

## I. Korespondenční hlasování

V programovém prohlášení si vláda stanovila za cíl zjednodušení volebních pravidel tak, aby se občanům usnadnil přístup k volbám, a to mj. i zavedením korespondenčních voleb.

Korespondenční hlasování představuje formu hlasování, kdy volič nehlasuje osobně ve volební místnosti, ale distančně v nekontrolovaném prostředí s tím, že následně svůj hlas musí doručit v stanoveném termínu příslušnému volebnímu orgánu. Pro zodpovězení otázek souvisejících s jeho potenciálním zavedením a jeho konkrétní podobou, je nutno posoudit v kontextu České republiky přínosy a současně rizika, která s sebou tento institut přináší<sup>1</sup>.

### Přínosy korespondenčního hlasování

V první řadě tento způsob hlasování přináší, jakožto alternativní forma k prezenčnímu hlasování, usnadnění výkonu volebního práva pro české krajany, kteří dlouhodobě či trvale žijí v zahraničí a kteří pravidelně volají po zavedení možnosti této formy hlasování. Důvodem je zpravidla velká vzdálenost od zastupitelského úřadu, kde probíhá hlasování, což vyžaduje potřebu opakovaně absolvovat cestu na zastupitelský úřad, která je pro ně mnohdy zejména časově i finančně neúnosná a de facto je vylučuje z možnosti využít svého volebního práva.

O usnadnění výkonu volebního práva lze samozřejmě uvažovat i u jiných znevýhodněných skupin, kterými jsou voliči ve výkonu trestu, vojáci v zahraničí, zdravotně postižené osoby anebo voliči, kteří pobývají v době voleb krátkodobě v zahraničí. I když současná právní úprava umožňuje všem uvedeným skupinám hlasování, jeho praktické provedení v jednotlivých volbách mnohdy fakticky znemožňuje voličům účastnit se voleb<sup>2</sup>.

Z organizačně technického hlediska se v případě korespondenčního hlasování jedná o jednoduchý způsob hlasování, který od voličů nevyžaduje vybavení speciální technikou ani znalosti z oblasti IT, s čímž souvisí i snadná dostupnost a relativně nízké náklady spojené se zavedením a prováděním korespondenčního hlasování.

V neposlední řadě zavedení korespondenčního hlasování představuje i potenciál pro zvýšení volební účasti.

### Rizika korespondenčního hlasování

Na druhé straně s sebou zavedení korespondenčního hlasování přináší též některá rizika. Nejpodstatnějším z nich je nemožnost zajistit ústavně garantovanou tajnost hlasování, protože

---

<sup>1</sup> V *Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech* (Code of good practice in electoral matters) přijatém Evropskou komisí pro demokracii (Benátská komise) působící při Radě Evropy se uvádí: „Poštovní hlasování je povoleno, ale způsoby se značně liší. Poštovní hlasování může být rozšířené v jednom státě a ve druhém zakázané, a to kvůli možným podvodům. Mělo by být povoleno pouze tehdy, jestliže poštovní služby jsou zabezpečené před úmyslným zásahem a spolehlivé ve smyslu, že řádně fungují. Nemělo by být podporováno, jestliže problémy s poštovními službami se připojují k ostatním obtížím vlastním tomuto typu hlasování, včetně zvýšeného rizika family votingu. Za předpokladu přijetí určitých opatření však může být korespondenční hlasování užíváno k umožnění výkonu volebního práva např. hospitalizovaných osob, osob ve vazbě, osob s omezenou mobilitou a voličům s bydlištěm v zahraničí a to tak dalece, kam nezasahuje riziko podvodů a zneužití.“

<sup>2</sup> Např. volební právo ve volbách do Senátu má občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Zákon nestanovuje v těchto volbách překážku výkonu volebního práva omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, a proto volič nacházející se ve věznicí má právo volit. Nicméně vzhledem k tomu, že volební právo musí volič vykonat pouze ve volebním obvodu, kde je přihlášen k trvalému pobytu, nemá fakticky možnost hlasovat v případě, že se věznice nachází mimo volební obvod tohoto voliče.

volič provádí hlasování v tzv. nekontrolovatelném prostředí mimo volební místnost. Není proto možné garantovat, že nehlasuje pod nátlakem jiné osoby (*family voting*) nebo že se nejedná o kupčení s hlasy, a tedy že hlasování probíhá svobodně a tajně. Toto riziko lze výrazně omezit pouze tím, že je korespondenční hlasování umožněno jen vybrané skupině voličů, zatímco v případě univerzálního zavedení riziko významně roste.

Další riziko představuje přeprava listovní zásilky, jejíž doručování není pod kontrolou státních orgánů, ani voliče, ale je zcela závislé na soukromoprávních subjektech. Tím dochází k narušení bezprostřednosti hlasování, což lze považovat za ústavní problém spočívající v tzv. outsourcingu realizace volebního práva. Realizace volebního práva jako takového bude vystavena nahodilosti doručování listovní zásilky držitelem poštovní licence. To je stav v demokratickém právním státě obhajitelný pouze vyvážením jinými zájmy podstatnými pro výkon volebního práva.

Korespondenční hlasování s sebou též přináší jako doplňková forma hlasování zvýšené finanční náklady a zvýšení administrativní zátěže pro volební orgány.

## **1. Forma korespondenčního hlasování**

Podmínkou, aby volič mohl hlasovat korespondenčně, je podání žádosti o zaslání hlasovacích lístků. Žádost musí volič adresovat volebnímu orgánu, u kterého je veden v seznamu voličů (tj. příslušnému obecnímu nebo zastupitelskému úřadu). Na adresu, kterou volič ve své žádosti uvede, mu budou hlasovací lístky zaslány, popř. si může hlasovací lístky vyzvednout osobně. K odeslání hlasovacích lístků příslušným úřadem musí dojít v dostatečném časovém předstihu, aby byly včas doručeny voliči a ten je mohl v požadované lhůtě doručit úřadu zpátky. Doručování volebních materiálů voliči bude probíhat, bude-li dle konkrétních místních podmínek možné, do vlastních rukou.

K zajištění tajnosti volebního práva se korespondenční hlasování provádí zpravidla doručováním dvou obálek. S hlasovacími lístky budou proto voliči doručeny dvě obálky, identifikační lístek, na němž budou uvedeny voličovy identifikační údaje, na základě kterých ho příslušná okrsková volební komise bude schopna ztotožnit, a návod na provedení hlasování. Volič pak doma vybere (příp. i upraví) zvolený hlasovací lístek a vloží ho do úřední obálky. Úřední obálku spolu s identifikačním lístkem vloží do druhé, doručovací obálky, kterou zašle prostřednictvím pošty nebo jiného subjektu zpátky volebnímu orgánu.

Příslušný úřad obdrženu doručovací obálku uschová a v den voleb ji předá okrskové volební komisi. Ta po ukončení hlasování z ní nejprve vyjme úřední obálku a identifikační lístek a podle údajů na identifikačním lístku učiní u příslušného voliče záznam o hlasování. Následně vhodí úřední obálku do volební schránky, kde se smísí s ostatními úředními obálkami. Poté bude přikročeno k samotnému zjišťování výsledků voleb v okrsku.

K zajištění záruky svobodných a tajných voleb se s korespondenčním hlasováním často spojuje též možnost, aby volič, který již hlasoval korespondenčně, svůj hlas přehlasoval, a to tak, že v den voleb odhlasuje prezenčně ve volební místnosti. Okrsková volební komise následně jeho doručenu úřední obálku s uvedením důvodu odloží a hlas doručovaný korespondenčně nezapočítá.

### Lhůty volebního procesu

Podmínkou korespondenčního hlasování je, aby volič disponoval hlasovacími lístky v dostatečném předstihu tak, aby mohl svůj hlas doručit zpět volebnímu orgánu v požadované lhůtě. Příslušný volební orgán by měl proto odeslat voliči hlasovací lístky nejpozději 25 dnů přede dnem voleb, aby i s ohledem na místní podmínky byl dán voliči dostatečný časový prostor pro jejich úpravu a zpětné doručení.

Z tohoto důvodu je nutné, aby dotčené úřady disponovaly hlasovacími lístky s větším předstihem přede dnem voleb. Tomu odpovídá potřeba stanovit dřívější lhůty pro registraci kandidátních listin (a to včetně zaregistrování kandidátní listiny na základě soudního přezkumu) a pro jejich podávání registračnímu úřadu. Konkrétní lhůty jsou pak závislé na okruhu voličů, kterým bude umožněno hlasovat tímto způsobem.

V případě korespondenčního hlasování pouze v zahraničí by bylo nutné celkově zkrátit lhůtu od podání kandidátní listiny do dodatečné registrace na základě soudu alespoň o 7 dnů (například konec lhůty pro podávání kandidátních listin lze stanovit o 3 dni dřív, čas pro přezkum kandidátních listin registračními úřady může být zkrácen o 1 den, pro soudní přezkum registrace o 2 dni a dodatečné registrování na základě rozhodnutí soudu registračním úřadem o 1 den).

V případě korespondenčního hlasování i na území České republiky by bylo nutné razantnější zkrácení lhůt (lhůta pro podávání kandidátních listin by bylo nutné stanovit alespoň o 10 dnů dřív). Na rozdíl od korespondenčního hlasování v zahraničí, kde si tisk hlasovacích lístků zajišťují samotné zastupitelské úřady, zabezpečuje tisk hlasovacích lístků na území České republiky Ministerstvo vnitra prostřednictvím nasmlouvané tiskárny. Lhůty proto musí být nastaveny tak, aby byl zajištěn dostatečný časový prostor pro tisk a i následnou distribuci hlasovacích lístků na jednotlivé obecní úřady.

Zmíněný postup bude mít dopad též na kandidující subjekty, neboť dojde ke zkrácení lhůty od vyhlášení voleb do podávání kandidátních listin. V praxi však kandidující subjekty zpravidla zahajují výběr kandidátů již dříve přede dnem vyhlášení voleb, a tedy by zkrácení nemělo představovat zásadní překážku. V souvislosti s krácením lhůty pro přezkum kandidátních listin registračním úřadem bude odpovídajícím způsobem zkrácena i lhůta pro případné doplňování kandidátů po podání kandidátní listiny. Zkrácení lhůt pro soudní přezkum pak bude mít za následek i zkrácení lhůt pro vyjádření jednotlivých účastníků soudního řízení.

### Finanční a administrativní dopady

Zavedení korespondenčního hlasování představuje zvýšené finanční náklady zejména na tisk volebních materiálů (obálky specifických rozměrů, identifikační lístek voliče, návod na provedení hlasování, hlasovací lístky) a na jejich doručování voličům. Počítá se s tím, že zpětné doručení hlasovacích lístků úřadu si bude volič hradit na vlastní náklady. Zejména pro doručování hlasovacích lístků voličem, které bude probíhat v zahraničí s využitím tamních poštovních služeb, nelze zajistit hrazení volebními orgány.

Zvýšení administrativní zátěže bude spojeno s vyřizováním žádostí o korespondenční hlasování, kompletováním a odesíláním sad pro korespondenční hlasování na požadovanou adresu, tříděním došlých obálek, nároky na jejich bezpečné uložení a vedením přehledu o počtu došlých obálek. V neposlední řadě se administrativní zátěž projeví i na činnosti okrskových volebních komisí a jejich důkladném proškolení.

Konkrétní dopady jsou pak závislé na okruhu voličů, kterým bude umožněno korespondenčně hlasovat, a druzích voleb, pro které bude hlasování zavedeno. Omezením jen na voliče pobývající v zahraničí by došlo k významné redukci nákladů oproti variantě, kdy by korespondenční hlasování bylo umožněno i voličům na území ČR.

## **2. Okruh voličů, kterým bude korespondenční hlasování umožněno**

Zavedení korespondenčního hlasování se s přihlédnutím k výše uvedeným přínosům a rizikům a jejich vyvažování jeví jako nejschůdnější ve vztahu k voličům žijícím dlouhodobě v zahraničí a zapsaným ve zvláštních seznamech voličů na zastupitelských úřadech.

Tím se na jedné straně uspokojí dlouhodobé požadavky těchto voličů, a zároveň zůstanou nízká rizika spojená s tímto způsobem hlasování, a to zejména nejzávažnější riziko, kterým je

kupčení s hlasy. Právě to představuje natolik významné riziko pro zajištění regulérnosti voleb, že se Ministerstvo vnitra nepřiklání k zavedení korespondenčního hlasování na území České republiky. Takový postoj nezakládá ani nerovný přístup k voličům, neboť se jedná o eliminaci stávajícího znevýhodnění této voličské skupiny ve volebním procesu, která je spjata s jejich pobytem v zahraničí.

I tento způsob hlasování s sebou nese jisté riziko kupčení s hlasy za předpokladu, že volič bude chtít zákonnou úpravu obejít tím, že požádá o korespondenční hlasování, ačkoliv se ve skutečnosti bude nacházet na území České republiky. Toto riziko je ovšem sníženo požadavkem zápisu do zvláštního seznamu voličů.

### **3. Druh voleb, pro které bude korespondenční hlasování zavedeno**

Korespondenční hlasování ze zahraničí lze efektivně zavést u voleb, kde již v současnosti je možné v zahraničí volit, tedy u voleb do Poslanecké sněmovny a u volby prezidenta republiky, a dále u voleb do Evropského parlamentu, kde je podobně jako u volby prezidenta republiky volebním obvodem celé území České republiky. Pro volby do Evropského parlamentu by tím pádem současně musela být možnost volit v zahraničí nově zavedena, a to včetně obvyklého prezenčního hlasování.

V případě druhého kola volby prezidenta by bylo hlasování korespondenčně možné pouze za předpokladu, že by voličům byla před prvním kolem současně doručena i kompletní sada hlasovacích lístků pro kolo druhé.

Z okruhu voleb umožňujících korespondenční hlasování není důvodné vyjmout ani předčasné volby do Poslanecké sněmovny. Ústava v článku 17 odst. 2 však stanoví, že předčasné volby se musí konat do šedesáti dnů po jejím rozpuštění. Zavedení korespondenčního hlasování ovšem vyžaduje časové rozpětí pro volební proces alespoň 90 dnů od vyhlášení voleb do jejich konání. Korespondenční hlasování v těchto volbách by tedy vyžadovalo novelu Ústavy.

Ve volbách do zastupitelstev krajů a obcí je aktivní a pasivní volební právo podmíněno trvalým pobytem voliče v obci, příp. kraji, přičemž voliči žijící dlouhodobě v zahraničí často nemají trvalý pobyt na území České republiky nebo nejsou s daným územím nadále trvale spjatí. Umožnění korespondenčního hlasování tomuto okruhu voličů v uvedených volbách se proto nejvíce jeví jako důvodné. Navíc zejména ve volbách do zastupitelstva obcí by to bylo obtížně technicky realizovatelné.

**Koaliční radě se předkládá k rozhodnutí otázka, zda vůbec zavést korespondenční hlasování, a pokud ano, zda je vymezit toliko pro voliče v zahraničí a v jakých volbách je umožnit (viz závěrečnou část materiálu).**

## Otázky k rozhodnutí koaliční rady

### I. Korespondenční hlasování

#### 1. Má být zavedeno korespondenční hlasování ve formě podle bodu I.1?

Pokud ano:

#### 2. Komu má být korespondenční hlasování umožněno?

- a) voličům zapsaným ve zvláštních seznamech voličů v zahraničí,
- b) voličům na území České republiky, které tíží překážka výkonu volebního práva např. v podobě hospitalizace, výkonu trestu odnětí svobody (tato varianta obnáší razantní zásahy do lhůt volebního procesu),
- c) všem voličům (tato varianta obnáší vysoké riziko pro důvěryhodnost výsledků voleb).

#### 3. V jakých druzích voleb má být korespondenční hlasování zavedeno?

- a) ve volbách do Poslanecké sněmovny (včetně předčasných voleb, s novelou Ústavy) a volbě prezidenta republiky,
- b) ve volbách do Poslanecké sněmovny (včetně předčasných voleb, s novelou Ústavy), volbě prezidenta republiky a volbách do Evropského Parlamentu,
- c) ve všech druzích voleb (tato varianta obnáší značné technické a organizační obtíže při rozdělování hlasů mezi volební obvody).