

Volební čas v zahraničí jako ústavní problém

Jan Filip*

1. ÚVODEM

Jedním z postulátů svobodných a demokratických voleb je obecnost volebního práva. Boj o ni byl náplní snah o volební reformy po celé 19. století a první polovině 20. století. Pak se již pozornost obrátila a dosud stále spočívá v naplnění rovnosti volebního práva. Nicméně problematika obecného volebního práva ještě stále není uzavřeným problémem nejen teorie volební legislativy, nýbrž i praxe. Ačkoli by se mohlo zdát, že přiznání volebního práva všem občanům bez ohledu na pohlaví, barvu pleti, vyznání, majetek, vzdělání, gramotnost atd. tento problém definitivně vyřešilo, stále zde zůstává otevřená otázka, která s obecností volebního práva přímo souvisí. Je to problém, jak chápat „odůvodněná omezení“ (reasonable restrictions) ve smyslu čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (MPOPP).

První přípustné omezení uvádí samotný čl. 25 MPOPP, když výslovně hovoří o občanech.¹ Jiné přípustné censy výslovně neuvádí, není však pochyb o tom, že sem patří census věku, přičemž státy mají možnost věkovou hranici upravit s ohledem na své

specifické hospodářské, politické, kulturní, historické a sociální poměry. Dále to může být census pobytu (z hlediska délky nebo pouhého prostého přihlášení se – politický pobyt), popř. způsobilosti k právním úkonům, bezúhonnosti (osoby ve výkonu trestu).² Naše Listina v čl. 21 a Ústava ČR v čl. 18 ovšem stanoví pouze dva censy (věkový a státoobčanský). Pokud jde o další obecně připuštěné censy, jde naše ústavní úprava podstatně dále a nepřipouští je. Nevylučuje však (čl. 21 odst. 3 Listiny, čl. 20 Ústavy ČR), že obyčejný zákon stanoví podmínky³ výkonu volebního práva. V takovém případě osoba sice má volební právo, nemůže je však bez splnění těchto podmínek vykonat.

2. HLASOVÁNÍ V ZAHRAIČÍ A JEHO DOPAD NA POČÍTÁNÍ TZV. VOLEBNÍHO ČASU

Novela zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu (dále jen „ZVP“) v podobě zákona č. 204/2000 Sb. přinesla mimo jiné i zásadní novinku spočívající v tom, že se opět umožňuje volit na-

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Používá přitom výraz „citizen“, tedy v tradičním pojetí tzv. aktivní občan, nikoli pouhý „příslušník“ (national).

² Podrobněji viz FILIP, J.: Aktuální problémy všeobecnosti volebního práva. Časopis pro právní teorii a praxi. Roč. 1994, č. 1, s. 18–35.

³ Ustanovení čl. 20 Ústavy ČR hovoří o „dalších“ podmínkách výkonu volebního práva, ačkoli v Ústavě vůbec žádné podmínky stanoveny nejsou.

ším občanům v zahraničí. Zpravidla volby v zahraničí (zastupitelské úřady, námořní lodě, popř. volba dopisem) neslouží jako prostředek rozšíření okruhu osob s volebním právem, nýbrž naopak spíše jako ochrana volebního práva těch, kteří trvale žijí uvnitř státu, ale z nějakého závažného důvodu se musí zdržovat mimo jeho území. Jinak řečeno, brání se tím uvedené státy nařčení, ať již zevnitř nebo zvenčí, že určité skupiny voličů zbavují možnosti volit tím, že je pošlou do zahraničí. Důvod naší novelizace v tomto nespočíval. Poslanci a senátoři kladli důraz na možnost hlasování našich krajanů. Předmětem těchto poznámek ovšem není hodnocení této úpravy. Bylo k tomu napsáno u nás i v zahraničí dosti a zpravidla převažuje zdrženlivý postoj.⁴ Zde pojednávám o dopadu této novelizace na počítání volebního času.

Do ZVP, který původně s možností existence zvláštních volebních okrsků na zastupitelských úřadech nepočítal, byla zákonem č. 204/2000 Sb. vložena ustanovení, která se ne zcela důsledně (pokud vůbec) promítla do úpravy celkového procesu přípravy, organizace a řízení voleb a především hlasování a zjišťování jeho výsledků. Pokud se zákonem č. 204/2000 Sb. připustilo hlasování v zahraničí ve dnech určených rozhodnutím prezidenta republiky pro území ČR a současně se určilo počítání času podle místních časových pásem (§ 97a), vznikla otázka, který čas nakonec dostane přednost. Novela ZVP tuto otázku výslovně neřeší⁵ a zasazuje úpravu hlasování v zahraničí ve zvláštních volebních okrscích do stávajícího rámce volebních procedur, který s volbami v zahraničí nepočítal. Úprava je tradiční, ale prostředí, ve kterém se oproti 1986 realizuje,⁶ se podstatně změnilo s ohledem

na informační technologie. V takovém případě musí nutně dojít k systémovým kolizím.

Celou záležitost ještě zkomplikovala novela ZVP č. 37/2002 Sb., která vrací opět dva dny hlasování ve snaze zajistit zvýšení volební účasti. Tím se čas, ve kterém volby do Poslanecké sněmovny probíhají,⁷ ještě dále roztahuje do obou směrů. Proto termín „volební čas“ dostává zcela novou dimenzi. Dosud to bylo 8.00 až 22.00 v den pracovního klidu před pracovním dnem, nyní to má být opět v pátek v době 14.00 až 22.00 a v sobotu 7.00 až 14.00. Protože však volby budou probíhat i na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí (velvyslanectví a generální konzuláty),⁸ tento volební čas se dále rozšířil na dobu od 5.00 v pátek, kde bude zahájeno hlasování v časových pásmech na východě (Canberra a Sydney) až 23.00 v sobotu (Los Angeles a San Francisco).⁹ Po tuto dobu probíhají volby do Poslanecké sněmovny a k počátku a konci této doby nutno počítat všechny lhůty, které jsou spjaty se zahájením, popř. ukončením hlasování.¹⁰ Musím však poznamenat, že tyto údaje je možné jako fixní uvést jen díky tomu, že se oproti minulosti¹¹ (1954 až 1986) nekonají volby na zámořských lodích, které jsou v den voleb na cestě! V takovém případě by časové posuny závisely na nejvzdálenějších časových pásmech, ve kterých by se naše (dnes už úspěšně zprivatizované) obchodní zámořské lodě plavily.

Pojem volebního času zahrnuje dvě složky. Zatímco první z nich – „volební dny“ je určena pro hlasování jednotně, ať již probíhá v ČR nebo v zahraničí, „doba hlasování“ se počítá podle místního časového pásma, ve kterém se nachází zvláštní volební okrsek (§ 97a odst. 5 ZVP). Přesunutí doby hlasování je proto mož-

⁴ Nejde přitom jen o značné náklady, které se musí vynaložit na organizaci voleb v zahraničí v té podobě, jak s ní počítá náš ZVP. Podle odhadů má jít až o 90 mil. Kč, což je více než 10 % předpokládaných výdajů na volby vůbec. Odhad účasti 80 tisíc občanů v zahraničí je přitom ještě optimističtější než odhad účasti 75 % voličů v ČR (viz senátní návrh novely ZVP – Poslanecká sněmovna. III. vol. obd. Tisk č. 1022).

⁵ Jak známo, boj se vedl o podobu volebního systému a na problémy legislativní techniky se už tolik ve věru vášní nemyslelo. K tomu viz blíže zejména náleze Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. a dále FILIP, J.: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2000, č. 2, s. 245–249.

⁶ Naposledy se tak volilo v roce 1986, kdy byly volby do Federálního shromáždění (do národních rad se v zahraničí nevolilo) organizovány v 91 státech, na 15 zámořských lodích, 21 lodích Dunajské plavby, na 20 vybraných hraničních přechodech. Celkem bylo zřízeno 280 zvláštních okrskových volebních komisí, přičemž volilo 43 815 občanů. Šlo však více o propagandistickou akci, než o vlastní volby. Je otázkou, zda bude takové účasti dosaženo v roce 2002. Pokud však ano, bude na místě velmi pečlivý přístup k uvolňování volebních výsledků.

⁷ Podle rozhodnutí prezidenta republiky č. 38/2002 Sb. je to pátek 14. 6. a sobota 15. 6. 2002.

⁸ Jejich přehled stanoví vyhláška č. 351/2001 Sb., kterou se určují zastupitelské úřady České republiky v zahraničí, kterým budou při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu hlasovací lístky dodány, a zastupitelské úřady České republiky v zahraničí, kterým budou hlasovací lístky zaslány k vytištění nebo rozmnožení přenosovou technikou.

⁹ Podle údajů v diářích by v Canbere a Sydney šlo o předstih 9 hodin, v Pekingu o 7 hodin, v Hanoji o 6 hodin, kdežto v Brazílii o zpoždění 4 hodiny, v Santiagu de Chile 5 hodin, v Limě 6 hodin, v Mexico City 7 hodin a v San Francisku a Los Angeles 9 hodin.

¹⁰ Proto např. lhůta pro vzdání se kandidatury končí již ve středu 12. června v 5.00, nikoli až ve 14.00 nebo dokonce až 23.00 téhož dne. Za ukončení hlasování z hlediska zveřejňování jeho výsledků je nutno brát údaj 23.00 v sobotu 15. června 2002. Naopak časové údaje spojené s uzavíráním hlasování (dodání hlasovacích lístků, vydávání voličských průkazů, uzavírání seznamů, sčítání hlasů – § 43 odst. 6 ZVP) se počítají pro každý okrsek zvláště (podle místního času), nikoli „celosvětově“.

¹¹ Počínaje § 12 odst. 6 zákona č. 27/1954 Sb., který stanovil, že zvláštní volební okrsky mohou být vytvořeny též na lodích, které jsou v den volby na cestě, je-li na nich alespoň 25 voličů. Tyto volební okrsky tvořil součást volebního obvodu, kde je loď vedena v evidenci. Zákon č. 34/1964 Sb. potom umožnil volby na zastupitelských úřadech. Tato praxe vydržela pro všeobecné (nikoli doplňovací) volby až do roku 1986.

né jen v rámci volebních dnů.¹² ZVP v § 97a počítání volebních dnů podle místního času neumožňuje.

Z hlediska volebních výsledků tak budou volby zahájeny v pátek v 5.00 a ukončeny v sobotu ve 23.00.¹³ Postavit se na stanovisko, že uvolnění příslušných údajů již v sobotu ve 14.00 nemůže na volebním výsledku nic změnit, nelze v žádném případě ani z ústavního a politicko-právního hlediska podpořit. Znamenalo by to kromě porušení ústavních a zákonných pravidel svobodných a rovných voleb jednak zpochybnění samotné novely ZVP, především pak zpochybnění role zahraničního hlasování, což by mohlo být chápáno i jako urážka těch, kteří vážili dlouhou cestu na volební místa, aby mohli hlasovat a zpochybnilo by to smysl celé dlouhotrvající diskuse, která zavedení voleb v zahraničí předcházela.

Každý volič má mít z hlediska rovnosti volebního práva stejnou možnost ovlivnit volební výsledek.¹⁴ Zveřejnění průběžných výsledků před ukončením hlasování by tuto zásadu porušilo. Totéž platí pro průzkumy veřejného mínění. Rovněž tak by to platilo z hlediska svobody hlasování, kdy se má volič svobodně rozhodnout, zda a koho bude volit, aniž by byl nucen svou preferenci změnit, protože již zná volební výsledek. To by mohlo být následně zpochybněno těmi stranami, které by se dostaly do pásma pro získání mandátu nebo pro dosažení hranice 5 % nebo (což zatím vypadá praktičtěji) hranice 1.5 %.

3. ZVEŘEJŇOVÁNÍ VÝSLEDKŮ PŘEDVOLEBNÍCH A VOLEBNÍCH PRŮZKUMŮ

Smyslem zákazu jejich zveřejňování až do skončení hlasování (§ 16 odst. 3 ZVP) je zajistit nejen klid voličům, aby se mohli rozhodovat i podle jiných kritérií než jsou momentální vyhlídky jim blízkých stran, nýbrž také k tomu, aby hlasovali co možná nejméně ovlivněni s ohledem na prokázanou účinnost zveřejňovaných výsledků těchto průzkumů. Nebude proto mož-

né jejich zveřejnění ani v televizi či rozhlase, ale ani cestou počítačové sítě nebo jiným způsobem. I když se bude muset (*de lege lata*) čekat až na skončení voleb na západní pobřeží USA, nelze proti tomu nic namítat. Totéž platí i pro dosavadní možnost zpřístupnění průběžných výsledků sčítání v okrscích, neboť by bylo absurdní, abychom na odhady a výsledky průzkumů museli čekat do 23.00, kdežto průběžné („tvrdé“) výsledky bychom měli k dispozici již několik hodin po uzavření volebních místností.¹⁵

4. OTÁZKA UVOLNĚNÍ ÚDAJŮ MIMO JIHOMORAVSKÉHO KRAJE

De lege lata se ovšem nabízí řešení, které by podle mne mohlo spočívat v tom, že by teoreticky bylo možno vypočítat a uvolnit výsledky voleb ve všech volebních krajích mimo Jihomoravský kraj,¹⁶ tj. ve volebních krajích, kde se nebude zahraniční hlasování přímo promítat. Ani toto řešení však nelze považovat za uspokojivé, a to hned z několika důvodů.

Především je zde ale nebezpečí provokace formou uveřejnění zfalšovaných výsledků, které by ještě mohly ovlivnit voliče hlasující v zahraničí. Kromě toho možnost uvolnit výsledky ve třinácti zbývajících volebních krajích by ovšem mohla ovlivnit celostátně zjišťované údaje rozhodné pro celkové výsledky voleb, tj. pro překročení uzavírací klauzule (5 % a 10 %) a pro výplatu náhrad za odevzdané hlasy (1.5 % hlasů v měřítku ČR). Proto ani zde nelze doporučit tento jinak lákavý postup.

Názor, že výsledky zahraničního hlasování nic neovlivní, v této souvislosti nelze přijmout. Nově zavedená volební formule spolu s „uzavřenými“ volebními obvody v podobě VÚSC způsobí, že se při vyrovnání výsledků hlasování v ČR může zahraniční hlasování zamíchat jak s přidělením mandátů v Jihomoravském kraji (pokud lze očekávat odevzdání 5 až 10 tisíc hlasů v zahraničí¹⁷), tak ovlivnit překročení 5 % hranice nebo 1.5 % hlasů.

¹² Pojem „volebního času“ má ještě zvláštnosti z hlediska § 21 ZVP (přesunutí volebního času s ohledem na zvláštní okolnosti). Nejde o přesunutí volebního dne, který by měl být (pokud volby proběhnou) zachován, nýbrž jen o dobu, po kterou hlasování probíhá. Pro zde řešenou otázku to je irelevantní.

¹³ Vzhledem k tomu, že podle § 6 odst. 3 ZVP mohou být i v zahraničních volebních okrscích voliči dopisováni na základě voličského průkazu, nepřichází do úvahy uzavření volební místnosti např. již v první den voleb, kdy všichni pravidelným způsobem zapsaní voliči již odvolili.

¹⁴ Obdobný problém je znám u voleb do Evropského parlamentu, kde volby probíhají od čtvrtka do neděle a zjišťovat výsledky lze teprve po ukončení hlasování v posledním státě (čl. 9 odst. 1 a 2 Usnesení Rady 76/278 Úředního listu z 20. 9. 1976 o zavedení obecných přímých voleb poslanců Evropského parlamentu) právě proto, aby mohli voliči hlasovat bez ovlivňování.

¹⁵ Lze očekávat, že tentokrát budou výsledky v okrscích zjištěny rychleji, neboť byl snížen počet preferenčních hlasů na polovinu a rovněž tak se budou zjišťovat u nižšího počtu kandidátů na kandidátních listinách. Kromě toho lze očekávat nižší účast voličů než v roce 1998.

¹⁶ Tato možnost je dána tím, že novelizace ZVP zákony č. 204/2000 Sb. a č. 37/2002 Sb. vytvořila zcela nový typ volebních obvodů, které na rozdíl od minulého volebního systému již nejsou navzájem propojeny.

¹⁷ Při posledních zahraničních volbách v roce 1986 to bylo 43.185 voličů s „legalizovaným“ pobytem, je však třeba vidět tehdejší podmínky – množství pracovníků na stavbách v zahraničí (SSSR, Líbye), na zastupitelských úřadech, téměř povinnou účast z hlediska kontroly atd. Velkou neznámou je volba našich občanů bez trvalého pobytu v ČR, pro něž se vlastně tato úprava především provedla. Pokud by byla účast vyšší než 25 tisíc voličů, mělo by to již podstatný vliv na hlasování v Jihomoravském kraji.

5. PROBLÉM ZVEŘEJŇOVÁNÍ PRŮBĚŽNÝCH VÝSLEDKŮ VOLEB ČESKÝM STATISTICKÝM ÚŘADEM

Pokud jde o otázku ústavnosti postupu ČSÚ ohledně průběžného uvolňování průběžných výsledků voleb, je nutno zdůraznit, že žádný z volebních orgánů nemá aktivní legitimaci k podání návrhu na přezkoumání § 11 odst. 2 písm. d) ZVP, který tento postup umožňuje. Všechny volební orgány jsou vázány ZVK a dalšími právními předpisy k jeho provedení. Samy proto musí posoudit, co je ústavní z hlediska jejich postupu. Ústavnost, férovost voleb musí být na prvním místě, teprve pak lze respektovat i zájmy televizního vysílání na zajímavých informacích.

Ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) ZVP je v legislativním slangu tzv. sběrák. Shrnuje výčet kompetencí, které jsou z hlediska obsahu a procedury upraveny jinde. To však v daném případě platí jen pro vyhlášení „celkových“ výsledků, kde je podrobná úprava obsažena v § 48 až 51 ZVP. O průběžných výsledcích se naopak hovoří v ZVP pouze mimochodem. Nikde v ZVP není výslovně řečeno, komu, jakým způsobem a v jakém rozsahu mají být poskytovány. S ohledem na význam praxe pro dotváření právních předpisů proto vzniká otázka, zda může ČSÚ pokračovat v tom, co začal v roce 2000 a co nemá přímou oporu v zákoně.¹⁸ Podle mého názoru v uvedené praxi pokračovat lze, avšak s přihlédnutím k tomu, že se volí i v zahraničí a volební čas se proto počítá jinak (viz výše). Jestliže v roce 2000 mohl ČSÚ poskytovat průběžné výsledky v neděli od 22.00, kdy skončilo celostátně hlasování, nyní to bude v sobotu od 23.00, kdy skončí hlasování „celosvětově“, neboť se koná i v zahraničí.

Ustanovení § 11 odst. 2 písm. d) ZVP proto nelze považovat za neústavní, nutno je ale ústavně konformně vykládat. Praktický rozdíl bude v tom, že se průběžně zpřístupní naraz podstatně větší část volebních výsledků, než tomu bylo v roce 2000. Vše ostatní může vést k zpochybnění postupu volebních orgánů, protože nikdo nedokáže předpovědět, jak může volební výsledek těsně skončit a jak se může zpřístupnění výsledků projevit. ZVP přitom výslovně spojuje „vyhlášení a uveřejnění“ jen s celkovými výsledky. Stejně tak hovoří o zpracování celkových výsledků. Navíc je otázkou, k čemu prakticky (kromě kontroly a informování) průběžné výsledky mohou sloužit, když po změně

volební formule již nepřichází do úvahy konání 2. skruťtina a sestavování republikových kandidátních listin.

6. MOŽNOST ČLENŮ OKRSKOVÝCH VOLEBNÍCH KOMISÍ INFORMOVAT O PRŮBĚHU VOLEB

Ani uvolnění výsledků voleb a průzkumů v sobotu od 23.00 ovšem nevyřeší všechny problémy. Zůstává zde ustanovení § 16 odst. 8 ZVP, podle kterého členové okrskových volebních komisí a zvláště okrskových volebních komisí (OVK) nemohou poskytovat „informace o průběhu voleb“, a to až do podepsání „zápisu o průběhu a výsledku hlasování“. Zákaz se nevztahuje pouze na informace o počtu voličů, kteří již hlasovali. Zde se totiž uvolnění embarga nepočítá od ukončení voleb, nýbrž od konkrétní situace ve volební komisi. Dosud to nebyl žádný právní problém, neboť takové informace byly uvolněny až několik hodin po skončení hlasování, když to již nemohlo volební výsledek ovlivnit. Nyní by však vznikla podstatně jiná situace, když § 16 odst. 3 ZVP zakazuje zveřejňování výsledků předvolebních a volebních průzkumů, nezakazuje však zveřejňování údajů z jednotlivých okrsků, pokud je podávají za podmínek § 16 odst. 8 ZVP členové OVK.

Rozšiřující výklad tohoto zákazu¹⁹ je podle mne nepřijatelný. Problém představuje především zveřejňování agregovaných údajů z jednotlivých okrsků nikoli jednotlivě, nýbrž souhrnně. Jestliže uznáme, že lze uvést údaje ze všech okrsků, není tím řečeno, že je přípustné před 23.00 v sobotu zveřejnit jejich součet navíc s provedeným výpočtem volebního výsledku podle jednotlivých krajů. Pokud bude Státní volební komise (SVK) trvat na výkladu, že to nelze, je možné, že to bude respektováno. Tato věc je sporná, neboť v kompetencích SVK podle § 8 odst. 2 písm. a) a b) ZVK to výslovně uvedeno není. Autoritativně může rozhodnout jen soud, ten ovšem až dodatečně po věbách.

Lze se sice postavit na stanovisko, že členové OVK nejsou soukromníci z hlediska čl. 17 Listiny, nýbrž vykonávají veřejnou funkci a proto se na ně svoboda šíření informací v této souvislosti nevztahuje. Tento příznejší sporný výklad²⁰ ovšem stejně vede k tomu, že v takovém případě mohou to, co jim zákon povoluje. A to je právě a *contr.* poskytování informací „o prů-

¹⁸ Ustanovení § 11 odst. 2 písm. h) ZVP časové dispozice ani další bližší údaje neobsahuje, hovoří navíc jen o souhrnných informacích. Obdobně § 11 odst. 3 písm. i) ZVP.

¹⁹ Ve smyslu zákazu informování o součtech, které lze z těchto informací získat a ohledně osoby informujícího. Zatímco informace jednotlivých členů OVK nic neovlivní, jejich propočty a sdělení v televizi, rozhlase nebo počítačové sítě mohou zpochybnit férovost voleb.

²⁰ Šíření informací ovšem možno v rámci dodržení čl. 4 odst. 4 Listiny omezit, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, zde výkonu jejich volebního práva za stejných podmínek, jako u hlasujících v ČR. Každý má svobodu šířit informace, stát mu to může zakázat podle zásady přiměřenosti relativně natrvalo (státní tajemství), dočasně, dokud to neohrožuje kautely čl. 17 Listiny.

běhu voleb“. Nelze zde zřejmě ani argumentovat tím, že „průběh“ je něco jiného než „výsledek“, protože zákon používá termínu „průběh voleb“ a „výsledek hlasování“, což není totéž. Ustanovení § 16 odst. 8 ZVP sleduje ochranu před možnými pokusy ovlivnit výsledky voleb a rovněž činnost sčítacích komisí. Výsledky ale před podepsáním zápisu OVK ovšem nikdo nemůže znát, proto o nich ani nelze v průběhu voleb informovat, mohl by informovat jen o průběhu „hlasování“. Proto je třeba průběhem voleb rozumět vše, co se dělo během hlasování, i během sčítání hlasů a sám výsledek ve volební komisi a co je předmětem zápisu OVK. Dále je třeba zdůraznit, že tyto informace jsou spjaty s tím, kdo je podává, tedy člen OVK delegovaný politickou stranou, aby jí zajistil dohled nad férovým průběhem voleb. Je otázkou, zda by pozdržení možnosti informovat (což však nota bene ZVP neumožňuje) nebylo narušením účelu tohoto ustanovení. Teleologický výklad proto nevede ke spolehlivému výsledku, že po změně pravidel ukončení hlasování lze tyto informace podávat až od 23.00.

7. MOŽNÉ ŘEŠENÍ DŮSLEDKŮ ZMĚN VOLEBNÍHO ČASU

Jak vidět, problematické formulace ZVP lze sice vyložit, nelze ale dospět k jednoznačnému a praktickému výsledku. Uspokojivé řešení situace podle § 16 odst. 8 ZVK je možné jedině *de lege ferenda*. Volby v zahraničí by měly být v případě západních časových pásem posunuty o den dopředu a výsledky by se tak mohly začít uvolňovat od soboty 14.00, aniž by to vyvolalo ústavní a politické problémy. Pouhé stanovení konce celosvětového hlasování na sobotu 14.00 středoevropského času by znamenalo, že by se na západním pobřeží USA již v sobotu hlasovat nemohlo. Bylo by též možné, aby se v zahraničí volby konaly jen v pátek.

Problém spočívá i v tom, že bez znalosti výsledků voleb v zahraničních volebních okrscích nebude možné zahájit zjišťování výsledku voleb, neboť předpokladem pro to je znalost výsledků ze všech volebních okrsků (okrsky, které zápis nedodají do 24 hodin vyjímaje). Proto nebude možno rozdělit 200 mandátů mezi volební kraje (§ 48 odst. 1 ZVP) a nebude možno zjistit dosažení uzavírací klauzule (§ 49 odst. 1).

Tento problém přitom znají jen ve státech, kde jsou volby v zahraničí skutečně organizovány. Pokud jejich občané mají možnost hlasovat dopisem, tento problém nevzniká, neboť v takovém případě je stanoveno, že dopis s hlasovacím lístkem musí dojít do určité doby a zpravidla musí proto být odeslán s určitým časovým předstihem. Zveřejnění „domácích“ výsledků tak hlasující v zahraničí nemůže ovlivnit.

Volba dopisem rovněž nevyvolává žádné pochybnosti z hlediska mezinárodního práva. Složitější je již možnost vytváření zvláštních volebních okrsků na zastupitelských úřadech, kde je střet s principem státní svrchovanosti hostitelského státu možný. Vídeňská úmluva o konzulárních stycích (vyhl. č. 32/1969 Sb.) potvrzuje existující pochybnosti o tom, že by mohl každý stát bez dalšího provádět taková svrchovaná jednání jako jsou volby do parlamentu, aniž by to musel hostitelský stát strpět.²¹ Proto je na místě nově ustanovení § 97c odst. 1 ZVP, podle kterého zastupitelský úřad ověří k 31. lednu každého roku, zda právní předpisy státu, kde má zastupitelský úřad své sídlo, umožňují státním občanům České republiky hlasování do Poslanecké sněmovny, popřípadě zda je k zajištění hlasování na zastupitelském úřadě třeba zvláštního povolení; v takovém případě požádá o jeho vydání. Protože volba dopisem takovou součinnost nevyžaduje, umožňuje z hlediska mezinárodního bezkonfliktní účast zahraničních občanů ČSFR na volbách.

²¹ Že to není jednoznačná záležitost dokazuje již v roce 1967 podepsaná Evropská konvence o konzulárních funkcích, uzavřená v rámci členských států Evropské rady. Ta v čl. 8 písm. b) umožňuje, aby konzulové jednak rozesílali individuální sdělení týkající se referenda a voleb a přijímali hlasovací lístky (ballot papers). K této konvenci dosud ČR nepřistoupila. Jsme však stranou Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích (vyhl. č. 32/1969 Sb.), podle které mohou konzulární úřady vykonávat některé funkce administrativní povahy (čl. 5 písm. f) a jiné funkce, které jim svěří vysílající stát (čl. 5 písm. m). Podmínkou však je, že nejde o funkce, které jsou zakázány zákony a předpisy přijímajícího státu nebo proti nimž vnesl přijímající stát námitky.