby na vahách. *Reflex* [online]. 11. 1. 2024 [cit. 27. 6. 2025]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/clanek/komentare/122640/stanislav-balik-plusy-a-minusy-korespondencni-volby-na-vahach.html>, KOLMAN, P. „Odvol za bábu“. Korespondenční volby pro Čechy v zahraničí jsou etický i ústavní problém. *Lidovky.cz* [online]. 13. 1. 2024 [cit. 27. 6. 2025]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/nazory/odvol-za-babu-korespondencni-volby-pro-cechy-v-zahranici-jso-etycky-i-ustavni-problem.A240110_141954_ln_nazory_rkj, KOUDELKA, Z. Korespondenční hlasování. *Česká justice* [online]. 22. 3. 2022 [cit. 27. 6. 2025]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/nazory/korespondencni-hlasovani/>

¹⁶¹ Srov. vyjádření poslankyně Babišové (ANO). Stenoprotokol z 88. schůze, část 82. *PS PČR* [online]. 17. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088082.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 83. *PS PČR* [online]. 17. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088083.htm>

rozhodnutí“.¹⁶² Z úst opozičních poslanců zazněl vícekrát, avšak ne tolikrát,¹⁶³ aby šlo říct, že jde – z normativního hlediska –, o stále otevřenou otázku. I v České republice je proto umožnění extrateritoriálního hlasování spíše demokratickou normou.

Více sporná byla pro opoziční poslance otázka konkrétní alternativní volební techniky hlasování. Normativní argument opozičních poslanců vůči návrhu na zavedení korespondenčního hlasování byl, že tato volební technika posílí vliv českých občanů trvale žijících mimo Českou republiku na domácí politiku.¹⁶⁴ Normativním (proti)argumentem jej vyvracel např. poslanec Havel (TOP 09), který argumentoval, že možnost hlasovat v zahraničí korespondenčně budou mít i čeští občané pobývající mimo republiku jen dočasně (např. studenti na Erasmu).¹⁶⁵ Volebním argumentem opozičních poslanců pak bylo zvýšení rizika zaplavení a/nebo zvrácení výsledků voleb v důsledku předpokládaného nárůstu počtu vnějších voličů. Obavy většiny z nich se týkaly možného nežádoucího vlivu hlasů vnějších voličů na výsledky voleb v domácích volebních krajích, v této souvislosti proto někteří z nich po navrhovatelích požadovali odhady počtu vnějších voličů.¹⁶⁶ Volebním (proti)argumentem koaličních poslanců bylo poukazování na stanovenou změnu v počtu oblastí v zahraničí a počtu domácích volebních krajů, ke kterým jsou tyto oblasti přiřazovány, i omezení těchto možných volebních krajů na dva ze čtyř největších. K těmto změnám došlo právě proto, aby bylo eliminováno riziko zaplavení; rozdělení zahraničí na dvě oblasti mělo vést k rovnoměrnějšímu rozprostření hlasů vnějších voličů, jejich započtení do dvou ze čtyř největších mělo vyloučit možnost ovlivnění výsledků voleb v menších volebních krajích.¹⁶⁷ Část obav opozičních poslanců pak byla adresována navržením navýšení počtu oblastí v zahraničí ze dvou na čtyři. K odůvodnění návrhu byl opět využit volební (proti)argument, že ještě rovnoměrnější rozprostření hlasů vnějších voličů zase o něco sníží riziko zaplavení.¹⁶⁸

Konečně, opuštění 22 let zavedené podoby asimilované reprezentace zákonem č. 89/2024 Sb. částečně otevřelo debatu o vhodné podobě reprezentace českých občanů žijících v zahraničí. Omezení počtu volebních krajů zařazených do podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje vyvolalo v některých opozičních poslancích podezření, že šlo o účelovou (ve smyslu *bad faith*) změnu, již politické strany vládní koalice chtěly do budoucna posílit své postavení. Tato „dvojitá manipulace“ dle nich spočívala v navýšení počtu vnějších voličů zavedením korespondenčního hlasování a alokováním jejich hlasů do těch volebních krajů,

¹⁶² DAHL, R. A. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven: Yale University Press, 1990, s. 64. ISBN 0-300-01447-3.

¹⁶³ Počet námitek samozřejmě nerozhoduje o tom, zda je něco otevřenou otázkou, či nikoli, jde spíše o můj subjektivní pocit nabytý z parlamentních debat. Blížíci se volby do Poslanecké sněmovny by s ohledem na historicky první využití korespondenčního hlasování mohly tuto otázku znovu pootevřít.

¹⁶⁴ Srov. vyjádření poslankyně Babišové. Stenoprotokol z 88. schůze, část 83. 2024, op. cit.

¹⁶⁵ Stenoprotokol z 107. schůze, část 82. *PS PČR* [online]. 18. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107082.htm>

¹⁶⁶ Stenoprotokol z 88. schůze, část 82. 2024, op. cit.

¹⁶⁷ Stenoprotokol z 88. schůze, část 214. 2024, op. cit., Stenoprotokol z 88. schůze, část 339. 2024, op. cit.

¹⁶⁸ Stenoprotokol z 102. schůze, část 41. *PS PČR* [online]. 9. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102041.htm>, Stenoprotokol z 102. schůze, část 42. *PS PČR* [online]. 9. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102042.htm>

ve kterých koaliční politické strany dlouhodobě vykazovaly výborné volební výsledky;¹⁶⁹ přidělení více mandátů vylosovaným volebním krajům totiž mohlo vést k přikázání těchto mandátů koaličním politickým stranám.¹⁷⁰

Opoziční poslanci vybízeli k jiným, v jejich očích vhodnějším řešením. Na základě normativní výhrady, že hlasy vnějších voličů mají směřovat do volebních krajů, k nimž tito voliči nemusí mít žádné vazby, navrhovalo několik opozičních poslanců přiřazovat hlasy vnějších voličů k jednotlivým volebním krajům na základě biografických vazeb. Např. poslankyně Peštová (ANO) požadovala, aby se hlas vnějšího voliče započítal do volebního kraje, k němuž daný volič prokáže vztah.¹⁷¹ Poslanec Fiala (SPD) se klonil ke stejnému řešení, protože právě ono by zaručilo skutečně rovnoměrnou distribuci vnějších hlasů do jednotlivých volebních krajů. Pokud by vztah k některému z volebních krajů neprokázal, teprve pak by jeho hlas byl započten do konkrétně určeného volebního kraje.¹⁷² S návrhy na připočítávání vnějších hlasů do všech 14 volebních krajů, ať již na základě biografických vazeb, nebo v poměru k počtu domácích voličů z domácího volebního kraje, přišli zástupci opozičních poslanců z ANO na jednání ustavené pracovní skupiny, zástupci vládní koalice však měli tyto návrhy odmítnout pro nerealizovatelnost.¹⁷³ Konečně, ačkoli většina návrhů opozičních poslanců nevybočila z rámce asimilovaného módu reprezentace, dva alternativní návrhy operovaly s diskrétní reprezentací. Poslanec Vondráček jako jedno z řešení zmínil vytvoření zvláštního 15. volebního kraje, určeného výhradně pro zahraničí.¹⁷⁴ Smíšený model jako jedno z řešení navrhl poslanec Fiala (SPD), hlas vnějšího voliče se vztahem k domácímu volebnímu kraji by se přičítal k tomuto kraji, hlas vnějšího voliče bez tohoto vztahu by se přičítal ke zvláštnímu 15. volebnímu kraji, reprezentovaného jedním poslancem.¹⁷⁵ Takové řešení by v evropském srovnání bylo unikátní (schéma č. 1).

Pohled do parlamentních rozprav dává zapravdu tvrzení Hutchesona a Arrighiho o vznášení normativních a volebních argumentů zákonodárci k jednotlivým institucionálním omezením extrateritoriálního hlasování. Pohled do těchto rozprav dále víceméně potvrzuje jejich tvrzení o typové omezenosti módů reprezentace, tedy o existenci dvou základních typů reprezentace, asimilované reprezentace a diskrétní reprezentace. (Víceméně, protože o smíšeném modelu navrhovaném poslancem Fialou by někteří mohli uvažovat jako o třetím typu

¹⁶⁹ Opoziční poslanci poukazovali na volební výsledky ve třech ze čtyř domácích volebních krajů, Hlavního města Praha, Jihomoravského a Středočeského, na volební výsledky ve čtvrtém domácím volebním kraji, Moravskoslezském, ve kterém dosahují dobrých volebních výsledků, naopak nepoukazovali.

¹⁷⁰ Vyjádření poslankyně Pošářové (SPD). Stenoprotokol z 102. schůze, část 57. *PS PČR* [online]. 12. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102057.htm>, vyjádření poslance Fialy (SPD). Stenoprotokol z 102. schůze, část 110. *PS PČR* [online]. 12. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102110.htm>

¹⁷¹ Stenoprotokol z 88. schůze, část 185. 2024, op. cit.

¹⁷² Stenoprotokol z 107. schůze, část 9. 2024, op. cit.

¹⁷³ Srov. vyjádření Mračkové Vildumetzové. Stenoprotokol z 107. schůze, část 71. 2024, op. cit., Stenoprotokol z 107. schůze, část 76. *PS PČR* [online]. 21. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107076.htm>

¹⁷⁴ Stenoprotokol z 88. schůze, část 170. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088170.htm>

¹⁷⁵ Stenoprotokol z 107. schůze, část 9. 2024, op. cit.

módu reprezentace). Pohled do těchto rozprav pak konečně taktéž stvrzuje jak existenci praxe argumentace dvěma možnými nežádoucími účinky hlasů vnějších voličů na výsledky domácích voleb, zaplavením a zvrácením, tak existenci praxe rozhodování zákonodárců o podobě módu reprezentace na základě této argumentace (část 1).

5 Předzávěr: problematická valentýnka Ministerstva zahraničních věcí a možná řešení problému

Ostrý test nového modelu asimilované reprezentace ve volbách do Poslanecké sněmovny se uskuteční již letos na podzim. Již nyní probíhají přípravy na historicky první volby, v nichž budou moci čeští občané pobývající v zahraničí hlasovat i korespondenčně, na historicky první volby, v nichž se budou hlasy vnějších voličů započítávat do více než jednoho volebního kraje. V souvislosti se změnami v asimilované reprezentaci byly zatím uskutečněny čtyři kroky.

První krok spočívá ve vydání nařízení vlády č. 100/2025 Sb., o stanovení územních obvodů zastupitelských úřadů, v nichž mohou voliči využít korespondenční hlasování.

Druhý krok spočívá ve zřízení informační záložky *korespondenční volba* na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí, s již několika zveřejněnými informacemi.¹⁷⁶ „Valentýnská“ informace *Jak odhlasovat korespondenčně* návštěvníkům internetové stránky přehledným způsobem podává pokyny a údaje o 1. postupu voliče po obdržení dokumentů ke korespondenčnímu hlasování, 2. do jakého volebního kraje v ČR bude zařazen platný hlas konkrétního voliče, 3. v jakých zemích bude možné hlasovat korespondenčně, 4. možnosti odhlasovat prezenčně i po odeslání hlasu poštou a 5. základních pravidlech, kterých je třeba se držet, aby byl hlas uznán za platný.¹⁷⁷ Zhruba polovina údajů uvedených ad 2 je neproblematická, zhruba polovina údajů uvedených ad 2 je však problematická.

(S ohledem na uskutečnění dalších kroků na dva odstavce opouštím vysvětlení částečné problémovosti tohoto kroku).

Třetí krok spočívá v „podřazovacím“ losování Státní volební komise uskutečněném v návaznosti vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny prezidentem republiky v květnu 2025.¹⁷⁸ Los Státní volební komise přiřadil Oblast 1 („Západní Evropa“) k Moravskoslezskému kraji,

¹⁷⁶ Korespondenční volba. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 20. 1. 2025 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/korespondenčni_volba/index.html

¹⁷⁷ Jak odhlasovat korespondenčně. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 14. 2. 2025 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/korespondenčni_volba/jak_odhlasovat_korespondenčne.html#Do-jak%C3%A9ho-volebn%C3%ADho-kraje-v-%C4%8CR-bude-zac%C5%99azen-platn%C3%BD-hlas-konkr%C3%A9tn%C3%ADho-voli%C4%8De?

¹⁷⁸ Rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 13. 5. 2025, č. 138/2025 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Oblast 2 („Ostatní Evropa“) k Jihomoravskému kraji, Oblast 3 („Amerika“) k Středočeskému kraji a Oblast 4 („Ostatní svět“) k Hlavnímu městu Praha.¹⁷⁹

Čtvrtý krok spočívá ve zveřejnění informace *Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny* na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí v květnu 2025. V návaznosti na uskutečněné „podřazovací“ losování zveřejnilo Ministerstvo zahraničních věcí infografiky s mapami států spadajících pod tu či onu oblast v zahraničí.¹⁸⁰ Tato informace je problémová ze stejného důvodu, jako část informace *Jak odhlasovat korespondenčně*.

(Nyní se navracím k vysvětlení částečné problémovosti druhého kroku).

Neproblematickou polovinu tvoří informace o tom, že ve volbách nebudou všichni vnější voliči hlasovat do stejného volebního kraje, nýbrž do čtyř volebních krajů. Ty jsou zde uvedeny, stejně jako je zde uvedena informace, že každá ze čtyř oblastí bude ke konkrétnímu kraji přiřazována Státní volební komisí do 7 dnů od vyhlášení voleb prezidentem republiky.¹⁸¹

Problematickou polovinu tvoří informace upřesňující obsah části přílohy č. 1 zákona o volbách do Parlamentu (tabulka č. 1), konkrétně Oblastí 2 („Ostatní Evropa“), 3 („Amerika“) a 4 („Ostatní svět“), a informace, že „pro přehled o řazení států do jednotlivých kontinentů lze podpůrně využít web Ministerstva zahraničí“¹⁸² (schéma č. 2).

Schéma č. 2: Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny, vol. 2

Oblast 1 „Západní Evropa“, do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území Andorry, Belgie, Francie, Irska, Lucemburska, Monaka, Nizozemska, Portugalska, Velké Británie a Španělska.

Oblast 2 „Ostatní Evropa“, do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území států v Evropě s výjimkou těch, které spadají do Oblastí 1. Náleží sem i Kypr, Turecko a Rusko. Oblast 3 „Amerika“ do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území států Ameriky, tj. států Severní, Jižní a Střední Ameriky, včetně ostrovních států, které se do této oblasti řadí (např. Kuba, Haiti, Bahamy, Dominikánská republika).

Oblast 4 „Ostatní svět“, do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území ostatních států, tj. států, které nespádají do Oblastí 1, 2 ani 3; v zásadě půjde o Austrálii, státy Afriky a Asie, včetně ostrovních států, které se k těmto kontinentům řadí.

Pro přehled o řazení států do jednotlivých kontinentů lze podpůrně využít web Ministerstva zahraničních věcí.

Zdroj: Jak odhlasovat korespondenčně, 2025, op. cit.

¹⁷⁹ Rozdělení světa do oblastí pro účely hlasování v zahraničí a vylosované volební kraje pro jednotlivé oblasti pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2025. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 29. 5. 2025 [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/volby/clanek/rozdeleni-sveta-do-oblasti-pro-ucely-hlasovani-v-zahranici-a-vylosovane-volebni-kraje-pro-jednotlive-oblasti-pro-volby-do-poslanecke-snemovny-parlamentu-ceske-republiky-v-roce-2025.aspx>

¹⁸⁰ Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 21. 5. 2025 [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/korespondencni_volba/uzemni_vymezeni_oblasti_v_zahranici_pro.html

¹⁸¹ *Jak odhlasovat korespondenčně*. 2025, op. cit.

¹⁸² *Ibid.*

Neproblematická polovina zde uvedených informací je neproblematická, neboť je toliko reprodukcí ustanovení zákona o volbách do Parlamentu.¹⁸³

Problematická polovina zde uvedených informací je pak problematická, protože v případě tří ze čtyř oblastí v zahraničí obsah části zákona o volbách do Parlamentu nejen reprodukuje, nýbrž jej i rozvádí.¹⁸⁴ Z pohledu volební praxe je upřesnění příslušnosti některých států ke konkrétní oblasti v zahraničí sice vhodné, protože může vést ke snížení počtu neplatných hlasů (část 3.3), a tím zmírnit dopad problému nevhodně provedeného územního vymezení oblastí v zahraničí na integritu voleb do Poslanecké sněmovny, z pohledu volebního práva však není ideální. Upřesnění příslušnosti Kypru, Turecka a Ruska k „Evropě 2“ na jedné z mnoha internetových stránek ministerstva není a ani nemůže být jakkoli právně závazné. „Valentýnská“ informace *Jak odhlasovat korespondenčně* Ministerstva zahraničních věcí, jakkoli může mít faktický vliv, není formálním pramenem práva. Právně závazná je tak tato informace asi tak, jako je právně závazná má argumentace v částech 3.1 a 3.2 článku, tedy naprosto nijak. Totéž platí pro „podpůrné využití webu Ministerstva zahraničních věcí“ pro určení příslušnosti dalších problematických států ke konkrétní oblasti v zahraničí. Ty řadí Arménii, Ázerbájdžán, Gruzii a Kazachstán k Asii,¹⁸⁵ a tyto státy by tak příslušely k Oblasti 4 („Ostatní svět“). Jak však ukazují (části 3.1 a 3.2), právě trojice kavkazských států je epitomem věčné nejasnosti začátku a konce hranic Evropy. Nedávno, v květnu 2025 Ministerstvem zahraničních věcí vydaná „mapová“ infografika se problémem snaží „hasit“ zařazením těchto států k Oblasti 4 („Ostatní svět“),¹⁸⁶ i ona je však právně nezávazná.

S ohledem na právní nezávaznost informací *Jak odhlasovat korespondenčně* a *Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny* bude případné zneplatnění hlasovacích lístků zaslaných pro „nesprávný“ volební kraj na zastupitelských úřadech v problematických státech na základě upřesněného územního vymezení oblastí v zahraničí (schéma 2) protiprávní. Relevantní aktéři by proto měli urgentně hledat, nalézt, a především přijmout právně konformní řešení problému.

V zásadě se nabízí tři právně konformní řešení. První řešení spočívá v novelizaci přílohy č. 1 zákona o volbách do Parlamentu směrem k jmenovitému výčtu států přiřazených k jednotlivým oblastem v zahraničí po vzoru Oblasti 1 („Západní Evropa“) ve stávajícím znění přílohy. Druhé řešení spočívá v zavedení zmocňovacího ustanovení pro Ministerstvo zahraničních věcí k vydání vyhlášky provádějící přílohu č. 1 zákona o volbách do Parlamentu.¹⁸⁷ Třetí řešení spočívá v přijetí nařízení vlády k provedení této přílohy. První dvě řešení vyžadují novelizaci volebního zákona, s ohledem na stávající časovou tíseň se tak jako vhodnější řešení jeví třetí řešení. Jeho možným úskalím (a stejně tak možným úskalím druhého řešení) je existující limit podzákonné normotvorby v podobě výhrady zákona dle čl. 20 Ústavy. Je totiž otázkou, zda územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké

¹⁸³ § 8 odst. 1, § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

¹⁸⁴ Příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

¹⁸⁵ Asie. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 14. 2. 2025 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: https://mzv.gov.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/asiie/index.html

¹⁸⁶ Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny, 2025, op. cit.

¹⁸⁷ Srov. § 92 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

sněmovny je, či není aspektem organizace voleb, jejíž úprava je čl. 20 Ústavy vyhrazena zákonu. Mám za to, že pro letošní volby do Poslanecké sněmovny problém řešit vydáním příslušného nařízení vlády možné je, jednak pro stávající časovou tíseň vyvolávající „požadavek rychlé a operativní změny“,¹⁸⁸ jednak pro to, že „hvězdné hodiny“ zákonodárce hvězdné nebývají.

Závěr

Zákonodárci učinili rok 2024 rokem volebního zákonodárství. V rámci loňských volebních reforem dvakrát změnilí podobu asimilované reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny. Ostrý test modelu zavedeného zákonem o korespondenční volbě se uskuteční již letos na podzim. Hlasy vnějších voličů se budou vůbec poprvé započítávat do čtyř největších volebních krajů. Územní vymezení čtyř oblastí v zahraničí, obsažené v příloze č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu, je však provedeno nevhodně, protože nezaručuje bezrozporné přiřazení některých států ke konkrétní oblasti v zahraničí. Problém není možné odstranit výkladem podle úmyslu zákonodárce ani jednáním některého z ministerstev, k takovému jednání není žádné z nich oprávněno.

V praxi se problém vyjeví při otevírání úředních obálek s hlasovacími lístky na některých zastupitelských úřadech. Případné zneplatnění „nesprávných“ hlasů zvláštními volebními okrskovými komisemi však nemá právní oporu – stejně jako tam, kam patří limetka, patří limetka a nikoli citrón, tam, kam patří adekvátní právní předpis, patří adekvátní právní předpis a nikoli internetová valentýnka Ministerstva zahraničních věcí. Není vyloučeno, že kvůli problému nevhodně provedeného územního vymezení oblastí v zahraničí dojde ke zpochybnění výsledků voleb, výsledků hlasování nebo výsledků voleb kandidátů u Nejvyššího správního soudu.

Ačkoli bylo první problémové územní vymezení oblastí v návrzích zákona doprovázejícího zákon o správě voleb skryto a poslanci daný návrh zákona schválili v domněni, že schvalují „*technicistní normu, která v sobě nemá žádný vpravdě politický obsah, ale jedná se o správu voleb a technickou normu*“,¹⁸⁹ jeho projednávání mohli přece jen věnovat více než 10 minut. Problémovost druhého územního vymezení oblastí v zahraničí přitom zákonodárci při projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě zaregistrovat mohli. Obě loňské volební reformy tak byly spíše příkladem nedobrého volebního zákonodárství.

Normativní a volební argumenty vznášené koaličními i opozičními poslanci v rozpravách na plénu Poslanecké sněmovny pak o „nás“¹⁹⁰ říkají, že i u nás je možnost občanů žijících v zahraničí participovat na věcech veřejných demokratickou normou, říkají však o „nás“ též, že se stále neshodneme na tom, zda mají být tito občané taktéž „občany 1“, nebo zda mají zůstat „občany 2“. Problém nevhodně provedených změn v asimilované reprezentaci má tři právně konformní řešení. Mám za to, že s ohledem na stávající časovou tíseň by vhodným

¹⁸⁸ SYLLOVÁ, 2016, op. cit., s. 263.

¹⁸⁹ Stenoprotokol z 78. schůze, část 138, 2023, op. cit.

¹⁹⁰ Pokud přijmeme pohled na parlament jako na zmenšené zrcadlo společnosti.

řešením mohlo být vydání nařizení vlády k provedení problematické přílohy č. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Bylo by hezké, kdyby „hvězdné hodiny“ zákonodárce byly jednoho dne opravdu hvězdné.

Příspevek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).