

INFORMACE PRO PRÁVNÍ PRAXI

Tajné hlasování za plentou jako záruka svobodných voleb versus distanční hlasování*

Marek Antoš**

Pojem distanční hlasování (angl. *remote voting*) se používá pro označení rozličných způsobů, při kterých hlasování probíhá jinak než osobně v řádné volební místnosti. Někdy bývá ztotožňován s korespondenčním hlasováním, což je však nepatřičně zúžený pohled. Do kategorie distančního hlasování je vedle něj možné zařadit také například hlasování ve zvláštních volebních místnostech v zahraničí, dřívější hlasování,¹ elektronické hlasování prostřednictvím Internetu či mobilních telefonů (e-voting), hlasování v zastoupení, hlasování do přenosné volební schránky či hlasování s voličským průkazem mimo vlastní volební okrsek.

Mezinárodní srovnání ukazuje, že používané formy distančního hlasování se v jednotlivých zemích výrazně liší. Podle zprávy Benátské komise, která byla zpracována na základě průzkumu stavu v členských zemích Rady Evropy, však existují dva základní modely:

- distanční hlasování v kontrolovaném prostředí (např. hlasování na zastupitelském úřadě);

- distanční hlasování v nekontrolovaném prostředí (např. korespondenční hlasování).²

Některé zvláštní možnosti hlasování, které spadají do první skupiny, obsahuje i současná právní úprava v České republice. Zároveň se diskutuje o možnosti zavést korespondenční hlasování, které by svou podobou patřilo do skupiny druhé. Tato debata dosud vyústila ve dvě konkrétní legislativní předlohy. Zatímco vládní návrh³ Poslanecká sněmovna neprojednala, ke schválení senátního návrhu⁴ v loňském roce nechybělo mnoho. Dá se předpokládat, že obdobný návrh bude předložen znovu: je proto na místě shrnout současně i zvažované varianty distančního hlasování ve volbách v ČR a zhodnotit jejich konkrétní provedení. Důležitým měřítkem jsou přitom základní principy voleb, které jsou vtěleny jak v Ústavě a Listině, tak v mezinárodních dokumentech o lidských právech.

* Tento příspěvek vznikl díky krátkodobému studijnímu pobytu ve Štrasburku, který podpořila Nadace Sasakawa.

Za řadu cenných podnětů bych rád poděkoval svému školiteli prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. Některé z myšlenek, které vzešly z našich společných diskusí o otázkách volebního práva, jsem si nejen v tomto textu osvojil za své. Dále bych rád poděkoval Ireně Ochmanové; přestože se v některých závěrech rozcházíme, její příspěvek o distančním hlasování (Ochmannová, I.: Distanční hlasování (korespondenční způsob hlasování, e-voting), str. 33–44. In: Antoš, M., Wintr, J. (eds.): Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů. Praha: PF UK, 2006) byl pro mne jedním z důležitých impulsů k tomu, abych se tomuto tématu věnoval. V neposlední řadě bych rád vyjádřil svou vděčnost Gaëlu Martin-Micallefovi z Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) za vstřícné přijetí a poskytnutí řady informačních zdrojů a Imedu Khelifi za zpracování rešerše o distančním hlasování v zemích Rady Evropy (Khelifi, I.: Remote Voting. (nepublikováno))

** JUDr. PhDr. Marek Antoš, katedra ústavního práva, Právnická fakulta UK, Praha. E-maíl: marek@antos.cz.

¹ Anglický pojem *early voting* nabízí několik možných překladů a nejsm si vědom toho, že by se některý z nich v češtině ustáil. V této práci proto používám pojem dřívější hlasování, který podle mého názoru odpovídá povaze tohoto institutu. V úvahu by přicházelo také předčasné či předběžné hlasování, ani jedna z těchto variant však není zcela přesná. Předčasné hlasování navozuje představu hlasování, které proběhlo před řádně vymezenou dobou (a je tedy neplatné), předběžné hlasování zase možnost následné změny či nutnost potvrzení. Určitým vodítkem může být také to, že pojem dřívější hlasování byl použit již např. v návrhu zásad zákona ČNR o místním referendu v roce 1991 (Tisk č. 335, Česká národní rada, VI. volební období, zásada č. 21).

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe. CDL-AD(2004)012. Štrasburk, 18. března 2004, str. 6n.

³ Tisk č. 1075, Poslanecká sněmovna, IV. volební období.

⁴ Tisk č. 945, Poslanecká sněmovna, IV. volební období.

1. EXISTUJÍCÍ FORMY DISTANČNÍHO HLASOVÁNÍ VE VOLEBNÍM ZÁKONODÁRSTVÍ ČR

Ve volebním zákonodárství⁵ v České republice lze identifikovat čtyři základní okruhy případů, kdy dochází k hlasování mimo řádné volební místnosti ve volebním okrsku, kde je volič zapsán do stálého seznamu. Rozsah těchto možností se v jednotlivých volebních zákonech liší.

Univerzální je možnost hlasovat do přenosné volební schránky. O ni může ze závažných, zejména zdravotních důvodů volič požádat ve všech typech voleb.⁶ Okrsková volební komise k němu v takovém případě vyšle dva své členy, a to pouze na místa v rámci svého územního obvodu. Nemusí se nutně jednat o voliče, který je v tomto okrsku zapsán ve stálém seznamu; pak je však třeba, aby byl zapsán ve zvláštním seznamu nebo hlasoval na voličský průkaz.

Ve volbách do Parlamentu ČR a Evropského parlamentu (EP) obecní úřad *ex officio* zapíše do zvláštního seznamu, resp. do seznamu voličů pro volby do EP také voliče, kteří v jeho správním obvodu nemají trvalý pobyt, ale jsou tam v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče, policejní cele, výkonu vazby či trestu odnětí svobody apod.⁷

Jak vyplývá z údajů, které poskytlo ministerstvo vnitra, pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006 bylo takto do zvláštních seznamů voličů na území České republiky zapsáno celkem 65 637 osob, což představuje zhruba 0,8% celkového počtu oprávněných voličů.⁸

Podmínky se ovšem u obou zákonů liší. Při volbách do Parlamentu se vychází z údajů, které správa příslušného zařízení předá obecnímu úřadu nejpozději 7 dnů před začátkem hlasování, a podle potřeby se aktualizují. Naproti tomu při volbách do EP je obecní úřad do seznamu zanesen již 20 dnů před dnem voleb. Přestože ZEP stanoví, že obecní úřad seznam voličů

uzavře až dva dny před dnem voleb (§ 31), nevyplývá z něj možnost údaje o těchto voličích aktualizovat.

Voličům, kteří jsou například k pobytu v nemocnici přijati až po 20. dnu před dnem voleb, je tak možnost hlasovat odepřena. To potvrzuje i stanovisko ministerstva vnitra: „Případ, kdy je volič neplánovaně přijat do nemocnice v době, kdy již nemůže být na svou žádost prostřednictvím správce zařízení nahlášen do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu vedeného obecním úřadem, v jehož správním obvodu se nemocnice nachází, nemá voličský průkaz a uplynula již i lhůta, ve které lze o vydání voličského průkazu požádat, nelze řešit jinak, než, že tento volič nebude moci své volební právo vykonat.“⁹

Za této situace se ovšem jeví jako značně nelogické, že ZEP počítá i se zanesením voličů pobývajících v policejní cele. S ohledem na platnou právní úpravu¹⁰ si lze jen obtížně představit, že by v ní někdo pobýval jak v den voleb, tak 20 dnů předtím. Ani včasné podání žádosti se zdůvodněním, že volič v den voleb pobyt v cele předpokládá, by se patrně se vstřícnou reakcí velitele příslušného zařízení nesetkalo.

Problém je také s voliči, kteří se nalézají v zařízení, jež se sice nalézá ve stejné obci, v níž mají trvalý pobyt, ale v jiném volebním okrsku. Na tuto skupinu totiž zákon nepamatuje a obecní úřad zapisuje pouze voliče, kteří mají trvalý pobyt mimo jeho správní obvod. Řešením pro ně není ani hlasování do přenosné volební schránky, kterou lze vyslat pouze v rámci území daného volebního okrsku. Zvláště ve větších městech se přitom může jednat o praktický problém, který je řešitelný pouze včasným obstaráním voličského průkazu. Patrně se jedná o technický nedostatek v zákoně: není totiž žádný věcný důvod, proč by obecní úřad právě tuto skupinu voličů nemohl zapisovat do zvláštního seznamu.

Při volbách do Senátu může být do zvláštního seznamu zapsán jen volič, který je přihlášen k trvalému pobytu v takovém volebním obvodu, kde jsou vol-

⁵ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, v platném znění (dále jen „ZVP“), zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „ZVK“), zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „VOZ“) a konečně zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (dále jen „ZEP“).

⁶ Srov. § 19 odst. 7 ZVP, § 36 odst. 8 ZEP, § 31 odst. 7 ZVK a § 33 odst. 7 VOZ.

⁷ ZVP i ZEP uvádějí také místo výkonu základní nebo náhradní vojenské služby. Tyto formy vojenské služby však zanikly s účinností k 1. lednu 2005 v důsledku přijetí zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), a zákona č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů. Související ustanovení ve volebních zákonech nebyla zrušena, stala se však neaplikovatelnými.

⁸ Ministerstvo vnitra počty voličů zapsaných do zvláštních seznamů nesleduje, přehled o nich mají pouze jednotlivé obecní úřady, které seznamy vedou. V souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2006 však o tento údaj požádal Veřejný ochránce práv. Na základě jeho požadavku MV vyzvalo jednotlivé krajské úřady, aby tyto počty zjistili u jednotlivých obecních úřadů spadajících do jejich správního obvodu. Uvedené číslo následně vzniklo jako součet těchto nahlášených údajů. Za jeho poskytnutí bych rád poděkoval JUDr. Darii Benešové, vedoucí oddělení volebního a sdružování MV ČR.

⁹ Ministerstvo vnitra: Stanoviska k otázkám voleb. Dotazy a odpovědi k volbám do Evropského parlamentu – dotazy volebních orgánů, otázka č. 17. http://www.mvcr.cz/volby/ep/dotazy/organy_volby_info.html (navštíveno 3. února 2007).

¹⁰ Podle § 26 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, v platném znění, může být do policejní cely umístěna osoba, která byla zajištěna, zadržena, zatčena, má být dodána do výkonu trestu odnětí svobody, byla předvedena z vazby k provedení procesních úkonů anebo byla předvedena za účelem zjištění její totožnosti. Doba zajištění nesmí přesáhnout 24 hodin, osoba zatčená či zadržaná musí být propuštěna nebo předána soudu do 24, resp. 48 hodin.

by vyhlášeny. Tím je kladena rozumná překážka tomu, aby mohl volič hlasovat v několika dílčích volbách do Senátu za sebou, tedy každé dva roky, kdy se obměňuje jedna třetina senátorů. Na druhou stranu se však nevyžaduje, aby byla nemocnice či jiné zařízení ve stejném obvodu, v jakém volič bydlí. Za předpokladu, že se tam právě konají volby, se proto může podílet na volbě senátora v libovolném místě, kde se nachází. V tomto ohledu jde o širší oprávnění než při – níže popsaném – hlasování na voličský průkaz.

Ve volbách do zastupitelstev krajů a obcí zákon tuto možnost distančního hlasování neposkytuje. Předpokládá se patrně, že v těchto volbách se volí do územně ohraničených, nikoliv celostátních orgánů, a proto není možné, aby voliči hlasovali mimo svůj okrsek. V případě obecních voleb takový přístup nelze označit za nerozumný. U krajských voleb však vznikají oprávněné pochybnosti, zda by nemohli volit alespoň voliči, kteří se nacházejí v jiné obci na území stejného kraje a svým hlasem by tedy ovlivnili složení stejného orgánu.

Patrně nejčastější formou distančního hlasování je **hlasování na voličský průkaz**. O jeho vydání může podle ZVP požádat volič, který nebude moci volit do Parlamentu ve volebním okrsku, v jehož seznamu je zapsán. Obdobnou možnost nabízí zákon ve volbách do Evropského parlamentu. Ve volbách do zastupitelstev krajů a obcí nikoliv, patrně ze stejných důvodů, které byly zmíněny výše.

Ve volbách do Parlamentu lze o voličský průkaz požádat buď písemným podáním, které musí být úřadu doručeno nejpozději 7 dnů před dnem voleb, anebo osobně až do okamžiku uzavření seznamu. Okamžik uzavření seznamu však nenastává pro všechny voliče ve stejnou dobu. Je vhodné připomenout, že se liší podle toho, zda jde o voliče zapsaného ve stálém seznamu, který vede obecní úřad, nebo o voliče ve zvláštním seznamu vedeném zastupitelským úřadem v zahraničí, tj. voliče s bydlištěm mimo území České republiky. Stálý seznam uzavře obecní úřad dva dny před dnem voleb v 16:00, zatímco zvláštní seznam uzavře zastupitelský úřad již 30 dnů před dnem voleb.¹¹ Vzniká tak poněkud paradoxní situace. V případě stálých seznamů musí volič doručit písemnou žádost nejpozději 7 dní před volbami, ale osobně o něj může požádat ještě o 5 dní dříve. Naproti tomu v zahraničí musí osobně o vydání průkazu požádat už nejpozději 30 dnů před

volbami, ale na doručení písemné žádosti mu zbývají ještě více než tři týdny.

Jak však naznačuje autorovi známá praxe některých zastupitelských úřadů, ve skutečnosti se tímto způsobem nepostupuje. Také ministerstvo vnitra ve svém harmonogramu úkolů a lhůt k volbám do Senátu na podzim 2006 uvádí, že konec lhůty pro osobní žádost o vydání voličského průkazu nastává 2 dny před dnem voleb jak na obecním, tak na zastupitelském úřadě.¹² Obdobně i v pokynech k volbám do Poslanecké sněmovny na jaře 2006: „*Na základě ustanovení § 6a odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu může volič požádat o vydání voličského průkazu ode dne vyhlášení voleb, což bylo 8. února 2006, a to písemným podáním opatřeným ověřeným podpisem voliče, doručeným nejpozději 7 dnů přede dnem voleb, tj. 26. května 2006, tomu, kdo zvláštní seznam vede, nebo osobně do okamžiku uzavření zvláštního seznamu, tj. 31. května 2006 do 16.00 hodin.*“¹³

Přestože tento postup podle mého názoru odporuje ustanovení zákona, věcně je rozumný. Panující rozpor by však bylo nepochybně vhodné odstranit, a to pokud možno změnou zákona. Jak se v praxi nejlépe ukázalo, žádný důvod pro rozlišování lhůt u obecních a zastupitelských úřadů neexistuje.

Voličský průkaz úřad voliči vydá nejdříve 15 dnů před dnem voleb, a to buď osobně, nebo poštou. Ve volbách do Poslanecké sněmovny s ním volič může hlasovat ve kterémkoliv volebním okrsku včetně zvláštních volebních okrsků v zahraničí. Ve volbách do Senátu je však omezen pouze na volební okrsky, které spadají do stejného volebního obvodu jako okrsek, ve kterém je volič přihlášen k trvalému pobytu. Toto ustanovení má patrně bránit „volební turistice“ – lze si teoreticky představit případ, že by některá menší politická strana svázela své příznivce z okolních volebních obvodů, a tím koncentrovala svou volební podporu do jediného obvodu, čímž by zvýšila svou šanci na výhru. Podobné chování je sice možné i při volbách do Poslanecké sněmovny, kde mu zákon nebrání, tam užívaný systém poměrného zastoupení je však vůči podobným snahám méně citlivý.¹⁴ Voličský průkaz se navíc vydává jen voličům v těch volebních obvodech, kde se (díleč) volby do Senátu právě konají.

Zvláštní postavení má ve vztahu k volbám do Senátu volič s bydlištěm mimo území České republiky. S voličským průkazem může volit ve kterémkoliv vo-

¹¹ Srov. § 28 odst. 4 VOZ a § 6 odst. 6 ZVP.

¹² Ministerstvo vnitra: Volby do Senátu Parlamentu České republiky konané ve dnech 20. a 21. října 2006 (1. kolo). Harmonogram úkolů a lhůt. <http://www.mvcr.cz/volby/2006/harmonogramsenat.html> (navštíveno 3. února 2007).

¹³ Ministerstvo vnitra: Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Odpovědi na frekventované otázky – FAQ: Možnost volit při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v zahraničí. http://www.mvcr.cz/volby/2006/dotazy_snemovna.html#zahranici (navštíveno 3. února 2007).

¹⁴ Ani to však nemusí platit absolutně. Všeobecně známý je případ Strany zelených, které ve volbách do PSP ČR v roce 2006 těsně unikly dva mandáty: v Libereckém kraji chybělo 266 hlasů, v Královéhradeckém kraji dokonce jen 75. To by jistě úvahám o volební turistice mohlo dát prostor: vždyť jen v sousedním Pardubickém kraji strana získala 17 148 hlasů (a stejně jako ve zmíněných krajích žádný mandát).

lebním okrsku. Na rozdíl od ostatních voličů tedy není vázán na volební obvod, do kterého patří podle trvalého pobytu; v jeho případě totiž žádný takový neexistuje. S tím souvisí i podstatně významnější zvýhodnění, které se týká samotného vydávání voličských průkazů. Tato skupina voličů jej totiž může získat v každých volbách do Senátu. Zatímco běžný volič má možnost zúčastnit se voleb do Senátu typicky jednou za šest let, zahraniční voliči ji mají každé dva roky. Navíc by se mohli zúčastnit i všech doplňovacích voleb. Ty se v posledních šesti letech konaly třikrát, teoreticky tak za tuto dobu svůj hlas ve volbách do Senátu mohli odevzdat šestkrát.

Tato nerovnost je do určité míry fakticky kompenzována tím, že zahraniční voliči se mohou voleb do Senátu zúčastnit výhradně ve volebním okrsku na území České republiky, což předpokládá vynaložení nemalého úsilí i nákladů. Také s ohledem na celkový počet voličů zapsaných ve zvláštních seznamech na zastupitelských úřadech proto nelze předpokládat, že by tato možnost byla masivně využívána. Přesto jde o zjevný zásah do principu rovnosti volebního práva.

Právní úprava voličských průkazů ve volbách do Evropského parlamentu se v některých ohledech liší. První rozdíl se týká lhůt pro podání žádosti, kterou je třeba podat už nejpozději 15 dnů před dnem voleb. Důvodem je podle vysvětlení Ministerstva vnitra specifická povaha těchto voleb, ve kterých mohou „*státní občané České republiky hlasovat navíc na území jiného členského státu EU. Údaje o zápisech státních občanů České republiky do volební evidence v jiném členském státě přejímá Ministerstvo vnitra jako komunikační centrála a dále je sděluje obecním úřadům, kde byl takový volič naposledy veden ve stálém*

seznamu voličů.“¹⁵ Zákon navíc požaduje písemnou formu žádosti, která musí být opatřena ověřeným podpisem voliče; na rozdíl od ZVP tedy chybí možnost požádat o voličský průkaz osobně. Ministerstvo vnitra však přijalo rozšiřující výklad, podle kterého je možné, aby volič požádal osobně, pokud písemnou žádost vyhotoví na místě. Úředně ověřený podpis na žádosti se v tom případě nevyžaduje, protože jeho totožnost může bezprostředně ověřit příslušný pracovník, který žádost přijímá.¹⁶ Ve skutečnosti se tedy režim vydávání voličských průkazů pro volby do Evropského parlamentu příliš neliší.

Od roku 2000 je také – pouze ve volbách do Poslanecké sněmovny¹⁷ – opět¹⁸ možné **hlasovat na zastupitelských úřadech v zahraničí**.¹⁹ Voliči, kteří mají bydliště mimo území České republiky, mohou být na základě své žádosti zapsáni do zvláštního seznamu, který vede zastupitelský úřad, v jehož územním obvodu bydlí. Žádost je třeba doručit nejpozději 40 dnů před dnem voleb. Zastupitelské úřady poté zvláštní seznamy uzavřou a předají Ministerstvu zahraničí a následně Ministerstvu vnitra. Voliči, kteří byli dosud vedeni ve stálém seznamu u některého z obecních úřadů v ČR, jsou z něj vyškrtnuti. Pokud by po návratu do ČR chtěli opět hlasovat ve svém původním volebním okrsku, musí – přestože to zákon výslovně neřeší – nejprve požádat zastupitelský úřad o vyškrtnutí ze zvláštního seznamu. Potvrzení o tom poté předloží obecnímu úřadu, případně okrskové volební komisi.

Na zastupitelském úřadě je však možné volit také na voličský průkaz, což je vhodné především pro voliče, kteří v zahraničí pobývají dočasně. V roce 2006 měla tato skupina voličů zhruba 45 % podíl na celkovém počtu hlasů, které byly v zahraničí odevzdány, což

¹⁵ Ministerstvo vnitra: Volby do Evropského parlamentu ČR. Informace k vydávání voličských průkazů při volbách do Evropského parlamentu. http://www.mvcr.cz/volby/ep/prukaz_volby_info.html (navštíveno 3. února 2007).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Je-li v zahraničí možné hlasovat pouze do jedné ze dvou komor Parlamentu, bylo by možné se ptát, zda jde o stav konformní s principem všeobecného volebního práva, jak je chápáno v ústavě a mezinárodních dokumentech. V Japonsku volič díky smíšenému volebnímu systému disponuje dvěma hlasy, voliči v zahraničí však až donedávna mohli hlasovat pouze v proporční části. V září 2005 Nejvyšší soud rozhodl, že takové omezení volebního práva je protiústavní (Parliamentary Developments – Japan. The World of Parliaments – Quarterly Review of the Inter-Parliamentary Union, č. 23, říjen 2006). Také podobná úprava v Arménii se stala předmětem opakované kritiky Benátské komise (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. CDL-AD(2006)018. Štrasburk, 12. června 2006, str. 13n.). Oba tyto případy s naší situací nejsou přímo srovnatelné, protože v nich jde o nerovnost hlasovacího práva ve volbách do stejné komory. Pochybnost však zůstává. Podle čl. 18 Ústavy se mají volby do Poslanecké sněmovny i do Senátu konat na základě všeobecného volebního práva a právo volit má každý občan ČR, který dosáhli věku 18 let. Vyplývá z toho příkaz ústavodávce, aby byly podmínky pro hlasování ve volbách do obou komor shodné, nebo je možné, aby zákon upravil faktické i právní překážky ve výkonu volebního práva odlišně?

¹⁸ Pro více informací o historii hlasování v zahraničí srov. FILIP, J.: Volební čas v zahraničí jako ústavní problém. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1/2002, str. 8–12 (zejm. pozn. 6 a 11).

¹⁹ Ve většině zemí bylo po dlouhou dobu možné hlasovat pouze na území státu. Zejména v anglosaských zemích byla postupně účast ve volbách umožněna také voličům, kteří se v zahraničí nacházeli ve službách státu, zvláště při výkonu vojenské služby. V současné době již možnost hlasovat v zahraničí patří k obvyklému standardu, podmínky se však liší. Podle srovnávací studie z roku 2004 tato možnost existuje ve 40 státech ze 63 zkoumaných, častěji v rozvinutých než nových demokraciích. Deset z nich ji však voličům poskytuje pouze po určité době od okamžiku, kdy přesídlili mimo území státu: tato doba se pohybuje od tří do dvaceti let. Např. v Německu činí obecně deset let, netýká se však voličů, kteří bydlí v jiném členském státě Rady Evropy. (MASSICOTTE, L., BLAIS, A., YOSHINAKA, A.: Establishing the Rules of the Game. Election Laws in Democracies. Toronto: University of Toronto Press, 2004, str. 30–32.)

je pravděpodobně více, než se původně předpokládalo. Celkově bylo v roce 2006 v zahraničí odevzdáno 6743 hlasů, což je o 79 % více než o čtyři roky dříve.²⁰

Hlasy, které jsou odevzdány ve zvláštních volebních okrscích v zahraničí, jsou započítávány do volebního kraje, který předem určí losem Státní volební komise (§ 27 ZVP). V roce 2006 byl takto vylosován Jihočeský kraj, o čtyři roky dříve Jihomoravský kraj. Ani v jednom případě neměly zahraniční hlasy vliv na celkové výsledky voleb. V roce 2006 však změnilo rozdělení mandátů mezi volební kraje, Jihočeský kraj díky těmto hlasům získal jednoho poslance navíc.²¹

2. NÁVRHY NA ZAVEDENÍ KORESPONDENČNÍHO HLASOVÁNÍ

V minulém volebním období byly Poslanecké sněmovně předloženy dva návrhy novelizace ZVP, které směřovaly k zavedení korespondenčního hlasování ve volbách do Parlamentu. Prvním z nich byl senátní návrh zákona, který původně připravila skupina senátorů ze Stálé komise Senátu pro kraje žijící v zahraničí.²² Jak během svého projednávání v Senátu, tak v Poslanecké sněmovně doznal řadu významných změn, které se týkaly mj. okruhu voličů, pro něž mělo být korespondenční hlasování zavedeno. Podle původního návrhu měla být tato možnost dostupná všem voličům. V rámci projednávání v Senátu byl však přijat komplexní pozměňovací návrh, který ji omezoval pouze na voliče v zahraničí. V této podobě byl návrh předložen Poslanecké sněmovně, která přijala další komplexní pozměňovací návrh, jenž počítal s korespondenčním hlasováním opět pro všechny voliče. Z důvodů, jež jádrem návrhu nijak nesouvisely, ovšem nakonec ve třetím čtení Poslanecká sněmovna návrh zákona nepřijala.²³

Během legislativního procesu tedy existovaly tři dosti odlišné podoby návrhu, které nemá smysl popisovat samostatně. Zaměřme se proto na poslední z nich, ve znění komplexního pozměňovacího návrhu, který přijala Poslanecká sněmovně. Tato verze obsahuje i podstatné části vládního návrhu, který byl předložen tři měsíce po senátním návrhu a Poslanecká sněmovna jej proto neprojednala.²⁴

Současná možnost osobního hlasování na zastupitelských úřadech byla v návrhu zachována, byla však rozšířena i o volby do Senátu, do kterého dosud v zahraničí hlasovat nelze. Termín pro podání žádosti o za-

psání do zvláštního seznamu byl však ze 40 dnů posunut už na 55 dnů před dnem voleb.

Významná odlišnost se týkala volebního kraje, resp. volebního obvodu, do kterého měl být hlas voliče započítáván. Zatímco dosud jsou všechny zahraniční zařazeny do jednoho vylosovaného volebního kraje, nově měl být hlas zařazen podle místa trvalého pobytu voliče na území ČR. Pokud by volič trvalý pobyt v ČR neměl, měla se za něj považovat adresa Magistrátu města Brna. Hlasy těchto voličů by se proto ve volbách do Poslanecké sněmovny vždy započítávaly do Jihomoravského kraje a v senátních volbách do volebního obvodu č. 59, sídlo: Brno-město.

Samotné korespondenční hlasování mělo být zavedeno pouze ve volbách do Poslanecké sněmovny, a to pro všechny voliče. Požádat o zaslání hlasovacích lístků pro korespondenční volbu měla být potřeba nejpozději 35 dnů před dnem voleb, osobně či písemným podáním opatřeným úředně ověřeným podpisem. Obecní, resp. zastupitelský úřad, v jehož stálém či zvláštním seznamu je takový volič veden, by mu poté zaslal hlasovací lístky příslušného volebního kraje, identifikační lístek a dvě obálky. První z nich by byla běžná úřední obálka se státním znakem, ve které se ve volební místnosti vhadují hlasovací lístky do volební schránky. Druhá, takzvaná doručovací, by obsahovala heslo „Volby–korespondenční hlasování“, zpáteční adresu úřadu, číslo volebního okrsku a druh a datum voleb.

Upravený hlasovací lístek by volič vložil do úřední obálky. Zároveň by do identifikačního lístku vyplnil své jméno, příjmení datum narození a adresu trvalého pobytu v ČR či bydliště mimo ČR. Součástí identifikačního lístku mělo být také prohlášení, že volič hlasuje osobně a v den hlasování je občanem České republiky. Vyplněný a podepsaný identifikační lístek a úřední obálku by pak volič vložil do doručovací obálky a odeslal příslušnému obecnímu či zastupitelskému úřadu.

Obecní úřad by všechny došlé obálky roztřídil podle volebních okrsků a předal příslušným okrskovým volebním komisím. Teprve ty by otevřely doručovací obálku, porovnaly údaje na identifikačním lístku s výpisem ze stálého či zvláštního seznamu a v případě souladu vhodily úřední obálku do volební schránky mezi ostatní odevzdané hlasy. Smyslem tohoto opatření mělo být zachování tajnosti voleb. V dalším zpracování by se již hlasy odevzdané osobně a korespondenčně nijak nelišily.

Při hlasování ve zvláštním volebním okrsku v zahraničí by volební komise po skončení hlasování mu-

²⁰ Více viz ANTOŠ, M.: Rozhodly letošní volby do Poslanecké sněmovny hlasy ze zahraničí? Právní rozhledy, č. 17/2006, str. 642–646.

²¹ Ibid, str. 643.

²² Tisk č. 945, Poslanecká sněmovna, IV. volební období a tisk č. 436, Senát, IV. funkční období.

²³ Součástí komplexního pozměňovacího návrhu, který vznikl v ústavně právním výboru, bylo snížení podílu preferenčních hlasů, potřebných pro posun kandidáta do čela kandidátní listiny, ze sedmi na pět procent. S touto změnou nesouhlasili poslanci ODS, kteří jinak patřili k zastáncům zavedení korespondenčního hlasování. V závěrečném hlasování proto návrh nepodpořili. Pro návrh zákona bylo celkem 73 poslanců, ke schválení však bylo zapotřebí alespoň 86 hlasů.

²⁴ Tisk č. 1075, Poslanecká sněmovna, IV. volební období.

sela nejprve roztrdit hlasovací lístky podle volebních krajů. Samostatně pro každý kraj by poté provedla sečtení hlasů.

3. HODNOCENÍ NEPŘIJATÉHO NÁVRHU

Při hodnocení popsané úpravy je třeba rozlišit dopady na voliče, kteří by korespondenčně volili na území České republiky, a na voliče v zahraničí.

a) DOPADY ZAVEDENÍ KORESPONDENČNÍHO HLASOVÁNÍ PRO VOLIČE V ČR

Z hlediska voličů na území ČR podle mého soudu nejde o významný posun. Volič by sice mohl svůj hlas odevzdat prostřednictvím pošty a skutečně si tak ušetřit cestu do volební místnosti. Předtím by však musel požádat o zaslání hlasovacích lístků pro korespondenční volbu, a to buď osobně na obecním úřadě, nebo písemně s úředně ověřeným podpisem. V každém případě by to pro něj tedy znamenalo cestu na úřad či k notáři, a to nejpozději 35 dnů před volbami. Ve skutečnosti by tak šlo o výrazně komplikovanější formu hlasování, s ohledem na delší lhůty dokonce méně dostupnou než stávající možnost hlasování na voličský průkaz.

Proto se domnívám, že by této možnosti využily řádově tisíce, maximálně desítky tisíc voličů v ČR, kterým by podstoupení složité procedury stálo za odevzdání jejich hlasu. Lze však předpokládat, že takto angažovaná skupina voličů hlasuje i dnes. Od zavedení korespondenčního hlasování v této formě si proto nelze slibovat žádné zvýšení volební účasti. Pokud tedy důvodová k vládnímu návrhu vycházela při kalkulaci nákladů pro státní rozpočet z toho, že korespondenční formu zvolí jedna polovina či jedna třetina oprávněných voličů, to znamená 4, resp. 2,64 milionu voličů, šlo zjevně o odhad nadsazený přinejmenším o několik řádů.²⁵

b) DOPADY PRO VOLIČE V ZAHRANIČÍ

Druhým případem jsou dopady na voliče v zahraničí. Podle důvodové zprávy k senátnímu návrhu novely „se odhaduje, že v zahraničí se v době voleb zdržuje cca 250 000 státních občanů České republiky“. Pokud tedy dosavadní možnost hlasovat do Poslanecké sněmovny na zastupitelských úřadech využívaly řádově tisíce lidí, znamená to účast kolem 2–3%. Jedním z důvodů takto nízkého zájmu byla patrně nutnost dostavit se osobně na zastupitelský úřad, a to – přinejmenším v některých případech – dokonce dvakrát: pro žádost

o zapsání do zvláštního seznamu a k samotnému hlasování. Pro řadu voličů to muselo znamenat překonání značné vzdálenosti a vynaložení nemalých finančních i časových nákladů, které převýšily subjektivní hodnotu odevzdaného hlasu. Novela se navíc snažila přístup ke korespondenčnímu hlasování zjednodušit zvláštní úpravou ověřování podpisů, nutného pro písemnou žádost o zaslání lístků či zápis do zvláštního seznamu. Nově by stačilo, aby ho ověřil příslušný cizozemský orgán nebo osoba ve státě působnosti zastupitelského úřadu, jemuž by byl doklad předkládán. Nebylo by nutné získávat apostilní doložku, případně ověřovat přímo na zastupitelském úřadu jako dosud.

Přínos zavedení korespondenčního hlasování by však byl omezen tím, že by o ně volič musel žádat před každými volbami zvlášť. V některých zemích je přitom možné se ke korespondenčnímu hlasování přihlásit na dobu neurčitou, což vede k vyššímu komfortu voličů a tedy i k vyšší volební účasti. Zastupitelský úřad by tuto skutečnost mohl poznamenat do zvláštního seznamu a ve všech následujících volbách voliči zasílat hlasovací lístky, aniž by byla třeba další žádost.

c) ROZLIŠOVÁNÍ ZAHRANIČNÍCH VOLIČŮ PODLE MÍSTA TRVALÉHO POBYTU

Snaha rozlišit voliče, hlasující v zahraničí, podle místa jejich trvalého pobytu v ČR, byla jistě vedena chvályhodnými pohnutkami. Pro voliče by jistě bylo příjemné, že může svým hlasem ovlivnit výběr poslanců za svůj volební kraj, i pokud je v den voleb v zahraničí a odevzdává jej na zastupitelském úřadě. Na druhou stranu – zejména při volbách do Poslanecké sněmovny dle systému poměrného zastoupení – je otázkou, zda je skutečně geografické rozdělení natolik zásadní, aby byl takový postup nezbytný. Zjevně totiž vede k citelnému zkomplikování práce zastupitelských úřadů a zvláštních okrskových komisí, které musejí mít připraveno dostatečné množství hlasovacích lístků ve 14 různých sadách pro 14 různých volebních krajů. Při počtu 26 subjektů, které kandidovaly ve volbách do PS v roce 2006, to může být až 364 různých hlasovacích lístků. Ty musí zastupitelský úřad nechat předem vytisknout, a to v tolika kopiích, aby bylo jisté, že se dostane na každého voliče, který se dostaví.

Vzniká navíc zvláštní situace. Pokud si volič z Pardubic nechá vystavit voličský průkaz, aby mohl hlasovat při služební cestě do Varšavy, bude na tamním zastupitelském úřadě moci odevzdat hlas pro kandidátní listinu ze svého kraje. Jestliže však se stejným průkazem bude chtít odevzdat svůj hlas v sousedním Hradci Králové, bude mít na výběr jen z kandidátních listin zaregistrovaných v Královéhradeckém kraji.

V tomto kontextu mi není zřejmé, proč novela opustila dosavadní praxi, podle které byly všechny za-

²⁵ Ibid, str. 27n.

hraniční hlasy započítávány do jednoho předem vylosovaneho kraje. Pokud by důvodem byl zájem na tom, aby každý volič hlasoval výhradně v rámci svého volebního kraje, musel by se projevit i v úpravě hlasování na voličský průkaz na území ČR. To se nestalo. Nechce se věřit, že by skutečným důvodem mohla být snaha „rozptýlit“ zahraniční hlasy do různých volebních krajů, a snížit tak pravděpodobnost, že by mohly ovlivnit rozdělení mandátů. Vzhledem k řadě velmi těsných výsledků v jednotlivých krajích, kterých jsme byli svědky ve volbách v roce 2006, by tato změna ostatně mohla mít důsledek právě opačný.

Nová úprava se měla dotknout i těch zahraničních voličů, kteří trvalý pobyt na území ČR nemají, což jsou především osoby žijící v zahraničí dlouhodobě. Všechny jejich hlasy by se – vzhledem k výše zmíněné fikci trvalého pobytu na adrese Magistrátu města Brna – započítaly do Jihomoravského kraje (ve volbách do PSP), resp. do volebního obvodu č. 59, sídlo: Brno-město (ve volbách do Senátu). Na rozdíl od současné úpravy by se tak tento volební kraj nelosoval, ale byl by pevně určen. Je otázkou, nakolik je takový přístup legitimní, a to především z hlediska obyvatel tohoto kraje a obvodu, kteří mají oprávněný zájem vysílat do Parlamentu své zástupce.

Ve volbách do Poslanecké sněmovny lze vycházet z toho, že počet mandátů, které jednotlivé kraje obsadí, se řídí počtem v nich odevzdaných hlasů. Pokud by se tedy voleb zúčastnil větší počet zahraničních voličů, zvýšila by se i reprezentace Jihomoravského kraje (stejně jako se to v roce 2006 stalo v Jihočeském kraji). S jistou mírou zjednodušení by se proto dalo dojít k závěru, že zastoupení „místních“ voličů s trvalým pobytem v Jihomoravském kraji by zůstalo nedotčeno a vedle toho by byli v rámci jejich kraje zvoleni další poslanci, jejichž výběr by reflektoval hlasy odevzdané zahraničními voliči.

Stejná úvaha nám však nepomůže v případě voleb do Senátu, které probíhají v jednomandátových obvodech. Senátorem může být zvolen pouze jeden kandidát, který je vzhledem k charakteru volebního systému zpravidla považován za reprezentanta svého obvodu. Při minulých volbách, které se ve volebním obvodu č. 59 konaly v roce 2006, bylo v seznámech zapsáno necelých 98 tisíc voličů. Prvního kola (jež mělo tradičně vyšší účast vzhledem k současnému konání obecních voleb) se jich zúčastnilo 34 tisíc, druhého kola 18 tisíc. Nelze přesně říci, kolik voličů by k nim mohlo přibýt ze zahraničí. Určité vodítko může poskytnout údaj o počtu hlasů odevzdaných v zahraničí ve volbách do PSP v roce 2006, na druhou stranu zde jde o tzv. druhořadé

volby a navíc část voličů by hlasovala v obvodech dle svého trvalého pobytu. Pokud však budeme vycházet např. z účasti ve výši 6 000 osob (což je stále relativně malé procento z 250 000 občanů zdržujících se v zahraničí), znamenalo by to jednu čtvrtinu z celkového počtu hlasů odevzdaných ve druhém kole. Pravděpodobnost, že by tyto hlasy mohly ovlivnit výsledek voleb v tomto obvodu, je proto nemalá. Voliči s trvalým pobytem ve volebním obvodu č. 59 by tak mohli oprávněně namítat, proč právě jejich právo vybrat si svého senátora má být v porovnání s voliči v jiných obvodech omezeno.

Zařazení zahraničních voličů bez trvalého pobytu do tohoto obvodu má i další souvislosti. Podle § 59 odst. 2 ZVP „v případě, že počet obyvatel v některém volebním obvodu poklesne nebo se zvýší o 15 procent oproti průměrnému počtu obyvatel připadajícímu na jeden mandát v České republice, změní se území volebních obvodů“. K tomu je nutné přijetí novely ZVP, resp. jeho přílohy č. 3, k čemu dosud došlo dvakrát.²⁶ Smyslem je zachování rovnosti volebního práva obyvatel jednotlivých volebních obvodů. Český statistický úřad má podle § 97 ZVP povinnost, aby pověřeným obecním úřadům v sídle volebního obvodu, kde se v tom roce konají volby, sděloval počet obyvatel volebního obvodu na území České republiky. Při absenci legální definice obyvatele v ZVP²⁷ lze z toho odvodit, že pro stanovování území volebních obvodů jsou rozhodní pouze obyvatelé na území České republiky. Pokud by tedy zákon do jednoho konkrétního volebního obvodu zařadil i hlasy voličů ze zahraničí, ke kterým by však při určování velikosti obvodu nepřihlížel, znamenalo by to zásah do rovnosti volebního práva. Zatímco v jiných obvodech by jeden zvolený senátor připadal zhruba na 100 tisíc voličů, v tomto jediném obvodu by bylo voličů více. Váha hlasu každého z nich by proto byla odpovídajícím způsobem snížena.

Ani další dvě možnosti výkladu, které jdou mimo rámec zákona, přitom nevedou k výrazně lepšímu výsledku. První z nich je výrazně extenzivní výklad pojmu obyvatel, pod který by byli zařazeni všichni občané ČR bez trvalého pobytu na jejím území, kteří pobývají v zahraničí. Vzhledem k výše citovaným odhadům o jejich počtu by to však znamenalo zřídit pro ně přinejmenším dva samostatné volební obvody; a s ohledem na citelně nižší volební účast této skupiny by pak naopak došlo k významnému zásahu do rovnosti hlasu opačným směrem. Takový výklad je zjevně nepřijatelný. Druhá možnost spočívá v tom, rozšířit pojem obyvatel v ZVP pouze o ty státní občany ČR, kteří jsou zapsáni ve zvláštních seznámech u zastupitel-

²⁶ Srov. zákon č. 418/2004 Sb. a 323/2006 Sb.

²⁷ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), v platném znění, pod tímto pojmem rozumí: „a) státní občany České republiky; b) cizince s povoleným trvalým pobytem na území České republiky, cizince s povoleným přechodným pobytem na území České republiky na dobu delší než 90 dnů a občanech Evropské unie, kteří na území České republiky hodlají přechodně pobývat po dobu delší než 3 měsíce; c) cizince, kterým byla na území České republiky udělena mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany.“ (§ 1, odst. 1 a 2). Jde však o definici pouze pro účely tohoto zákona a i vzhledem ke svému obsahu je pro naše hledání výkladu § 59 odst. 2 nepřínosná.

ských úřadů. Při stanovování území volebních obvodů by na ně mohl být brán zřetel a pro tento účel by mohli být připočtení k obyvatelům s trvalým pobytem ve volebním obvodě č. 59. Ani tato možnost však není prosta problémů. Zaprvé by v tom případě došlo ke sčítání údajů o počtu obyvatel (což je pojem podstatně širší) s údajem o počtu voličů, což by při porovnání s jinými obvody opět vedlo k určité nerovnosti. Zadržet počet voličů zapsaných v těchto zvláštních volebních seznamech může před každými volbami podléhat podstatným změnám, na něž nebude možné dostatečně pružně reagovat změnou zákona.

Je třeba připustit, že řešení, jež by tyto kritické podmínky zcela odstranilo, se nehledá jednoduše. Zařazením voliče do konkrétního obvodu navíc navrhovaná úprava úspěšně odstraňovala stávající situaci, kdy volič zapsaný ve zvláštním seznamu na zastupitelském úřadě může volit ve kterýchkoliv volbách do Senátu. V tomto ohledu ji lze proto považovat za přínosnou. Přesto by podle mého názoru bylo podstatně vhodnější, pokud by bylo zachováno dosavadní losování volebního kraje (a nově i volebního obvodu). Výhrada, týkající se rovnosti volebního práva, by v případě voleb do Senátu zůstala zachovaná. Lze ji však po mém soudu podstatně lépe odůvodnit v případě, že se takto „postížené“ volební obvody v každých volbách mění a jejich výběr podléhá náhodě, než když jde o stále stejný obvod, který svým rozhodnutím určil zákonodárce. Problém s frekvencí hlasování do Senátu by pak bylo možné vyřešit i tak, že by se voleb mohl zúčastnit pouze volič, který nehlasoval v předcházejících dvou volbách do Senátu (k opakovaným a doplňovacím volbám by se pro tyto účely nepřihlíželo), což by zvláštní okrsková komise zjišťovala podle záznamů ve zvláštním seznamu voličů.

Otázkou zůstává, zda by pak do takto vylosovaného kraje, resp. obvodu měly být započteny všechny hlasy odevzdané v zahraničí, anebo zda by rozlišování volebních krajů a obvodů mělo být zachováno alespoň pro ty voliče, kteří trvalý pobyt na území ČR mají. V neprospěch tohoto postupu hovoří vyšší administrativní náročnost a finanční náklady. Pochybnosti se však vznášejí i nad zajištěním tajnosti volebního aktu, což je jeden z podstatných principů, který zaručuje jeho skutečnou svobodu. Vzhledem k nízkému počtu voličů je to již dnes v některých zvláštních volebních okrscích problém. Všechny volební místnosti jsou sice vybaveny oddělenými prostory, aby byla zajištěna tajnost hlasování, a volič do volební schránky vhaduje lístek v úřední obálce. Pokud se však celkový počet odevzdaných hlasů pohybuje v jednotkách, identifikace konkrétního voliče a jeho hlasu patrně není nemožná. Vzhledem k – jinak velmi záslužnému – volebnímu serveru ČSÚ přitom tato informace není dostupná jen volební komisi, ale v podstatě komukoliv. Například tedy víme, že v Ghaně byli v roce 2006 ve zvláštním sezna-

mu zapsáni 3 voliči, odevzdaný byly 3 hlasy, všechny pro ODS, v KLDŘ 8 hlasů, z toho 7 pro ODS a 1 pro KDU-ČSL apod.²⁸ Pokud by se odevzdané hlasy ještě dále rozdělily podle volebních krajů a obvodů, do kterých jednotliví voliči patří dle svého trvalého pobytu v ČR, ztratila by už povinná úprava hlasovacích lístků za plentou svůj smysl úplně. S nadsázkou lze říci, že kdyby se voliči podepsali přímo na úřední obálku, na míře utajení jejich hlasování by to už nezměnilo nic.

Zájem na tom, aby každý volič hlasoval ve volebním kraji či obvodu, do něhož patří místo jeho trvalého pobytu, mi ve srovnání s těmito argumenty připadá nedostatečný k tomu, aby ospravedlnil toto rozlišování. Tím spíše, že pro hlasování na voličský průkaz na území ČR podobná úprava neexistuje. Soudím proto, že i tyto hlasy by bylo vhodnější započítat do vylosovaného volebního kraje či obvodu spolu s ostatními hlasy ze zahraničí.

d) HLASOVÁNÍ NA VOLIČSKÝ PRŮKAZ VE VOLBÁCH DO SENÁTU

S touto otázkou souvisí i hlasování na voličské průkazy ve volbách do Senátu obecně. Navrhovaná úprava tuto možnost zaváděla na zastupitelských úřadech, úpravu pro hlasování na území ČR však neměnila. Volič s voličským průkazem by tak i nadále mohl volit pouze ve volebních okrscích, které patří do volebního obvodu, v němž má trvalý pobyt. Výsledkem by mohla být poněkud kuriózní situace. Např. volič z Ústí nad Labem, který by byl v den voleb v Brně, by tam volit nemohl. Jestliže by se ovšem rozhodl investovat svůj čas a pohonné hmoty a odjel do nepříliš vzdálené Bratislavy, mohl by svůj hlas odevzdat bez problémů, a to dokonce svému ústeckému kandidátovi. Podle mého názoru je proto na místě zamyslet nad tím, zda je obava z případné „volební turistiky“ ve volbách do Senátu skutečně natolik závažná a naléhavá, aby odůvodňovala omezení platnosti voličského průkazu pouze na stejný volební obvod.

4. OBECNÁ ÚVAHA O PŘÍNOSECH A RIZICÍCH ZAVEDENÍ KORESPONDENČNÍHO HLASOVÁNÍ

Nad rámec konkrétního návrhu, který byl projednáván v Poslanecké sněmovně, je vhodné si položit otázku, jaké jsou obecně přínosy a rizika zavedení korespondenčního hlasování. Na první část jsme už odpověděli. Především pro zahraniční voliče, kteří musejí kvůli návštěvě volební místnosti překonávat značné vzdálenosti, přináší značné zjednodušení volebního aktu. Pokud by se oproti navržené úpravě poněkud zjednodušila procedura podávání žádostí o zaslání hlasova-

²⁸ Údaje pocházejí ze serveru www.volby.cz.

cích listků, mohlo by zavedení korespondenčního hlasování zvýšit i volební účast tuzemských voličů, která v dlouhodobém měřítku klesá.

Možnost korespondenčního hlasování však přináší i nemalá rizika, o kterých se podle mého názoru dosud nediskutovalo v dostatečné míře. Mezi principy voleb v České republice patří osobní a tajné hlasování; jejich hlavním smyslem je zajistit svobodný projev vůle každého voliče. Před kým má být však hlasování voliče utajeno? Vzhledem k současné právní úpravě se zdá, že především před volební komisí, před státem. Důvodem jsou patrně zkušenosti s povinně-nepovinným manifestačním hlasováním v době nedávno minulé. Volební zákon proto tajné hlasování chápe jako povinnost. Volební komise nesmí umožnit hlasování komukoliv, kdo se před odevzdáním hlasu neodebral za plentu a v odděleném prostoru neuložil hlasovací lístek do úřední obálky (§ 19a odst. 3 ZVP). Také navrhovaná úprava korespondenčního hlasování řešila – systémem oddělených obálek – především to, aby konkrétního voliče s jeho hlasem nemohla spojit volební komise, případně obecní úřad.

Vnímat však potřebu tajného hlasování pouze ve vztahu k orgánům veřejné moci je podle mého názoru nemístně zužující přístup. Hlasování by mělo zůstat tajné vůči komukoliv – jediné tak je možné zajistit, že se volič může skutečně svobodně rozhodnout o tom, komu odevzdá svůj hlas.²⁹ V období První republiky volební zákon dokonce ukládal volebním komisím povinnost, aby zkontrolovaly, zda má volič před vstupem za plentu k dispozici všechny volební lístky, a pokud ne, měly mu chybějící doplnit.³⁰ Takové ustanovení dnes ve volebním zákonodárství bohužel chybí.

Britští autoři Sarah Birch a Bob Watt, kteří se zabývali sluchitelností distančního elektronického hlasování s evropskými principy voleb, si položili otázku, proč je tajné hlasování tak důležité. „V soukromí hlasovací kabiny může volič volit libovolným způsobem, který si vybere, a může tak učinit z jakéhokoliv důvodu, ať už je špatný nebo dobrý. Není odpovědný nikomu kromě svého vlastního svědomí. Pokud je však tajnost hlasování narušena, vzniká možnost, že bude volič odpovědný někomu jinému. Jestliže úprava lístků probíhá společně v rámci rodiny nebo mezi přáteli, svědomí jednotlivých voličů může ustoupit druhým z důvodů loajality ke skupině nebo rodinných vazeb.“³¹ Nelze nepo-

chybně nic namítat proti tomu, aby se v rodině nebo mezi přáteli diskutovalo o politických otázkách, a to ani tehdy, pokud jeden druhého přesvědčuje o tom, jak má volit. Nakonec je to však pouze volič, který se v soukromí volební místnosti rozhodne, komu svůj hlas odevzdá. Pokud však volební akt přesuneme do jiného, nekontrolovaného prostředí, tato volnost vůle se výrazně omezí. Svoboda hlasování vyplývá mimo jiné z jeho tajnosti, a to nejen vůči veřejné moci.

Je pravda, že v některých zemích možnost hlasování v nekontrolovaném prostředí existuje. Podle průzkumu mezi 30 členy Rady Evropy z roku 2004³² jde o 15 zemí, tedy jednu polovinu. Devět z nich však tuto možnost omezuje pouze na hlasování ze zahraničí, pouze zbývajících šest jí poskytuje i voličům na svém území. Také zde je však zpravidla nutné splnit některé dodatečné podmínky. V Německu se vyžaduje vážný důvod, který voliči znemožňuje hlasovat osobně ve svém volebním okrsku,³³ podobná úprava je také v Irsku. Ve Finsku je korespondenční hlasování omezeno pouze na určitý druh referend, zatímco při běžných volbách je možné dřívější např. na poště, kde se však vyžaduje prokázání identity. Pouze ve Španělsku, Švýcarsku a Spojeném království je korespondenční hlasování dostupné každému voliči bez dalších podmínek.

Odlíšné jsou i pohledy ústavních soudů v Evropě. Pro přehled uvedme dva přístupy z našich sousedních zemí. Druhý senát Spolkového ústavního soudu SRN tamní úpravu přezkoumával už v roce 1967 a došel k závěru, že je v souladu se zásadami obsaženými v Základním zákoně. Vyšel především z toho, že za dodržení patřičného standardu hlasování je odpovědný volič, který je také stvrzuje svým prohlášením. V případě, že by jej nevyplnil podle pravdy, mu hrozí trestněprávní sankce. Důležité také je, že korespondenční hlasování je podmíněno vážnými důvody na straně voliče, nemůže tak tedy hlasovat každý. Podruhé se k této otázce vrátil v roce 1981 při projednávání stížnosti na konkrétní zneužití tohoto institutu v obecních volbách, ani tehdy jí však nevyhověl.³⁴ Naproti tomu rakouský Ústavní soud, který obdobnou otázku řešil v roce 1985, shledal hlasování poštou za neslučitelné s principy osobního a tajného hlasování. O čtyři roky později ovšem došel k závěru, že v rozporu s ústavou je také vázat výkon volebního práva na pobyt na území Rakouska.³⁵ V současné době proto v rakouských

²⁹ Srov. PAVLÍČEK, V.: Volební zákon neodpovídá ústavní listině. In: O české státnosti – úvahy a polemiky. 2. díl. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, str. 81–82.

³⁰ § 38 zákona č. 123/1920 Sb., kterým se vydává řád volení do poslanecké sněmovny.

³¹ BIRCH, S., WATT, B.: Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret. The Political Quarterly, č. 1/2004, str. 63.

³² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe. CDL-AD(2004)012. Štrasburk, 18. března 2004, str. 6–10.

³³ Srov. § 17 odst. 2 ve spojení s § 14 odst. 3 Spolkového volebního zákona (Bundeswahlgesetz, BWG).

³⁴ Srov. rozhodnutí BVerfGE 21, 200 („Briefwahl“) a BVerfGE 59, 119 („Briefwahl II.“).

³⁵ Srov. rozhodnutí G18/85 a G218/88.

volbách mohou voliči s pobytem v zahraničí hlasovat korespondenčně, zatímco ostatní voliči tuto možnost nemají. Tento stav by bylo možné změnit pouze novelizací rakouské ústavy.³⁶

Rovněž Kodex správných postupů ve volebních záležitostech, který v roce 2003 přijala Benátská komise, nedoporučuje široké užívání korespondenčního hlasování, jež v sobě obsahuje řadu problémů, včetně „zvýšeného rizika rodinného hlasování“. Za určitých podmínek však může být korespondenční hlasování použito k tomu, aby umožnilo účast ve volbách pacientům v nemocnicích, osobám ve vazbě, osobám s omezenou pohyblivostí a voličům bydlejícím v zahraničí, pokud zde není riziko podvodu či zastrahování.³⁷

Vedle omezení svobody hlasování jednotlivých voličů existuje i riziko kupování hlasů. V různých volbách v České republice již došlo k případům, které by bylo možné označit za hraniční. Kandidující subjekty např. slíbily uspořádání losování o hodnotné ceny v případě, že dosáhnou vítězství ve volbách. Před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2006 dokonce řada podnikatelů nabízela slevu všem zákazníkům, kteří u nich během volebních dnů odevzdají nepoužité hlasovací lístky KSČM a ČSSD.³⁸ Za současné právní úpravy však většímu rozmachu podobných snad brání nemožnost ověřit, zda konkrétní volič skutečně odevzdal či neodevzdal svůj hlas pro určitý kandidující subjekt; i v případě, že se volič určitého lístku předem zbaví, ve volební místnosti může požádat o novou sadu. Zavedení korespondenčního hlasování by však tento stav změnilo: bylo by například možné lístek vyplnit přímo před třetí osobou a rovnou odeslat, případně jej dokonce „prodat“ někomu třetímu. S ohledem na minulou snahu ovlivnit volební chování voličů hmotnými motivacemi, které s politikou nesouvisí, by podle mého názoru bylo odvážné tvrdit, že se podobné snahy o zneužití korespondenčního hlasování nevyskytnou.³⁹

Je proto nezbytné vážně přemýšlet o přínosech

i rizicích zavedení korespondenčního hlasování. Obě zmíněné výhrady nepochybně nemají absolutní charakter a za předpokladu, že existuje závažný a odůvodněný zájem na tomto způsobu modernizace voleb, mohou být shledány jako nedůležité. Legitimním zájmem může být snaha zvýšit volební účast, případně umožnit hlasování skupinám voličům, pro které je dnes praktickými překážkami nedostupné. Domnívám se, že v případě zahraničních voličů takový zájem skutečně existuje, zatímco rizika zneužití jsou vzhledem k jejich rozptýlení po světě podstatně nižší. Naopak v případě domácích voličů žádný důležitý důvod k zavedení korespondenčního hlasování nevidím, alespoň ne v přeložené podobě. Vládní stanovisko k původnímu senátnímu návrhu uvádí, že „předložený návrh zákona fakticky zakládá nerovné postavení voličů, neboť volba korespondenčního způsobu hlasování by byla možná pouze pro voliče zapsané ve zvláštním seznamu voličů vedeném zastupitelským úřadem“.⁴⁰ To však jako argument neobstojí: zavedení korespondenčního hlasování pouze pro voliče v zahraničí ve skutečnosti pouze odstraňuje faktickou nerovnost, která vyplývá z odlišné dostupnosti volebních místností.⁴¹

5. ZÁVĚR

Ani jeden z návrhů na zavedení korespondenčního hlasování nebyl v minulém volebním období přijat. Přestože z toho především zahraniční voliči mohou být zklamaní, lze snad spatřovat výhodu v tom, že tvůrci případného dalšího návrhu mají příležitost se ještě jednou zamyslet nad všemi jeho dopady.

Domnívám se, že zavedení korespondenčního hlasování pro zahraniční voliče by bylo vítanou změnou, která by odstranila stávající překážku ve výkonu volebního práva *de facto*.⁴² V tomto textu jsem se však snažil naznačit některé úpravy původního návrhu, kte-

³⁶ PROSSER, A., KOFLER, R., KRIMMER, R.: Current state of public elections over the Internet in Austria. In: e-Voting.at: Entwicklung eines Internet-basierten Wahlsystems für öffentliche Wahlen. Vídeň: Institute für Informationsverarbeitung und Informationswirtschaft, 2002, str. 50.

³⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. CDL-AD(2002)023rev. Štrasburk, 23. května 2003, str. 34.

³⁸ VACA, J.: Podnikatelé nabízejí slevu za lístky KSČM. Zprávy.iDNES.cz, 2. června 2006 1:00.

³⁹ Ve snaze získat lákavou možnost „kontrolovat“ hlasování jednotlivých voličů mohou strany projevit nebývalou vynalézavost. Giovanni Sartori zmiňuje způsob dříve rozšířený v Itálii, který využíval preferenčního hlasování. Voliči mohli označit až tři kandidáty, což skýtalo možnost každému přidělit unikátní číselnou kombinaci a následně identifikovat a zkontrolovat jeho hlasovací lístek (SARTORI, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, str. 30). Např. při 25 kandidátech na listině lze takto získat 2 300 unikátních tříprvkových kombinací (a dalších 3 000 dvouprvkových), což pro pokrytí volebního okrsku bohatě postačuje. Doufám však, že tato poznámka nebude pochopena jako návod pro nákup hlasů před příštími volbami.

⁴⁰ Tisk č. 945/1, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, str. 2.

⁴¹ Srov. též MITROU, L., GRITZALIS, D., KATSIKAS, S., QUIRCHMAYR, G.: Electronic voting: Constitutional and legal requirements, and their technical implications. In: GRITZALIS, D. A. (ed.): Secure Electronic Voting. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2003, str. 47.

⁴² Benátská komise pro tyto případy používá pojem *de facto disenfranchisement*. Srov. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. CDL-AD(2006)018. Štrasburk, 12. června 2006, str. 13n.

ré by mohly vést k lepšímu výsledku. Především jde o rozlišování volebních krajů a obvodů podle trvalého pobytu voliče, které je podle mého názoru zbytečné a v některých případech dokonce kontraproduktivní. Ke zvážení je také trvalé přihlášení se ke korespondenčnímu hlasování, které by voliče zbavilo povinnosti podávat žádost před každými volbami.

Naproti tomu zavedení korespondenčního hlasování pro voliče na území ČR by podle mého názoru v navržené podobě nepřineslo zlepšení volební účasti, ani by výrazněji nezvýšilo komfort voličů. Vzhledem k významným rizikům, která jsou se zavedením této formy hlasování spojena, zejména pokud jde o omezení tajného hlasování, by proto mělo nejprve dojít k dosta-

tečné odborné diskusi o všech souvisejících otázkách. Stav, kdy je korespondenční hlasování zavedeno výhradně pro voliče v zahraničí, je přitom v evropském kontextu běžný.

Modernizace volební procedury je nepochybně jednou z vítaných možností, která by mohla zabránit pokračujícímu poklesu volební účasti. Korespondenční hlasování však nepochybně není jediným směrem, kterým by se úvahy reformátorů měly ubírat. Významným zlepšením by mohlo být například zavedení dřívějšího hlasování na frekventovaných místech či celostátní evidence, která by voličům umožnil hlasovat v libovolné volební místnosti i bez voličského průkazu.