



POSTAL VOTE

Leden 2024

KORESPONDENČNÍ POHROMA NA OBZORU

Karel Sál

Shrnutí

Po letech diskuzí a neúspěšných pokusů znovu přichází v Poslanecké sněmovně České republiky na scénu návrh na zavedení korespondenčního hlasování (sněmovní tisk 596/0). Tento návrh, který by umožnil voličům odesílat své hlasy poštou přímo na vybrané zastupitelské úřady, je považován jeho předkladateli za klíčový krok ke zjednodušení volebního procesu pro ty, kteří žijí daleko od ambasad. Avšak kritici poukazují na potenciální rizika a nedostatečný prostor pro diskuzi. Dnešní analýza odhaluje klíčové aspekty a problémové body návrhu, které je třeba důkladně prozkoumat a vyřešit před jeho implementací.

Hlavní body

- Zatímco Piráti, STAN a TOP 09 dosahují u zahraničních voličů vysoké podpory, u ODS a KDU-ČSL již takové nadšení nepanuje.
- Návrh započítat korespondenční hlasy do náhodně vybraných dvou ze čtyř největších krajů nijak neřeší problém nulové reprezentace hlasů ze zahraničí.
- Změny ve volebním systému jsou velmi citlivé a návrh naprosto absentuje testovací fázi, jak je tomu zvykem u jiných států.

Mimovládni počín

Hned prvním překvapením je okolnost, že se jedná o návrh poslanců¹ a nikoliv celé vlády. Vzhledem k tomu, že sliby zavedení korespondenční volby obsahovaly předvolební programy koalic SPOLU² i PirSTAN³ a objevuje se téměř ve stejné podobě i v programovém prohlášení vlády Petra Fialy⁴, je trochu zarážející, že návrh předkládají samotní koaliční poslanci. A to i přes fakt, že mezi předkladateli jsou premiér i ostatní předsedové koaličních stran. Na otázku, proč tomu tak je, se nachází odpověď snadno. Vláda se chtěla vyhnout povinnému připomínkovému kolečku, které vládní návrh zákona nutně provází. Patrně uvnitř pětikoalice panuje obava, že připomínky jednotlivých ministerstev by mohly přijetí zákona zkomplikovat a dodat argumenty odpůrcům návrhu.

Skutečnost, že je zákon předložen jako poslanecký návrh, také hovoří o postoji pětikoalice k celé problematice. Problém jistě není u TOP 09, Pirátů ani STAN. Tyto strany dlouhodobě korespondenční volby propagují a aktivně vystupují za jejich zavedení, přičemž se není čemu divit. Pokud se podíváme na výsledky posledních třech parlamentních voleb v letech 2013, 2017 a 2021, jasně vidíme, že TOP 09 s Piráty dosahují u zahraničních voličů mnohem vyšší podpory než u těch doma (viz sloupec disproporce v tabulce č. 1 níže). Důvodem je složení elektorátu v zahraničí, který preferuje spíše liberální a středopravicové subjekty. U ODS a v KDU-ČSL již takové nadšení nepanuje. Oba předsedové sice návrh zákona podpořili svým jménem, ale samotné výsledky mají obě strany v zahraničí lepší jen o pár procentních bodů, což vášnlost celého návrhu v očích straníků snižuje. Navíc nemůžeme přehlédnout, že část ODS (a to hlavně zástupci v Senátu) se k tématu korespondenční volby staví spíše opatrně.

Návrh tak lze chápat jako gesto ODS vůči svým koaličním partnerům, které umožní prosadit prioritní programový bod bez toho, aniž by se v tématu dvakrát angažovala. Bitva, která se nakonec o tento zákon strhne na půdě parlamentu, tak proběhne hlavně mezi TOP 09, STAN a Piráty na straně jedné a opozicí na straně druhé.

¹ Návrh poslanců Víta Rakušana, Petra Fialy, Mariana Jurečky, Markéty Pekarové Adamové, Ivana Bartoše, Josefa Cogana, Marka Bendy, Aleše Dufka, Jana Jakoba, Jakuba Michálka, Lucie Potůčkové, Evy Decroix, Jiřího Navrátila, Michala Zuny a Olgy Richterové (sněmovní tisk 596/0: 1).

² „*Prosadíme možnost korespondenční volby ze zahraničí pro sněmovní, prezidentské a evropské volby.*“ (SPOLU 2021: 45)

³ „*Zavedeme korespondenční volbu pro sněmovní, prezidentské a evropské volby tzv. systémem dvou obálek s možností volbu změnit osobně ve volební místnosti.*“ (PirSTAN 2021: 823)

⁴ „*Zavedeme korespondenční volbu pro Čechy v zahraničí. Ustanovíme voličům získávání voličských průkazů a zmodernizujeme správu voleb.*“ (PPV 2023: 11)

Tabulka 1: Přehled disproporce hlasů mezi celkovými výsledky a výsledky ze zvláštních okrsků u současných parlamentních stran a koalic v parlamentních volbách v letech 2013–2021

strana	2013			2017			2021		
	ČR [% hlasů]	zahraničí [% hlasů]	disproporce [p. b. hlasů]	ČR [% hlasů]	zahraničí [% hlasů]	disproporce [p. b. hlasů]	ČR [% hlasů]	zahraničí [% hlasů]	disproporce [p. b. hlasů]
ODS	7,72	10,45	2,73	11,32	12,53	1,21	27,79	34,26	6,47
TOP 09	11,99	36,55	24,56	5,31	26,09	20,78	s ODS	s ODS	---
KDU-ČSL	6,78	9,95	3,17	5,80	7,39	1,59	s ODS	s ODS	---
Piráti	2,66	2,85	0,19	10,79	19,48	8,69	15,62	50,47	34,85
STAN	s TOP 09	s TOP 09	---	5,18	7,17	1,99	s Piráty	s Piráty	---
ANO	18,65	9,55	-9,10	29,64	7,62	-22,02	27,12	4,99	-22,13
Úsvit/SPD	6,88	1,87	-5,01	10,64	4,10	-6,54	9,56	2,19	-7,37

Zdroj: data ČSÚ 2013, 2017, 2021; vlastní výpočty

Jen pro někoho

Dalším problematickým bodem návrhu je jeho exkluzivita. Zákon předpokládá, že volit poštou by měli pouze občané České republiky v zahraničí.⁵ To je problematické zejména pro ty, kteří chtějí korespondenční volbu obhajovat.

Argumentačně totiž předkladatelé vycházejí z tzv. demokratického deficitu současných voleb v České republice. Koaliční poslanci v důvodové zprávě tvrdí, že zavedením „možnosti hlasovat v zahraničí korespondenčně se odstraňuje nedůvodné rozdílné zacházení s voliči podle místa pobytu.“ (sněmovní tisk 596/0: 13) Což může být pravda a Čech, který se během prezidentských voleb v roce 2023 nacházel například v africkém Mali, musel opravdu dvakrát letět tam a zpátky do Akkry v Ghaně. Avšak řešit jednu nerovnost vytvořením jiné je problematické.

Pokud by daná novela volebního zákona byla přijata, měl by český občan v zahraničí více možností, jak odvolit než občan, který se nachází na území České republiky. To lze nazvat nerovným přístupem k volebnímu procesu. Takový stav nezbytně vyvolává otázku, proč návrh tedy nezavádí korespondenční volbu pro všechny občany České republiky a proč diskriminačně cílí pouze na ty v zahraničí. I v České republice mohou nastat situace, kdy by volba poštou byla pro konkrétního občana nejlepší a nejvhodnější variantou. Jedná se o rozpor, který předkladatelé zatím uspokojivě nevysvětlili. Pokud se snad bojí zneužití korespondenční volby v ČR, pak je ale stejná obava na místě i u voličů v zahraničí.

Ostatně je argumentace macešským státem při pohledu na realitu volebního procesu v České republice úsměvná. V situaci, kdy český stát ani 30 let po revoluci neposkytuje zrakově postiženým občanům

⁵ „Tato část upravuje korespondenční hlasování ve volbách vyhlášených před nabytím účinnosti zákona o správě voleb, pokud příslušný zákon o volbách umožňuje pro daný druh voleb hlasování v zahraničí.“ (sněmovní tisk 596/0: 7).

volební lístky v Braillově písmu či jiné kompenzační pomůcky a oni jsou nuceni při volbách využívat služeb asistenta, se zdá starost o občany v zahraničí jako účelová a poněkud cynická. Jen pro připomenutí, v České republice žije v současnosti zhruba 83 000 těžce zrakově postižených, z toho 19 000 je nevidomých a prakticky nevidomých (Pavlíček 2018), a všichni tito lidé se během volebního aktu neobejdou bez pomoci další osoby. Tito občané už přes 30 let nevolí v tajném režimu (jelikož jejich asistent je aktivně přítomen během volebního aktu), ale navíc dodnes politické reprezentaci nestáli ani za zmínku. Je to patrně dáno tím, že o zrakově postižených nemáme tak spolehlivá data svědčících o stranických preferencích jako u občanů v zahraničí. Což o samotném návrhu a jeho skutečných cílech vypovídá víc než dost.

Reprezentace nikým

Dalším problémem je absence logiky postupu při přiřazování hlasů ze zahraničí ke konkrétním krajům, respektive navrhnutá novela současný nelogický postup nijak neřeší. V minulosti se s hlasy ze zahraničí nakládalo tak, že se všechny prostě přičítaly k výsledkům v jednom náhodně vylosovaném kraji. V roce 2021 to byl Ústecký kraj, v letech 2017 i 2013 pak Středočeský. Vzhledem k tomu, že hlasů bylo pouze velmi malé množství (např. 18 808 hlasů v roce 2021), vliv zahraničních voličů na složení sněmovny (konkrétně na složení poslanců pocházející z onoho vylosovaného kraje) byl tak velmi omezený.

Z hlediska reprezentace zájmů je ale tato praxe problematická. Nakolik dává smysl skutečnost, že rodilý Pražák, v současnosti bydlící například už desátým rokem v Londýně, zasáhl v roce 2021 do volebního klání v Ústeckém kraji? Tento systém je očividně špatný, jelikož složení náhodně vybraného kraje je tedy ovlivňováno hlasy ze zahraničí, ale zvolení poslanci kvůli náhodnosti takového řešení necítí potřebu hájit zájmy těchto specifických voličů. Zákon o správě voleb, který byl již schválen sněmovnou (ČTK 2023) a má být účinný od roku 2026, tuto praxi trochu mění. Místo náhodně vylosovaného kraje se nyní budou losovat dva ze čtyř největších krajů, přičemž do jednoho bude připočítána Evropa (která v současnosti tvoří cca 80 % hlasů odevzdaných v zahraničí) a do druhého zbytek světa.

V případě zavedení korespondenční volby a rapidního zvýšení počtu hlasů odevzdaných v zahraničí (odhady mluví o cca 100 000 voličích; Kurečková 2023) v kombinaci s vylosováním malého kraje (například Karlovarského) by byla disproporce mezi preferencemi místních obyvatel a těch v zahraničí již hodně znatelná, což je problém, který by byl matematicky a z hlediska volební mechaniky odstraněn, nicméně nijak neřeší problém nulové reprezentace. Spíše flikuje špatné řešení tak, aby tolik nevadilo.

Pro uspokojivé řešení nemusíme chodit daleko. Sousední Rakousko má celou kaskádu opatření, jak přiřadit hlas voliče ze zahraničí do konkrétního okrsku, což je velmi důležité. Český občan, i když volí a případně žije v zahraničí, má stále nějaké vazby na konkrétní místo v České republice. Může se jednat o poslední místo trvalého pobytu, obec, kde dotyčný vlastní nějakou nemovitost, nebo jednoduše místo narození, kam by se hlas onoho voliče v zahraničí započítal. Takové řešení by české volby rozhodně zefektivnilo.

Naostro bez testu

Poslední okolností, u které člověk zbystří, je naprostá absence testovací fáze. Úpravy volebního systému jsou politicky velmi ožahavým tématem a jakýkoliv problém či podezření může mít devastující vliv na důvěru v samotný volební proces. Proto v případě novinek (internetové hlasování, elektronické hlasování ve volební místnosti, sms hlasování nebo za pomoci digitální televize) obvykle spustí dotčený stát či pověřená instituce tzv. pilotní program, ve kterém celý systém otestuje v praxi. Pilotní projekt

většinou probíhá v omezeném režimu spolu s normálními volbami, aby se posoudila efektivita celého řešení, a hlavně se vyvodily možné hrozby pro legalitu celého procesu.

Dobrým příkladem jsou státy jako Estonsko či Norsko. Estonsko je známé svým pozitivním přístupem k internetovým volbám, ale nesmíme ignorovat fakt, že od začátku vývoje systému (2002) a prvního pilotního testu (hlasování o umístění pomníku rudoarmějce v Tallinu v roce 2005) do ostrého spuštění v rámci parlamentních voleb uplynulo 5 let intenzivních příprav. Stejně tak Norsko, které v roce 2011 otestovalo internetové volby v rámci voleb do místních a regionálních zastupitelstev a další pilot provedlo v roce 2013 spolu s parlamentními volbami, se i přes poměrně úspěšné výsledky testu rozhodlo v projektu nepokračovat.

Z tohoto pohledu se zdá zmíněný návrh poněkud nešťastný. Proč neproběhne v následujících letech alespoň jeden kontrolní pilotní test korespondenčního hlasování? Opravdu má český stát takové sebevědomí, že již příští parlamentní volby 2025 spustí korespondenční volby naostro a bez testu? Tak to si přejme hodně štěstí.

Zdroje

- ČSÚ. (2013). Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. – 26.10.2013.
<https://volby.cz/pls/ps2013/ps?xjazyk=CZ>
- ČSÚ. (2017). Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017.
<https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps?xjazyk=CZ>
- ČSÚ. (2021). Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021.
<https://volby.cz/pls/ps2021/ps?xjazyk=CZ>
- ČTK. (2023, 24. října). Sněmovna schválila zákon o správě voleb, zjednoduší hlasovací lístky i získání voličských průkazů. irozhlas.cz.
https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zakon-o-sprave-voleb-hlasovaci-listky-volicke-prukazy-schvaleni_2310241922_til
- Kurečková, M. (2023, 15. prosince). Politolog: Korespondenční volba by ublížila hlavně SPD, volební mapu ale nepřekreslí. idnes.cz.
https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/korespondencni-volba-politolog-vlada-opozice-zahranici-volby.A231215_160834_domaci_maku
- Pavlíček, R. (2018, 1. června). Kolik je v České republice zrakově postižených lidí? poslepu.cz.
<https://poslepu.cz/kolik-je-v-ceske-republice-zrakove-postizenych-lidi/>
- Vláda České republiky. (2023). PPV 2023 – Programové prohlášení vlády České republiky (Leden 2022, ve znění revize 03/2023).
<https://vlada.gov.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Aktualizovane-Programove-prohlaseni-vlady-.pdf>
- Piráti a Starostové. (2021). Vraťme zemi budoucnost. Volební program pro parlamentní volby 2021.
https://www.piratiastarostove.cz/documents/70/PIR%C3%81TI_A_STAROSTOV%C3%89_VOL_EBN%C3%8D_PROGRAM.pdf
- Rakušan, V., Fiala, P., Jurečka, M., Pekarová Adamová, M., Bartoš, I., Cogan, J., Benda, M., Dufek, A., Jakob, J., Michálek, J., Potůčková, L., Decroix, E., Navrátil, J., Zuna, M., & Richterová, O. (2023). Sněmovní tisk 596/0. Návrh poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon o správě voleb a některé další zákony. Zástupce předkladatele: Rakušan V. a další. Doručeno poslancům: 7. prosince 2023 v 15:27.
<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=239826>
- SPOLU (2021). SPOLU dáme Česko dohromady. Volební program.
https://www.top09.cz/files/soubory/spolu-dame-cesko-dohromady-volebni-program-2021-koalice-ods-kdu-csl-top-09_2006.pdf

Autor



KAREL SÁL

Analytik

Karel Sál vystudoval politologii na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, kde v roce 2016 obhájil disertační práci s názvem Demokracie v krizi nezájmu: účinky využití internetových voleb ve volebním procesu vybraných zemí. Odborně se zabývá problematikou e-Governmentu, internetovými volbami a informační svobodou. Je autorem několika odborných článků, vystupuje na mezinárodních konferencích a je zakladatelem a editorem think-tanku e-politics.cz.

Vydavatel



INSTITUT PRO POLITIKU A SPOLEČNOST

Posláním Institutu je zkvalitňování českého politického a veřejného prostředí prostřednictvím profesionální a otevřené diskuse a vytvoření živé platformy, která pojmenovává zásadní problémy, vypracovává jejich analýzy a nabízí recepty pro jejich řešení formou spolupráce expertů a politiků, mezinárodních konferencí, seminářů, veřejných diskuzí, politických a společenských analýz dostupných celé české společnosti. Jsme přesvědčeni, že otevřená odborná diskuse a poznání podstaty a příčin jednotlivých problémů jsou nutným předpokladem jakéhokoli úspěšného řešení problémů současné společnosti.



Martinská 2, 110 00 Praha 1



www.politikaspolecnost.cz



+420 602 502 674



office@politikaspolecnost.cz