

Korespondenční hlasování: Co a jak řeší ústavní soudy?

Kateřina Ochodková*

Abstrakt: Korespondenční hlasování je tradiční alternativa k osobnímu hlasování ve volební místnosti. Zvyšuje však komplexnost volebního procesu, což s sebou může nést určité problémy. V této explorativní studii skrze zmapování judikatury ústavních soudů identifikuji, o jaké problémy se jedná a jak tyto problémy ústavní soudy řeší. Po představení problémů, které již zachytila dosavadní literatura, vymezuji metodologii studie. Jedná se o explorativní studii, jejíž podstata spočívá v uceleném a systematickém zmapování soudních rozhodnutí vybraných na základě předem určených kritérií. V další části pak představuji problémy korespondenčního hlasování, kterými se zabývaly ústavní soudy, a způsoby jejich řešení, identifikované ve vzorku 37 rozhodnutí 11 ústavních soudů. V závěrečné části shrnuji výsledky studie.

Klíčová slova: korespondenční hlasování, explorativní studie, volební integrita, principy volebního práva, volební cyklus

Úvod

V roce 2016 rakouský Ústavní soudní dvůr (*Verfassungsgerichtshof*, „VfGH“) zrušil druhé kolo volby prezidenta a nařídil vyhlásit jeho opakování. Shledal mimo jiné, že v některých volebních okrscích nebyl volebními komisemi dodržen volebním řádem stanovený postup pro sčítání korespondenčních hlasů. Došlo tím k možnému ovlivnění výsledků volby a k porušení ústavního principu tajného hlasování.¹

Jde asi o nejnámější případ voleb, do nichž v souvislosti s korespondenčním hlasováním zasáhl soud. Není však jediný. V této explorativní studii si kladu za cíl identifikovat problémy korespondenčního hlasování a způsoby jejich řešení skrze zmapování judikatury ústavních soudů či ústavních tribunálů („ústavní soudy“). Proto si pokládám tyto výzkumné otázky:

*Jakými problémy se v souvislosti s korespondenčním hlasováním zabývají ústavní soudy?
Jakými způsoby ústavní soudy tyto problémy řeší?*

Studie má teoretickou i praktickou relevanci. Korespondenční hlasování se nachází na periferii odborného zájmu právníků a právníček.² Pohled (ústavních) soudů pak není

* Mgr. Bc. Kateřina Ochodková, odborná pracovnice, Ústav pro otázky soudnictví, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, doktorandka katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: katerina.ochodkova@law.muni.cz. Researcher ID: HNJ-3693-2023. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9049-3894>. Článek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu *Soudy a soudci* (MUNI/A/1426/2022), podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytl MŠMT v roce 2023. Autorka děkuje Šimonu Chvojkovi, Michalu Kovalčíkovi, Marii Poppeové, Barboře Tomečkové a Zuzaně Vikarské za připomínky k pracovním verzím článku a anonymním recenzentům za upozornění na drobné nedostatky textu.

¹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 7. 2016, WI-6/2016 (VfSlg. 20.071), ECLI:AT:VFGH:2016:WI6.2016.

² Srov. ANTOŠ, M. Tajné hlasování za plentou jako záruka svobodných voleb versus distanční hlasování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, roč. 15, č. 2007, s. 172–182, FILIP, J. Alternativní způsoby hlasování a jejich vliv na aktivitu voličů.

běžně zohledňován ani v rámci výzkumné agendy volební integrity, která má ze všech výzkumně-volebních agend snad nejbližší k právnímu zkoumání voleb.³ Studie tak představuje vůbec první pokus o identifikaci problémů korespondenčního hlasování skrze zmapování judikatury ústavních soudů. Ty kromě tradiční kontroly ústavnosti či rozhodování o ústavních stížnostech často plní i roli volebního soudu. Proto může zaměření se na judikaturu právě těchto soudů vést k objevení různých problémů korespondenčního hlasování. Ze studie pak mohou čerpat nejen orgány justice, ale i orgány legislativy a exekutivy. Přínosná studie může být především pro zákonodárce, který může identifikované problémy zohlednit při tvorbě a přijímání právní úpravy korespondenčního hlasování.

Studie má následující strukturu. V první části, sloužící jako vstup do tématu, představují dosavadní stav poznání. Ve druhé části vymezují metodologii studie. Ve třetí části představují problémy korespondenčního hlasování a způsoby jejich řešení. V závěrečné části shrnují výsledky studie.

1. Problémy korespondenčního hlasování v judikatuře ústavních soudů I.

1.1 Je korespondenční hlasování ústavní?

Jedním z klíčových principů volebního práva je princip tajného hlasování. Pojetí tohoto principu se přirozeně vyvíjelo.⁴ Postupně začala tajnost hlasování být definována skrze dvě dimenze. První požadovala, aby volič mohl obsah svého volebního rozhodnutí uchovat v tajnosti před těmi, u kterých nechtěl, aby věděli, jak hlasoval, a vyhnul se případným sankcím za své rozhodnutí. Druhá požadovala, aby volič nemohl obsah svého volebního rozhodnutí prokázat těm, u kterých chtěl, aby věděli, jak hlasoval.⁵ Obě dimenze tajnosti mohly být naplněny jen při osobním hlasování ve volební místnosti, které proto začalo být považováno za „zlatý standard“ voleb. Korespondenční hlasování a další volební techniky distančního hlasování naopak měly s naplněním obou dimenzí problém.⁶

Základním problémem, kterým se ústavní soudy v souvislosti s korespondenčním hlasováním zabývaly, tak byla právě jeho slučitelnost s tímto a souvisejícími ústavními principy volebního práva, především principem svobodného hlasování. M. Antoš podstatu problému vysvětloval otázkou, před kým má být hlasování voliče utajeno? Argumentoval, že jen v případě, kdy je hlasování tajné vůči komukoli, nikoli jen vůči orgánům veřejné moci, může volič učinit své volební rozhodnutí zcela svobodně. Korespondenční hlasování, odehrávající se v nekontrolovaném prostředí, svobodu hlasování omezovalo.⁷

Časopis pro právní vědu a praxi. 2007, roč. 15, č. 1, s. 5–12, OCHMANNOVÁ, I. Distanční hlasování. Korespondenční způsob hlasování, e-voting. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds). *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 212–249, RETEROVÁ, S. *Alternativní způsoby hlasování: Od tradičních metod k on-line volbám*. Olomouc: Periplum, 2008, ŘEHOŘEK, M. *Ústavněprávní aspekty korespondenčního hlasování při výkonu volebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017.

³ Srov. NORRIS, P. The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*. 2013, Vol. 32, No. 4, s. 563–575.

⁴ Srov. FILIP, J. *Alternativní způsoby hlasování a jejich vliv na aktivitu voličů*, s. 5–6.

⁵ ROKKAN, S. Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation. *European Journal of Sociology*. 1961, Vol. 2, No. 1, s. 143.

⁶ ELKIT, J. – MALEY, M. Why ballot secrecy still matters. *Journal of Democracy*. 2019, Vol. 30, No. 3, s. 68–73.

⁷ ANTOŠ, M. *Tajné hlasování za plentou jako záruka svobodných voleb versus distanční hlasování*, s. 180.

Na rozhodnutích německého Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*, „BVerfG“) a VfGH pak demonstroval dva odlišné přístupy k problému. BVerfG zaujal k principu tajného hlasování méně protektivní přístup, když odpovědnost za jeho zachování částečně přenesl na voliče. Korespondenční hlasování seznal ústavně konformním. VfGH naopak zaujal více protektivní přístup. Korespondenční hlasování seznal protiústavním pro rozpor s principy osobního a tajného hlasování.⁸

Tato rozhodnutí patří spíše do minulosti. BVerfG se stal ještě benevolentnějším. Zatímco v letech 1967 a 1981 měl pro závěr o ústavnosti korespondenčního hlasování za důležité, že jej může využít jen volič, který pro to má vážné důvody,⁹ v roce 2013 s ohledem na společenský vývoj seznal ústavně konformním i odstranění povinnosti takové důvody v žádosti uvádět.¹⁰ VfGH pak v roce 1985 podmínil případnou změnu svého postoje novelizací ústavy.¹¹ K té skutečně došlo, v roce 2007.¹² S ohledem na výslovně zakotvenou možnost korespondenčního hlasování v jejím textu v následujících letech jeho ústavnost potvrdil hned několikrát.¹³

I přesto lze tato rozhodnutí mít za představitele zmíněných přístupů ke korespondenčnímu hlasování. Jelikož jej v novém miléniu začalo zavádět stále více států, stále více ústavních soudů muselo rozhodnout o problému jeho slučitelnosti s principy volebního práva. Dosavadní literatura naznačuje, že převládá méně protektivní přístup. Ze soudů, na jejichž rozhodnutí odkazují rumunští autoři T. Toader a M. Safta, lze k němu zařadit již zmíněný přístup BVerfG, dále přístup polského Ústavního tribunálu (*Trybunał Konstytucyjny*)¹⁴ a přístup rumunského Ústavního soudu (*Curtea Constituțională*).¹⁵ Více restriktivní přístup zaujal jen turecký Ústavní soud (*Anayasa Mahkemesi*).¹⁶

Stejně jako BVerfG i polský Ústavní tribunál a rumunský Ústavní soud přenesly část odpovědnosti za dodržení tajnosti hlasování na voliče a shledaly korespondenční hlasování ústavně konformním.¹⁷ Rumunský Ústavní soud z argumentace BVerfG vyšel přímo, čímž se podle Toadera a Safty zapojil do určitého „*justičního dialogu v ústavních otázkách*“.¹⁸ Turecký Ústavní soud pak, stejně jako VfGH v 80. letech 20. století, korespondenční hlasování shledal protiústavním, protože dle něj nebylo možné zaručit dodržení principů tajného a svobodného hlasování.¹⁹

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ TOADER, T. – SAFTA, M. Legislative and Jurisprudential Landmark on Postal Voting. *Revista de Drept Constituțional*. 2015, Vol. 2015, No. 1, s. 314–315.

¹¹ ANTOŠ, M. *Tajné hlasování za plentou jako záruka svobodných voleb versus distanční hlasování*, s. 180.

¹² Srov. POIER, K. Postal Voting in Austria – First Experiences from a Law and Political Science Perspective. *ICL Journal*. 2009, Vol. 3, No. 4, s. 255–267.

¹³ Srov. BACHLER, N. The lawfulness of elections in the recent case law of the Austrian Constitutional Court. In: DORNEANU, V. – KRUPENSCHI, C.-M. (eds). *International Conference. “A quarter of a century of constitutionalism”. Event dedicated to the 25th anniversary of the Constitutional Court of Romania*. Bukurešť: Hamangiu Publishing House, 2018, s. 32–39.

¹⁴ TOADER, T. – SAFTA, M. *Legislative and Jurisprudential Landmark on Postal Voting*, s. 311–315.

¹⁵ TOADER, T. – SAFTA, M. Constitutional Court of Romania: Postal Voting. *ICL Journal*. 2017, Vol. 10, No. 2, s. 229–232.

¹⁶ TOADER, T. – SAFTA, M. *Legislative and Jurisprudential Landmark on Postal Voting*, s. 311.

¹⁷ TOADER, T. – SAFTA, M. *Constitutional Court of Romania: Postal Voting*, s. 231–232.

¹⁸ Ibidem, s. 233–235.

¹⁹ TOADER, T. – SAFTA, M. *Legislative and Jurisprudential Landmark on Postal Voting*, s. 304–315.

1.2 Kdo má moci hlasovat korespondenčně? A kdo ne?

Rumunský Ústavní soud se současně zabýval i dalším problémem korespondenčního hlasování. Tím byl problém jeho slučitelnosti s principem rovnosti volebního práva, respektive obecným principem rovnosti. Problém byl několikrát vznesen i před maďarský Ústavní soud (*Alkotmánybíróság*).

Rumunský Ústavní soud shledal za souladné s principy rovnosti přiznání možnosti hlasovat korespondenčně toliko občanům žijícím nebo pobývajícím v zahraničí. Podle něj odlišení mezi dvěma skupinami občanů, občany žijícími nebo pobývajícími v zahraničí na straně jedné a občany žijícími nebo pobývajícími v Rumunsku na straně druhé, nezakládalo neopodstatněné odlišné zacházení s oběma skupinami občanů. Přiznání možnosti hlasovat korespondenčně podle kritéria pobytu tak dle něj nebylo v rozporu s principy rovnosti. Naopak mělo zajistit materiální rovnost mezi oběma skupinami občanů, neboť se nacházely v objektivně odlišných situacích.²⁰

V Maďarsku bylo kritérium pobytu pro možnost využití korespondenčního hlasování užito pro odlišení dvou skupin občanů hlasujících ze zahraničí. Korespondenční hlasování mohli využít jen občané s trvalým pobytem mimo Maďarsko. Občané s trvalým pobytem v Maďarsku museli hlasovat osobně na konzulárním nebo zastupitelském úřadu.

Ústavní stížností občana s trvalým pobytem v Maďarsku, brojícího proti tomuto odlišování, se však maďarský Ústavní soud napoprvé odmítl zabývat. Podle něj nebyla v případě stěžovatele ustanovení o korespondenčním hlasování aplikována. Tento závěr ústavního soudu byl v literatuře kritizován jako cynický²¹ či jako situace Hlavy XXII,²² neboť vylučoval ze zpochybnění daného systému občany, kteří korespondenční hlasování nemohli využít a byli odlišením negativně zasaženi.²³

Věcně se podobnou ústavní stížností maďarský Ústavní soud zabýval o dva roky později. Shledal, že korespondenční hlasování je pouhou volební technikálií, která nebyla součástí volebního práva jako základního práva. Proto podrobil napadená ustanovení při hodnocení namítaného porušení zákazu diskriminace mírnějšímu testu rozumnosti. Došel k závěru, že použití odlišných volebních technik u dvou skupin občanů-voličů, nacházejících se v podobné situaci, bylo založeno na objektivních důvodech, a tedy bylo ústavně konformní. Umožnění korespondenčního hlasování pouze občanům s trvalým pobytem mimo Maďarsko se sice zdálo být výhodou pro tuto skupinu občanů, avšak podle ústavního soudu mělo být posuzováno spolu s menším počtem hlasů, kterým tito občané disponovali.²⁴ Argumentoval tedy obdobně jako Evropský soud pro lidská práva. Ten se maďarským systémem pro extrateritoriální hlasování zabýval v případě *Vámos a ostatní proti Maďarsku*²⁵ krátce před ním a shledal jej souladným s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.²⁶

²⁰ TOADER, T. – SAFTA, M. *Constitutional Court of Romania: Postal Voting*, s. 230–231.

²¹ LÁNCOS, P. L. *Passivist Strategies Available to the Hungarian Constitutional Court*. *ZaöRV-Heidelberg Journal of International Law*. 2019, Vol. 79, s. 989–990.

²² BODNÁR, E. *All Voters Are Equal But...Two Case Studies on the Voting Rights on Hungarians Living Abroad*. *ICL Journal*. 2017, Vol. 10, No. 4, s. 431.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*, s. 432–433.

²⁵ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 3. 2015, *Vámos a ostatní proti Maďarsku*, č. stížnosti 48145/14.

²⁶ Srov. BODNÁR, E. *All Voters Are Equal But...Two Case Studies on the Voting Rights on Hungarians Living Abroad*, s. 433.

1.3 Problémy korespondenčního hlasování v průběhu jednotlivých voleb

Ústavní soudy se kromě problémů slučitelnosti korespondenčního hlasování s ústavními principy volebního práva či jinými ústavními kautelami zabývaly i problémy, které více souvisely s průběhem konkrétních voleb.

V případě Maďarska literatura zachycuje případ, kdy politická strana ústavní stížností neúspěšně brojila proti tvrzenému nesprávnému zneplatnění určitého množství korespondenčních hlasů. Ty volební orgán zneplatnil s ohledem na podezření z porušení principu tajného hlasování porušením celistvosti vnějších obálek.²⁷

V Rakousku literatura zachycuje dva případy, kdy pro vydávání volebních průkazů pro korespondenční hlasování volebními řády nepovoleným způsobem VfGH přistoupil ke zrušení voleb. V obou případech bylo totiž nezákonným způsobem vydáváno takové množství volebních průkazů, které mohlo ovlivnit výsledek voleb co do rozdělení mandátů.²⁸

Otázka vlivu zjištěných nezákonností na výsledek volby byla diskutována i v případě zrušení druhého kola volby rakouského prezidenta. Nezákonnými vadami bylo postiženo zhruba 77 000 korespondenčních hlasů, z nichž zhruba 41 000 bylo pro vítězného kandidáta. Jelikož rozdíl mezi oběma kandidáty činil zhruba 30 000 hlasů, VfGH druhé kolo volby zrušil s tím, že tyto nezákonnosti mohly ovlivnit výsledek volby.²⁹

VfGH však již nezkoumal, zda tyto nezákonnosti výsledek volby skutečně ovlivnily. To kritizoval např. E. Matti, podle kterého měl VfGH před rozhodnutím o zásahu do volby více zohlednit i protidůkazy vlivu nezákonností na výsledek volby, případně se měl pokusit skutečný vliv nezákonností zjistit s využitím statistických metod.³⁰ Pravděpodobnost, že sporné korespondenční hlasy skutečně ovlivnily výsledek volby, byla podle později provedené statistické analýzy 0,0000000132 %, tedy „směšně nízká“.³¹

Z pohledu statistiky tak lze zásah VfGH vnímat jako zbytečný. Z pohledu práva však byl nezbytný. Při rozhodování o zrušení druhého kola volby musel VfGH vyjít z vlastní judikatury vyžadující, aby volební předpisy byly vykládány striktně podle jejich znění. Od nedodržení předepsaných procedur volebními komisemi tak nemohl odhlédnout. Zároveň jeho vlastní judikatura vyžadovala, aby volby zrušil i v případě pouhé potenciality ovlivnění výsledků voleb.³²

Jak ukazuje dosavadní literatura zachycující 13 rozhodnutí z šesti ústavních soudů, problémy korespondenčního hlasování mohou být jak „základní“ v tom smyslu, že problémem je otázka slučitelnosti korespondenčního hlasování jako takového s ústavními

27 NAGY, A. External citizens and the issue of unequal voting rights in Hungary. *V4 Human Rights Review*. 2019, Vol. 10, No. 4, s. 20–21.

28 DÖRNHÖFER, S. Formal requirements of Postal Voting: Annulment of the mayoral election of the municipality of Lienz due to unlawfulness of procedure regarding the issuance of voting cards. *ICL Journal*. Vol. 6, No. 1, s. 130–132.

29 FRANK, S. L. Austrian Constitutional Court: The Annulment of the Run-off for the Presidency. *ICL Journal*. 2017, Vol. 11, No. 1, s. 99–103.

30 MATTI, E. Austrian Constitutional Court: Presidential Election – Counterevidence and Influence of New Media: A critical review regarding the annulment of the presidential run-off election in Austria. *ICL Journal*. 2017, Vol. 11, No. 1, s. 123–124.

31 Srov. NEUWIRTH, E. – SCHACHERMAYER, W. Some Statistics concerning the Austrian Presidential Election 2016. *Austrian Journal of Statistics*. 2016, Vol. 45, No. 3, s. 95–102.

32 Srov. BACHLER, N. *The lawfulness of elections in the recent case law of the Austrian Constitutional Court*, s. 36, DORNER, J. – VOLLGGER, A. Austrian Constitutional Court: Presidential Election – Analysis in the Light of the previous Jurisdiction of the Constitutional Court. *ICL Journal*. 2017, Vol. 11, No. 1, s. 105–111.

principy, či taktéž „principiální“, avšak svým způsobem pouze „dílčí“. Problémem v takových případech není korespondenční hlasování jako takové, nýbrž jeho určitý aspekt, např. vymezení okruhu voličů, kteří jej mohou využít. Problémy korespondenčního hlasování pak dále mohou souviset s průběhem konkrétních voleb. Tyto problémy sice taktéž mohou mít „ústavní“ či „principiální“ přesah, avšak ústavní soud v rámci řešení konkrétního případu věnuje pozornost především konkrétní události, která se vyskytla v rámci konkrétních voleb, např. posuzování platnosti korespondenčních hlasů nebo postupu volebních orgánů při nakládání s korespondenčními hlasy.

2. Metodologie

Článek je koncipovaný jako explorativní studie. Podstatou explorativního výzkumu je prozkoumání tématu s cílem objevit něco nového. Explorativní studie je pak formou explorativního výzkumu. Sama má dvě základní formy. První se zaměřuje na prvotní prozkoumání nezmapovaného tématu. Druhá se zaměřuje na zkoumání již zmapovaného tématu s cílem přijít s novými myšlenkami.³³

Předkládaná studie se nachází na pomezí těchto forem. V předchozí kapitole jsem ukázala, že některé problémy korespondenčního hlasování, jimiž se zabývaly ústavní soudy, již totiž zmapovány byly. Mám však za to, že dosud judikatura ústavních soudů ke korespondenčnímu hlasování nebyla zmapována uceleným systematickým způsobem.

Zaměření se na ústavní soudy je přitom vhodné ze tří důvodů. Zaprvé, mnohé ústavní soudy kromě „běžných“ agend jako kontroly ústavnosti či rozhodování o ústavních stížnostech jednotlivců plní i roli volebního soudu. Zmapování judikatury těchto soudů tak může vést k identifikaci různých problémů korespondenčního hlasování. Zadruhé, rozhodnutí ústavních soudů se mohou vztahovat ke všem fázím volebního cyklu. Zmapování judikatury těchto soudů tak může vést k identifikaci problémů korespondenčního hlasování jak v předvolební, tak ve volební či povolební fázi volebního cyklu. Zatřetí, v rámci volebního cyklu plní různé funkce orgány legislativy, exekutivy i justice. I zaměření se na problémy korespondenčního hlasování skrze orgány jedné složky státní moci tak může mít význam i pro orgány jejich dalších složek.

Zmapováním uceleným systematickým způsobem myslím předně výběr vzorku rozhodnutí podle tří stanovených kritérií, následnou identifikaci problému souvisejícího s korespondenčním hlasováním a zachycení argumentace soudu. Volněji zamýšlím též sledovat typ řízení, v jehož rámci identifikovaný problém měl být či byl řešen, a typ subjektu, který řízení inicioval.

Kritéria pro výběr vzorku rozhodnutí jsou následující. Zaprvé musí jít o rozhodnutí ústavního soudu ze státu, který je členským státem Rady Evropy. Zadruhé musí jít o rozhodnutí týkající se využití korespondenčního hlasování v politických volbách. Do vzorku tak nejsou zahrnuta rozhodnutí týkající se jeho využití např. ve volbách do orgánů soukromých organizací nebo profesních komor.³⁴ Zatřetí musí jít o rozhodnutí týkající se distančního korespondenčního hlasování, respektive korespondenčního hlasování

³³ SWEDBERG, R. Exploratory Research. In: ELMAN, C. – GERRING, J. – MAHONEY, J. (eds). *The Production of Knowledge: Enhancing Progress in Social Science*. 2020. Cambridge: Cambridge University Press, s. 17–18.

³⁴ Např. Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 21. 6. 1979, WI-2/78 (ECLI:AT:VFGH:1979:WI_2.1979), Rozhodnutí Ústavního tribunálu Španělska ze dne 30. 9. 1991, č. 275/1991 (ECLI:ES:TC:1991:275A).

v nekontrolovaném prostředí. Do vzorku tak nejsou zahrnuta rozhodnutí týkající se korespondenčního hlasování např. v budovách konzulárních a zastupitelských úřadů, pošt nebo úřadů.³⁵

Na základě těchto kritérií bylo do vzorku zahrnuto 37 rozhodnutí z 11 ústavních soudů: italského Ústavního soudu (*Corte costituzionale*), kosovského Ústavního soudu (*Gjykata Kushtetuese*), maďarského Ústavního soudu, německého Spolkového ústavního soudu, polského Ústavního tribunálu, portugalského Ústavního tribunálu (*Tribunal Constitucional*), rakouského Ústavního soudního dvora, rumunského Ústavního soudu, slovinského Ústavního soudu (*Ustavno sodišče*), španělského Ústavního tribunálu (*Tribunal Constitucional*) a tureckého Ústavního soudu.

Limity studie spočívají v její povaze jako explorativní studie. Cílem studie je příslušnou judikaturu mapovat, ne analyzovat. Proto je deskriptivní, ne analytická.³⁶ Zároveň rozhodnutí představuji, s ohledem na jejich množství a tím pádem i délku textu, bez většího právního i politicko-společenského kontextu, tedy bez představení příslušné právní úpravy a zohlednění volebních tradic jednotlivých států. Při čtení studie a práci s ní je tak třeba mít na paměti, že dané státy nevyužívají korespondenčního hlasování v totožné podobě, a stejně tak, že je korespondenční hlasování využíváno v různých typech voleb nebo referend.

3. Problémy korespondenčního hlasování v judikatuře ústavních soudů II.

V této části studie představuji problémy korespondenčního hlasování a způsoby jejich řešení identifikované ve vzorku 37 rozhodnutí z 11 ústavních soudů. Jednotlivé problémy prezentuji v pěti dílčích částech. První dvě části tematicky korespondují s částmi 1.1. a 1.2. studie, další tři části tematicky korespondují s částí 1.3. studie, jednotlivé „volební“ problémy jsou jen rozděleny do tří fází volebního cyklu.

3.1 Je korespondenční hlasování ústavní?

V případě problému slučitelnosti korespondenčního hlasování jako takového s principem tajného hlasování a souvisejícími principy volebního práva jsem spolu s Antošem odlišila dva přístupy ústavních soudů, méně restriktivní a více restriktivní. Nyní blíže představím, jak jednotlivé ústavní soudy tyto principy vyložily a s jakými argumenty se přiklonily k jednomu, či druhému přístupu.

BVerfG, řešící tento problém jako první již v roce 1967 v řízení o opravném prostředku v rámci kontroly voleb, v rozhodnutí uvedl, že stěžovatelem-voličem napadené ustanovení „neporušovalo ani svobodu volby, ani tajnost hlasování“,³⁷ jejich bližší výklad však neposkytnul. Při posouzení souladnosti korespondenčního hlasování se Základním zákonem se zaměřil na to, jak bylo konstruováno, a na to, kdo v průběhu volebního procesu nesl odpovědnost za zachování zmíněných principů.³⁸

³⁵ Např. Rozhodnutí Ústavního soudu Litvy ze dne 5. 11. 2004, č. 42/04.

³⁶ Srov. BOBEK, M. Výzkum v právu: reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*. 2016, roč. 2016, č. 6, s. 4.

³⁷ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ze dne 15. 2. 1967, 2 BvC 2/66 (BVerfGE 21,200), bod 19.

³⁸ *Ibidem*, body 19–20.

Pro seznání korespondenčního hlasování ústavně nezávadným měl za důležité, že zákonodárce jeho využití koncipoval jako výjimku z osobního hlasování ve volební místnosti. Hlasovat korespondenčně mohl jen volič, který se v den a v čase voleb nacházel z „řádných“ důvodů mimo svůj volební obvod; volič, který se přestěhoval do jiného volebního obvodu v době po uzavření seznamů voličů; volič, který se v den voleb nemohl do příslušné volební místnosti dostavit z profesních důvodů, z důvodu nemoci, stáří, tělesné slabosti či jiného tělesného stavu. Takový volič zároveň musel o možnost hlasovat korespondenčně požádat sám nebo skrze jinou osobu a v žádosti předmětný důvod uvést a prokázat. Těmito omezeními tak podle něj zákonodárce demonstroval, že si uvědomuje „zvláštní nebezpečí“ korespondenčního hlasování, spočívajícího v hlasování voliče v nekontrolovaném prostředí.³⁹

Dále měl pro seznání korespondenčního hlasování ústavně nezávadným za důležité, že zákonodárce zavedl do volebních pravidel určité nástroje, sloužící jako pojistky před těmito „zvláštními nebezpečími“. Musela tak být prokázána oprávněnost žádat o korespondenční hlasování za jinou osobu nebo za jinou osobu přebírat volební dokumentaci pro korespondenční hlasování. Osoba vedená jako korespondenční volič pak byla, aby nemohla hlasovat dvakrát, příslušným volebním orgánem vyškrtuta ze stálého seznamu voličů. Stejně tak, opět pro zamezení dvojího hlasování, nemohl korespondenční volič v případě ztráty volební dokumentace žádat o náhradní. Důležité pojistky představovaly čestné prohlášení, jehož podpisem volič stvrzoval, že hlasoval osobně a nikým nepozorován, a systém dvou zapečetěných obálek. Vnější obálka obsahovala volební průkaz s čestným prohlášením a vnitřní obálku, ve které byl samotný hlasovací lístek. Při poštovní přepravě byl obsah voličova rozhodnutí chráněn listovním tajemstvím. Volební orgány, kterým byly obálky zaslány, pak byly odpovědné za jejich úschovu až do sčítání všech hlasů.⁴⁰

Kromě opatrného přístupu zákonodárce vedly BVerfG k zaujetí méně restriktivního přístupu patrně i německá volební realita – korespondenční hlasování bylo v té době postupně zaváděno na federální úrovni a v některých spolkových zemích již po dvě dekády,⁴¹ nebylo tedy „velkou neznámou“ – a náhled na vlastní roli při přezkumu volebních pravidel. Ten více rozvedl, když se korespondenčním hlasováním zabýval podruhé v roce 1981.

Tedy, opět v rámci řízení o opravném prostředku v rámci kontroly voleb iniciovaném voličem, potvrdil slučitelnost korespondenčního hlasování se Základním zákonem s tím, že úpravou většiny volebních pravidel byl podle článku 38 Základního zákona výslovně pověřen zákonodárce. K upřednostnění toho či onoho principu volebního práva tak byl dle něj oprávněn právě zákonodárce. Sám by do volebních pravidel mohl zasáhnout, pokud by zákonodárce selhal ve své ústavní povinnosti průběžně vyhodnocovat a upravovat volební pravidla tak, aby byly co nejvíce ochráněny další principy volebního práva.⁴² O opatrném přístupu Spolkového ústavního soudu k této otázce svědčilo, že v daném řízení, ačkoli uznal stěžovatelovy námítky vůči doručování dokumentace pro korespondenční hlasování třetími osobami – zástupci politických stran, příslušnou

³⁹ Ibidem, body 18, 20.

⁴⁰ Ibidem, body 18–20.

⁴¹ Ibidem, bod 17.

⁴² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ze dne 24. 11. 1981, 2 BvC 1/81 (BVerfGE 59, 119), body 23–28.

právní úpravu nezrušil, nýbrž jen připustil, že by tento aspekt měl být v budoucnu lépe upraven.⁴³

To, jak zákonodárce plní svou ústavní povinnost průběžně vyhodnocovat a upravovat volební pravidla, posoudil BVerfG v roce 2013, kdy se korespondenčním hlasováním zabýval naposled.

Stěžovatel-volič, opět v rámci řízení o opravném prostředku v rámci kontroly voleb, kromě zpochybnění ústavnosti korespondenčního hlasování jako takového brojil předně proti zákonodárcem provedené legislativní změně spočívající v odstranění povinnosti uvádět při žádání o korespondenční hlasování důvod.⁴⁴ Tuto změnu, napadenou stěžovatelem s argumentem, že v minulosti BVerfG považoval povinnost odůvodňovat žádost za zásadní pojistku ústavnosti korespondenčního hlasování, seznal ústavně konformní právě s tím, že ji zákonodárce dostatečně promyslel. Změnu, provedenou zákonodárcem v reakci na individualizaci životního stylu občanů a s tím související zvyšující se mobilitu ve společnosti a s ohledem na nemožnost v praxi ověřovat pravdivost v žádostech uváděných důvodů, tak seznal za pohybuující se v prostoru uvážení, který zákonodárci svěřoval Základní zákon.⁴⁵

Argumentační linie BVerfG o zákonodárcově prostoru uvážení při regulaci volebních pravidel a jeho současné ústavní povinnosti zachovávat rovnováhu mezi jednotlivými volebními principy zásadně ovlivnila způsob, jakým k posouzení ústavnosti korespondenčního hlasování přistoupil rumunský Ústavní soud.⁴⁶ Ten posuzoval čerstvě přijatou volební legislativu s důrazem na práva a povinnosti zákonodárce při přijímání volební legislativy, stejně jako BVerfG v letech 1981 a 2013.⁴⁷ Toader a Safta tento přístup charakterizovali jako „*justiční dialog v ústavních otázkách*“,⁴⁸ mám však za přílehavější jej označit za snahu o zapojení se do „*justičního monologu*“, neboť rumunský Ústavní soud nikterak nereagoval na v té době již existující rozhodnutí ústavních soudů s opačným přístupem.

Závěr rumunského Ústavního soudu o ústavnosti korespondenčního hlasování tak není překvapivý. Tím spíše, že na rozdíl od BVerfG, posuzujícího korespondenční hlasování na území Německa, posuzoval legislativu umožňující korespondenční hlasování ze zahraničí. Pokud měl být princip všeobecného volebního práva „*efektivní, nikoli iluzorní*“, měl dle něj mít zákonodárce prostor pro uvážení co do výběru a zakotvení volební techniky, která by jej podpořila co nejvíce.⁴⁹ „*Odeprání této pravomoci zákonodárci by znamenalo popření výše uvedeného vývoje a omezení volební úpravy, která by zůstala odrazem zastaralých skutečností minulosti*“,⁵⁰ uvedl rumunský Ústavní soud k záměru zákonodárce regulovat volební pravidla s ohledem na přesun značné části rumunského elektorátu do zahraničí v důsledku vstupu do Evropské unie.⁵¹

⁴³ Ibidem, bod 29.

⁴⁴ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ze dne 9. 7. 2013, 2 BvC 7/10, BVerfGE 134, 25–32, (ECLI:DE:BVerfG:2013:cs20130709.2bvc000710), body 2, 9.

⁴⁵ Ibidem, body 17–19.

⁴⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu Rumunska ze dne 18. 11. 2015, č. 799/2015.

⁴⁷ Ibidem, body 1, 33–34, 44–47.

⁴⁸ TOADER, T. – SAFTA, M. *Constitutional Court of Romania: Postal Voting*, s. 233–235.

⁴⁹ Ibidem, bod 44.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

V tomto ohledu se rozhodnutí rumunského Ústavního soudu podobá rozhodnutím italského Ústavního tribunálu. Ten sice oba případy snah iniciovat přezkum ústavnosti korespondenčního hlasování, v prvním skrze řízení o kompetenčním sporu a ve druhém skrze návrh vznesený obecným soudem, musel odmítnout z procesních důvodů, v rozhodnutích však taktéž apeloval na zachování rovnováhy mezi jednotlivými volebními principy.⁵²

Závazný názor na ústavnost korespondenčního hlasování tak italský Ústavní tribunál dosud neposkytl. Nicméně, především z *obiter dicta* učiněného v prvním rozhodnutí lze usuzovat, že by k němu zaujal méně restriktivní přístup. V rozhodnutí uvedl, že s ohledem na nově zakotvený ústavní princip efektivity výkonu volebního práva ze zahraničí měl zákonodárce určitou diskreci, jak tento princip naplnit. Konstatoval též, že pokud by měl dojít k závěru o protiústavnosti korespondenčního hlasování, možnost italských občanů žijících v zahraničí vykonat své volební právo by byla značně omezena.⁵³

Turecký Ústavní soud se stejně jako rumunský Ústavní soud a italský Ústavní soud ústavností korespondenčního hlasování zabýval ve vztahu k hlasování ze zahraničí. Zaujetí opačného, tedy více restriktivního přístupu a seznání korespondenčního hlasování protiústavním odůvodnil tak, že ačkoli měl zákonodárce povinnost zajistit, že občané trvale žijící v zahraničí mají mít příležitost své volební právo skutečně vykonat, měl zároveň povinnost tak učinit způsobem, který nenaruší ostatní principy volebního práva.⁵⁴ Korespondenční hlasování, napadené skupinou zákonodárců při přijímání volební novely, dle něj nemohlo tyto ostatní principy, konkrétně principy tajného hlasování a svobody volebního práva naplnit, protože bylo „otevřeno všem druhům vlivů, které mohou pocházet od rodinných příslušníků a sociálního prostředí, když volič hlasuje“.⁵⁵

Polský Ústavní tribunál, posuzující ústavnost některých aspektů korespondenčního hlasování ze zahraničí, pak byl stran „otevření korespondenčního hlasování všem druhům vlivů“ vystaven zajímavé námitce.⁵⁶ Skupina zákonodárců, která u něj iniciovala přezkum ústavnosti hned několika částí přijatého volebního kodexu, namítala, že zavedení korespondenčního hlasování ze zahraničí není spolehlivé natolik, aby nedošlo k porušení aktivního volebního práva těchto občanů a principu tajnosti hlasování, protože se odehrává v prostředí, nad nímž polské orgány nemají žádnou kontrolu. Integrita polských voleb tak dle ní mohla být narušena vnějšími vlivy.⁵⁷ Námitku odmítl polský Ústavní tribunál s tím, že jelikož nebylo korespondenční hlasování do té doby v praxi využito a neexistovaly případy jakéhokoli pochybení, nebylo možné tyto případy *a priori* předpokládat a naopak musela být zachována presumpce jeho ústavnosti.⁵⁸

Tradiční námitku porušení tajnosti hlasování pak polský Ústavní tribunál odmítl, stejně jako BVerfG dříve a rumunský Ústavní soud později, s odkazem na spoluodpovědnost voliče za jeho zachování a existenci různých pojistek ve volebních pravidlech.⁵⁹ Ač tedy

⁵² Rozhodnutí Ústavního tribunálu Itálie ze dne 4. 6. 2003, č. 195/2003, Rozhodnutí Ústavního tribunálu Itálie ze dne 27. 3. 2018, č. 63/2018.

⁵³ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Itálie ze dne 4. 6. 2003, č. 195/2003.

⁵⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu Turecka ze dne 29. 05. 2008, K.2008/113 (AYM, E.2008/33).

⁵⁵ *Ibidem*, bod 1.3.

⁵⁶ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Polska ze dne 20. 7. 2011, K 9/11 (61/6/A/2011).

⁵⁷ *Ibidem*, bod 1.3.

⁵⁸ *Ibidem*, bod 6.5.

⁵⁹ *Ibidem*, bod 6.4.

všechny tyto tři ústavní soudy zaujaly méně restriktivní přístup, jejich pojetí principu tajnosti hlasování vykazuje jisté nuance v tom, jak moc má korespondenční volič usilovat o jeho dodržení.

Rumunský Ústavní soud, definující tajnost hlasování jako „*projev vůle voliče v podmínkách svobody a soukromí*“,⁶⁰ došel k poměrně idealistickému závěru, že „*právo voliče vyjádřit tajný hlas s sebou nese také povinnost respektovat volební právo ostatních v tom smyslu, že volič by neměl vyvíjet nátlak na jiné osoby, aby se dozvěděl, ovlivnil nebo kontroloval volební právo ostatních voličů.*“⁶¹ BVerfG naopak uvedl, že by měl volič přítomnou třetí osobu, jež by na něj mohla potenciálně vyvíjet nátlak, o svém právu hlasovat tajně a svobodně informovat a požádat o její odchod. Pokud by přesto nemohl zajistit podmínky pro své svobodné a tajné hlasování, měl by od záměru hlasovat korespondenčně, nebo jakkoli jinak, upustit a hlasování se zdržet.⁶²

Pojetí voličovy odpovědnosti polským Ústavním tribunálem pak lze označit za jemně schizofrenní. Tajnost hlasování totiž obecně definoval tak, že „*nikdo jiný než volič nebude znát obsah jeho volebního rozhodnutí.*“⁶³ Jeho zachování bylo povinností státu, v případě korespondenčního hlasování se však dle něj volič této státní garance dobrovolně vzdával a odpovědnost přebíral na sebe. Osobnost a tajnost svého hlasování pak měl stvrdit podpisem čestného prohlášení. Zároveň však polský Ústavní tribunál uvedl, že zatímco v případě státu je zachování tajnosti hlasování povinností, v případě voliče jde o privilegium. „*Pro voliče je tajnost hlasování výsadou, kterou může využít, i když není povinen. Veřejné odevzdání hlasovacího lístku, pokud není formou volební agitace, nemá pro voliče žádné negativní právní důsledky. Dobrovolné sdělení obsahu volebního rozhodnutí jiným osobám, ať už před volbami nebo po nich, rovněž neporušuje zásadu tajnosti hlasování,*“ uvedl.⁶⁴

Pokud by tedy polský Ústavní tribunál opravdu chtěl trvat na pojetí tajnosti jako nemožnosti zjistit obsah voličova volebního rozhodnutí, musel by ke korespondenčnímu hlasování přistoupit jako VfGH v roce 1985, který se stejným východiskem došel k opačnému závěru.⁶⁵

I dle VfGH totiž princip tajného hlasování vyžadoval, aby bylo vyloučeno zjistit, jak volič hlasoval. Pokud by tomu tak nebylo, volby by nebyly ani svobodné. Zařídít podmínky pro zajištění tajnosti hlasování proto měl za povinnost stát, nikoli volič. Případnou pojistku ve formě čestného prohlášení voliče pak měl za nedostatečnou, neboť nezabraňovala tomu, aby na voliče byl vyvíjen nátlak.⁶⁶

Kromě seznání korespondenčního hlasování za rozporné s principem tajného hlasování, jej seznal za rozporný i s principem osobního hlasování. Ten vyžadoval, „*aby volební předpisy absolutně zajišťovaly, že všechny hlasy, které mají být započítány, skutečně pocházejí od lidí, kteří je odevzdali.*“⁶⁷ Účelem principu bylo zabránit falšování vůle voliče, proto vyžadoval „*fyzickou přítomnost voliče, ať už před tzv. „létající“ nebo jinak úřadující*

⁶⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Rumunska ze dne 18. 11. 2015, č. 799/2015, bod 74.

⁶¹ Ibidem, bod 74.

⁶² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa ze dne 24. 11. 1981, 2 BvC 1/81, bod 27.

⁶³ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Polska ze dne 20. 7. 2011, K 9/11, bod 6.4.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 16. 3. 1985, G-18/85 (VfGH 10.412). ECLI:AT:VFGH:1985:G18.1985.

⁶⁶ Ibidem, 2.2.2.3.1.

⁶⁷ Ibidem, 2.2.2.3.2.

*volební komisí uvnitř nebo vně volebního obvodu nebo před státním orgánem odpovídajícím za úkoly takové komise.*⁶⁸

Po ústavní změně z roku 2007, kdy byla možnost korespondenčního hlasování pro všechny typy voleb zakotvena přímo ve federální ústavě, interpretoval VfGH dotčené principy s ohledem na ni, korespondenční hlasování tak vykládal jako ústavně konformní alternativu k „běžnému“ osobnímu hlasování. V roce 2010 tak učinil pro komunální volby,⁶⁹ v roce 2014 pro volby do Evropského parlamentu,⁷⁰ v letech 2016 a 2018 pro volby do Národní rady⁷¹ a v roce 2018 pro volby do zemských sněmů.⁷² Námitky, že se jedná o protiústavní ustanovení federální ústavy, vypořádával s argumentem, že „*by bylo protiústavní, pouze kdyby jeho přijetí vedlo k celkové revizi ústavy,*“⁷³ tedy revizi ovlivňující její základní principy jako princip demokracie. Zakotvení korespondenčního hlasování na ústavní úrovni dle něj takovou změnu nepředstavovalo.⁷⁴

Jak je patrné, jádrem všech sporů o ústavnost korespondenčního hlasování jako takového byla, bez jediné výjimky, otázka výkladu principů tajnosti hlasování a svobody hlasování a poměřování jejich významu ve vztahu k principu všeobecnosti volebního práva. I v případech, kdy ústavní soudy zaujaly méně restriktivní přístup a korespondenční hlasování shledaly konformními s příslušnými ústavami, zohlednily při svých závěrech úsilí zákonodárce zavádět do volebních pravidel pojistné mechanismy pro ochranu tajnosti a svobody hlasování.

Spíše výjimečně pak ústavní soudy hodnotily jeho ústavnost s ohledem na jiné ústavně zakotvené volební principy. V italských případech šlo o určitou specifickou modalitu všeobecnosti volebního práva v požadavku principu efektivnosti výkonu volebního práva ze zahraničí.⁷⁵ V rakouském případě šlo o princip osobního hlasování, vyžadující osobní přítomnost voliče před volebním orgánem.⁷⁶ V rumunském případě šlo o princip přímého volebního práva. Tento princip, spočívající dle tamního ústavního soudu v absenci zásahu jiné osoby či struktury do rozhodnutí voliče o složení voleného tělesa, korespondenční hlasování neporušovalo.⁷⁷ Konečně v polském případě šlo o princip jednoduchých voleb, které mělo korespondenční hlasování porušovat tím, že se odehrávalo ve více dnech.⁷⁸ Polský Ústavní tribunál nicméně dovedl, že ačkoli se proces korespondenčního hlasování skutečně odehrával ve více dnech, okamžik hlasování nastával teprve, když úřední obálky s korespondenčními hlasy byly vhozeny do volební schránky a tím smíchány s „běžnými“ hlasy, tedy ve volební den. I tento princip tak byl zachován.⁷⁹

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 12. 2010, WI-3/10 (VfSlg. 19.246), ECLI:AT:VFGH:2010:WI3.2010, Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 12. 2010, WI-1/10 (VfSlg. 19.245), ECLI:AT:VFGH:2010:WI1.2010.

⁷⁰ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 22. 08. 2014, WI-2/2014 (VfSlg. 19.893), ECLI:AT:VFGH:2014:WI2.2014.

⁷¹ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 7. 2016, WI-6/2016, Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 3. 6. 2018, WI-4/2017 (VfSlg. 20.242), ECLI:AT:VFGH:2018:WI4.2017.

⁷² Rozhodnutí Spolkového Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 15. 6. 2018, WI-1/2018 (VfSlg. 20.259), ECLI:AT:VFGH:2018:WI1.2018.

⁷³ Rozhodnutí Spolkového Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 22. 8. 2014, WI-2/2014.

⁷⁴ Rozhodnutí Spolkového Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 7. 2016, WI-6/2016, bod 132.

⁷⁵ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Itálie ze dne 4. 6. 2003, č. 195/2003, Rozhodnutí Ústavního tribunálu Itálie ze dne 27. 3. 2018, č. 63/2018.

⁷⁶ Rozhodnutí Spolkového Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 16. 3. 1985, G-18/85.

⁷⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu Rumunska ze dne 18. 11. 2015, č. 799/2015, body 71–73.

⁷⁸ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Polska ze dne 20. 7. 2011, K 9/11, bod 1.3.

⁷⁹ Ibidem, bod 6.6.

3.2 Kdo má moci hlasovat korespondenčně? A kdo ne?

V případě problému vymezení okruhu osob oprávněných využít možnost korespondenčního hlasování dřívější literatura zachytila jedno rozhodnutí rumunského Ústavního soudu a dvě rozhodnutí maďarského Ústavního soudu. Abych neopakovala již napsané, zaměřím se zde stejně jako v předchozí části na ty aspekty rozhodnutí, které dosud nebyly zmíněny.

Rumunský Ústavní soud, značně inspirován argumentací BVerfG, korespondenční hlasování seznal za ústavně konformní.⁸⁰ Závěr soudu o jeho slučitelnosti s principy rovnosti, rovnosti volebního práva a „obecné“ rovnosti mezi občany lze dát do souvislosti s jeho náhledem na princip všeobecnosti. Pokud měl dle něj být tento princip „efektivní, nikoli iluzorní“,⁸¹ efektivitu výkonu volebního práva ze zahraničí mohlo podpořit právě korespondenční hlasování. Upřednostnění materiální rovnosti před formální rovností, a tedy přiznání této techniky jen určité skupině občanů, bylo rumunským Ústavním soudem odůvodněno třemi argumenty.⁸²

Zaprvé, rumunští občané v zahraničí a rumunští občané v Rumunsku se nacházeli ve vztahu k volbám v odlišných situacích. Korespondenční hlasování kompenzovalo větší vzdálenost, která dělila občany v zahraničí od volebních místností v cizích zemích, těchto místností byl zároveň omezený počet. Ani občané žijící v Rumunsku se zároveň, ačkoli jim možnost korespondenčního hlasování přiznána nebyla, nemuseli spoléhat jen na osobní návštěvu volební místnosti, ale v určitých situacích mohli využít další volební modalitu – hlasování do přenosné volební schránky.⁸³ Zadruhé, rumunský Ústavní soud odůvodňoval odlišení mezi dvěma skupinami občanů podpořil odkazem na *Kodex správné praxe ve volebních záležitostech*, připouštějící přiznání možnosti korespondenčního hlasování vybraným skupinám voličů, mezi které patřila i skupina voličů hlasujících ze zahraničí.⁸⁴ Zatřetí, v odlišování mezi skupinami občanů žijících v zahraničí a občanů žijících v zemi svého původu nebyl sám. Uvedl, že i v případě Itálie, Maďarska a Polska bylo korespondenční hlasování umožněno „jen občanům nežijícím v zemi“.⁸⁵

Tento třetí důvod je oslí můstek k maďarským případům. Zároveň je i názornou ukázkou rčení, že se „ďábel skrývá v detailu“ a ústavní soudy by měly komparativním snahám věnovat více péče. Odkaz na Polsko je totiž chybný. V době, kdy rumunský Ústavní soud vydal své rozhodnutí, byla v Polsku účinná právní úprava, podle níž mohli korespondenční hlasování využít v parlamentních volbách, volbě prezidenta a volbách do Evropského parlamentu, všichni občané, tedy i ti trvale žijící v Polsku a hlasující na území Polska nebo z území jiného státu. I před účinností této právní úpravy pak mohli korespondenčně hlasovat ze zahraničí jak polští občané žijící mimo Polsko, tak polští občané žijící v Polsku.⁸⁶ Odkaz na Itálii je taktéž chybný, byť snad o něco méně. V době, kdy rumunský Ústavní

⁸⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Rumunska ze dne 18. 11. 2015, č. 799/2015.

⁸¹ *Ibidem*, bod 44.

⁸² *Ibidem*, body 67–70.

⁸³ *Ibidem*, bod 68.

⁸⁴ *Ibidem*, bod 67.

⁸⁵ *Ibidem*, bod 70.

⁸⁶ OSCE/ODIHR. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report: Republic of Poland Parliamentary Elections. 25 October 2015. In: *Office for Democratic Institutions and Human Rights* [online]. 26. 1. 2016 [cit. 2023-07-23]. Dostupné z: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/1/217961_0.pdf>.

soud vydal své rozhodnutí, byla v Itálii účinná právní úprava, podle níž mohli korespondenční hlasování ze zahraničí využít jak italská občanská oprávněná trvale žijící v zahraničí, tedy občanské, kteří v zahraničí měli trvalý pobyt, tak vybrané skupiny italských občanů v zahraničí pobývajících jen dočasně, jako „*diplomaté, úředníci, policejní a vojenský personál, univerzitní profesori či vědci*“.⁸⁷ Odkaz na Maďarsko je pak problematický, neboť „nežítí v zemi“ mělo v obou státech poněkud jiný obsah. Maďarské odlišení se zakládalo na institutu trvalého pobytu, který maďarský občan buď měl v Maďarsku, nebo jej měl v cizím státu.⁸⁸ Rumunské „nežítí v zemi“ mohlo mít podobu „domicilu“, odpovídajícího maďarskému trvalému pobytu, nebo „rezidence“, jakési „sekundární adresy“ odpovídající přechodnému pobytu.⁸⁹ I rumunští občané žijící v zahraničí tak mohli přechodně hlasovat korespondenčně, maďarští občané ve stejné situaci nikoli.

Maďarský Ústavní soud se zabýval „pobytoвыми“ případy čtyřikrát. Kromě dvou případů zmíněných literaturou týkající se korespondenčního hlasování v parlamentních volbách se dále jednou zabýval korespondenčním hlasováním v referendu a jednou korespondenčním hlasováním ve volbách do Evropského parlamentu.

Zatímco v prvním „parlamentním“ případě a v případě hlasování v referendu odmítl ústavní stížnosti občanů s trvalým pobytem v Maďarsku, jejichž žádosti o zapsání do seznamu korespondenčních voličů byly zamítnuty s tím, že napadená ustanovení nebyla v daných případech použita,⁹⁰ ve druhém „parlamentním“ případě a v případě voleb do Evropského parlamentu podrobil napadená ustanovení meritornímu přezkumu, protože stěžovatelé, občané s trvalým pobytem v Maďarsku, je napadli přímo.⁹¹

V případě parlamentních voleb shledal odlišování ústavně konformním s tím, že ačkoli maďarští občané tvořili pro účely korespondenčního hlasování ze zahraničí homogenní skupinu, umožnění jeho využití jen těm s trvalým pobytem mimo Maďarsko mělo své opodstatnění.⁹² Tito občané byli dle ústavního soudu omezeni ve svém materiálním volebním právu, neboť disponovali pouze jedním hlasem. Občané s trvalým pobytem v Maďarsku naopak disponovali dvěma hlasy, ve svém materiálním volebním právu tak omezeni nebyli. Umožnění korespondenčního hlasování jen první skupině občanů tuto skupinu na první pohled zvýhodňovalo, šlo však jen o technické volební pravidlo, které plně nenahrazovalo obsah volebního práva.⁹³

V případě voleb do Evropského parlamentu dle maďarského Ústavního soudu naopak voliči ze zahraničí netvořili homogenní skupinu, nýbrž dvě různé skupiny. Proto mohl

⁸⁷ OSCE/ODIHR. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report: The Italian Republic Early Parliamentary Elections. 24 and 25 February 2013. In: *Office for Democratic Institutions and Human Rights* [online]. 22. 1. 2013 [cit. 2023-07-23]. Dostupné z: <<https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/98855.pdf>>.

⁸⁸ POGONYI, S. Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Romania. In: *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)* [online]. 2018 [cit. 2023-07-23]. Dostupné z: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/58366/RSCAS_GLOBALCIT_PP_2018_03.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁸⁹ VINTILA, D. Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Romania. In: *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)* [online]. 2018 [cit. 2023-07-23]. Dostupné z: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/231415/1/RSCAS_GLOBALCIT_PP_2018_10-2.pdf>.

⁹⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 11. 3. 2014, 3048/2014 (III. 13), Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 17. 10. 2016, 3212/2016 (X. 26).

⁹¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 19. 4. 2016, 3086/2016 (IV. 26), Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 11. 2. 2020, 3032/2020 (II. 24).

⁹² Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 19. 4. 2016, 3086/2016 (IV. 26).

⁹³ *Ibidem*, body 51–55.

zákonodárce každé z nich přiznat odlišné volební techniky bez větších úvah.⁹⁴ Základ tvořící právo volit do Evropského parlamentu byl dle něj totiž u každé skupiny voličů odlišný. U skupiny občanů členského státu Evropské unie s pobytem v Maďarsku šlo o pobyt v Maďarsku, u skupiny maďarských občanů s bydlištěm mimo Maďarsko i členský stát unie šlo o maďarské občanství.⁹⁵

Problém vymezení okruhu osob oprávněných využít možnost korespondenčního hlasování se samozřejmě netýká jen toho, která skupina voličů může, nebo nemůže hlasovat ze zahraničí. Další skupinou voličů, které je možnost využít korespondenční hlasování často přiznávána, jsou voliči se zdravotním postižením.

Návrh na přezkum ústavnosti části volebních pravidel, vymezujících okruh osob oprávněných hlasovat korespondenčně, byl v této souvislosti dvakrát vznesen před slovinský Ústavní soud. V obou případech navrhovatelé (fyzické osoby) namítali, že ustanovení dostatečně nezohledňuje potřeby právě voličů se zdravotním postižením.⁹⁶

V prvním případě navrhovatel argumentoval, že nepřiznáním možnosti korespondenčního hlasování osobám se zdravotním postižením dochází k porušení principu rovnosti.⁹⁷ Slovinský Ústavní soud však tento argument i samotný návrh odmítl jako neopodstatněný s tím, že situace voličů se zdravotním postižením byla volebními pravidly zohledněna dostatečně. Tato skupina voličů mohla hlasovat buď osobně v příslušné volební místnosti, nebo ve volební místnosti v příslušném volebním obvodu, speciálně upravené pro potřeby zdravotně postižených voličů. Stejně jako „běžní“ voliči pak i ti zdravotně postižení mohli hlasovat korespondenčně v případě, že se v době voleb nacházeli v nemocnicích či v zařízeních sociální péče.⁹⁸

Ve druhém případě se pro přílišnou obecnost a neopodstatněnost odmítl zabývat návrhem,⁹⁹ v němž navrhovatel argumentoval, že voliči, kteří se do nemocnic či zařízení sociální péče dostanou až po lhůtě, v níž je možné požádat o korespondenční hlasování, jsou zbaveni možnosti výkonu svého volebního práva.¹⁰⁰

3.3 Problémy předvolební

Při „zlatém standardu“ voleb, osobním hlasování ve volební místnosti, vypadá předvolební fáze volebního cyklu většinou následovně. Volič je evidován ve stálém seznamu voličů, ať již vedeném centrálně státem, či místním úřadem. Před samotným volebním dnem nemusí činit v podstatě vůbec nic, snad jen zkontrolovat si platnost svého dokladu totožnosti. Ve volební den se s hlasovacími lístky, které mu byly doručeny domů, vydá do příslušné volební místnosti, případně lístky obdrží v ní.

Občan, který chce hlasovat korespondenčně, musí zpravidla o tuto možnost požádat. Kromě již zmíněného problému řešeného BVerfG, zda tuto žádost musí či nemusí odů-

⁹⁴ Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 11. 2. 2020, 3032/2020 (II. 24).

⁹⁵ *Ibidem*, body 20–36.

⁹⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu Slovinska ze dne 4. 10. 2007, U-I-346/05, ECLI:SI:USRS:2007:U.I.346.05, Rozhodnutí Ústavního soudu Slovinska ze dne 14. 12. 2020, U-I-440/18, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.440.18.

⁹⁷ Rozhodnutí Ústavního soudu Slovinska ze dne 4. 10. 2007, U-I-346/05, bod 1.

⁹⁸ *Ibidem*, bod 16.

⁹⁹ Rozhodnutí Ústavního soudu Slovinska ze dne 14. 12. 2020, U-I-440/18, bod 3.

¹⁰⁰ *Ibidem*, bod 1.

vodňovat, se s žádáním pojí i problémy, jakým způsobem má být žádost učiněna, kdo ji má učinit a jak mají postupovat příslušné volební orgány při vydávání dokumentace pro korespondenční hlasování.

Například rakouská volební pravidla připouštějí, aby o volební průkazy (*Wahlkarte*) pro korespondenční hlasování, sloužící jako doklad identity přikládající se do vnější obálky, žádal jen sám budoucí volič a jen tomu byly vydávány. Před VfGH byly několikrát vzneseny námitky proti průběhu konkrétních, vždy komunálních, voleb, v nichž stěžovatelé namítali, že žádost nepodalý oprávněné osoby.

Z procesních důvodů VfGH odmítl stížnost voličky tvrdící, že ve vídeňských domovech pro seniory činil hromadné žádosti o volební průkazy pro korespondenční hlasování za jejich obyvatele tamní personál. Takový způsob přitom příslušný volební řád neumožňoval.¹⁰¹ V dalším případě se námitkou nezákonného, tentokrát vydávání volebních průkazů zabýval věcně. Potvrdil, že v jednom případě došlo k vydání volebního průkazu nepovoleným způsobem, avšak příslušný volební orgán pochybení již napravil tím, že hlas dotčeného voliče nezahrnul do výsledků voleb. Volební stížnosti vznesené politickou stranou tak nevyhověl.¹⁰²

V dalších dvou případech musel VfGH volby zrušit, neboť zákonem nepovolené žádání o volební průkazy a jejich vydávání ovlivnilo výsledek voleb. V obou případech byly žádosti činěny telefonicky nebo skrze třetí osoby. V prvním případě možnost telefonické žádosti dokonce inzerovala samotná obec v místním tisku.¹⁰³ Ve druhém případě pak starosta obce, vykonávající roli volebního orgánu, v několika případech navštívil občany v jejich domácnosti a možnost hlasovat korespondenčně jim nabídl.¹⁰⁴ Nezákonost těchto způsobů žádání a vydávání byla dle VfGH dána tím, že je příslušné volební řady neobsahovaly, vlastní judikatura jej zároveň zavazovala vykládat volební pravidla striktně podle jejich znění a nebylo tak možné dovést opak.¹⁰⁵

Kromě VfGH se postupem volebních orgánů v předvolební fázi volebního procesu zabýval i slovinšský Ústavní soud.¹⁰⁶ Politická strana se u něj pokusila zahájit přezkum ústavnosti ustanovení volebního zákona o zaslání dokumentace pro korespondenční hlasování s tím, že nevyžaduje, aby volební orgán před jejím zasláním ověřil adresu bydliště voliče či to, zda má vůbec právo volit.¹⁰⁷ Z procesních důvodů se však věci ústavní soud nezabýval.¹⁰⁸

Poslední problém zahrnutý do této fáze se týká subjektu, bez něhož si nelze korespondenční hlasování představit, tedy subjektu, který doručuje. Měla by jím samozřejmě být poštovní služba či jiná dopravní společnost. Příklad z posledních maďarských parlamentních voleb však ukazuje, že tímto subjektem může být i někdo jiný.

Politická strana a volič napadli ústavní stížností rozhodnutí maďarského Nejvyššího soudu, potvrzující správnost postupu volebního orgánu zodpovědného za doručování do-

¹⁰¹ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 8. 12. 2010, WI-9/10 (VfSlg. 19.258), ECLI:AT:VFGH:2010:WI9.2010.

¹⁰² Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 25. 2. 2021, WI-12/2020 (VfSlg. 20.438), ECLI:AT:VFGH:2021:WI12.2020.

¹⁰³ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska 1. 12. 2010, WI-3/10.

¹⁰⁴ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 15. 12. 2010, WI-5/10 (VfSlg. 19.278), ECLI:AT:VFGH:2010:WI5.2010.

¹⁰⁵ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 15. 12. 2010, WI-5/10 (VfSlg. 19.278), ECLI:AT:VFGH:2010:WI5.2010.

¹⁰⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu Slovinska ze dne 22. 10. 2009, U-I-169/08-11, ECLI:SI:USRS:2009:U.I.169.08.

¹⁰⁷ Ibidem, bod 1.

¹⁰⁸ Ibidem, body 2–3.

kumentace pro korespondenční hlasování.¹⁰⁹ Tento orgán, maďarský Národní volební úřad, měl dle napadeného rozhodnutí splnit svou doručovací povinnost předáním zásilek maďarské poštovní službě. Někteřím voličům, maďarským občanům trvale žijícím v Srbsku, včetně stěžovatele, však, jak namítali stěžovatelé, neměla být dokumentace doručena tamní poštovní službou ani jinou dopravní společností, nýbrž aktivisty tamní politické strany politicky spřízněné a podporované maďarskou vládní stranou. Volič tak při přebírání dokumentace od aktivistů měl být vystaven politické agitaci, čímž mělo dojít k zásahu do jeho práva na soukromí a volebního práva. Volební právo mělo být porušeno i v případě stěžovatelky – politické strany.¹¹⁰ Ústavní soud ústavní stížnost odmítl z procesních důvodů. Mimo jiné i proto, že nevznášela otázku „zásadního ústavního významu“.¹¹¹

3.4 Problémy volební

Při „zlatém standardu“ voleb, osobním hlasování ve volební místnosti, vypadá volební fáze volebního cyklu většinou následovně. Volič se v den voleb dostaví do příslušné volební místnosti. Zde volební komise ověří jeho totožnost a vydá mu úřední obálku a hlasovací lístky. Volič se odebere za plentu, kde učiní svou volbu – vybraný hlasovací lístek vloží do úřední obálky. Tu pak před zraky volební komise vhodí do volební urny. Tímto úkonem pro něj hlasování ve volbách končí.

Stejně jako „běžný“ volič i korespondenční volič nemůže hlasovat bez příslušných dokumentů. V ideálním případě mu je v dostatečném časovém předstihu doručí poštovní či jiná dopravní služba. V méně ideálním případě mu je v dostatečném časovém předstihu doručí aktivista organizace spřízněné s vládoucí politickou stranou. V případech, které ideální nejsou, mu nejsou doručeny včas či vůbec. V neideálních případech totiž, pokud volební pravidla na tyto situace nemyslí, volič přichází o možnost vykonat své volební právo.

Právě s námitkou porušení aktivního volebního práva voličů kvůli nedoručení volebních dokumentů se po portugalských parlamentních volbách dvakrát obrátily na tamní ústavní tribunál politické strany. V prvním případě měl údajně být, nedoručením dokumentů „stovkám až tisícům“ portugalských občanů žijících v zahraničí, ovlivněn výsledek voleb v jednom ze dvou mimoportugalských volebních obvodů.¹¹² Ve druhém případě měl údajně být, nedoručením dokumentů „až 142 000“ portugalských občanů žijících v zahraničí, ovlivněn výsledek voleb v obou z nich.¹¹³ Portugalský Ústavní tribunál se ani jedním z odvolání, učiněných v rámci kontroly voleb, z procesních důvodů nezabýval. V obou případech však zároveň zpochybnil pravdivost tvrzení stěžovatelek stran namítaného množství nedoručovaných dokumentů. V prvním případě totiž stěžovatelka doložila nedoručení dokumentů pouze ve 48 případech, přičemž tento počet by dle něj neovlivnil výsledek voleb.¹¹⁴ Ve druhém případě pak stěžovatelka nedoložila jediný případ nedoručení dokumentů.¹¹⁵

¹⁰⁹ Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 5. 4. 2022, č. 3201/2022 (IV.29).

¹¹⁰ Ibidem, body 1, 14–18.

¹¹¹ Ibidem, body 19–32.

¹¹² Rozhodnutí Ústavního tribunálu Portugalska ze dne 20. 10. 2015, č. 535/2015.

¹¹³ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Portugalska ze dne 22. 10. 2019, č. 605/2019.

¹¹⁴ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Portugalska ze dne 20. 10. 2015, č. 535/2015.

¹¹⁵ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Portugalska ze dne 22. 10. 2019, č. 605/2019.

Stejným problémem se zabýval i VfGH. Volební stížností u něj napadla volby do městského zastupitelstva politická strana s tím, že v nich došlo mimo jiné i k nedoručení dokumentů korespondenčním voličům. VfGH této námitce sice přisvědčil, návrhu na zrušení voleb však nevyhověl. V daných volbách byl evidován jediný případ tohoto pochybení – volič obdržel dokumenty určené jinému voliči – a ten by neovlivnil výsledek voleb.¹¹⁶

Možností, jak se vyrovnat s rizikem (včasného) nedoručení dokumentů, a tím pádem nemožností hlasovat, je více. Korespondenčnímu voliči lze umožnit požádat o náhradní dokumentaci, nechat jej hlasovat osobně ve volební místnosti či nechat jej hlasovat prázdným hlasovacím lístkem. Ani jedna z možností není zcela bezproblémová. První dvě možnosti zvyšují riziko dvojího hlasování. Volební pravidla je proto většinou nepřipouští.

Nepřipouští je ani ta španělská, která byla pro „svévolnost“ napadena u tamního ústavního tribunálu. Politická strana u něj odvoláním ve volební věci brojila proti postupům jedné z volebních komisí v komunálních volbách. Ta v den voleb neměla umožnit osobně hlasovat ve volební místnosti třem voličům, evidovaným jako korespondenční voliči, tvrdícím, že jim nebyla doručena dokumentace pro korespondenční hlasování. Ta samá komise však zároveň měla umožnit hlasovat ve volební místnosti vlastnímu předsedovi, ač byl jako korespondenční volič evidován taktéž. Za „svévolná“ však španělský Ústavní tribunál volební pravidla neměl. Dle něj byla logická, neboť o korespondenční hlasování žádali především občané předpokládající, že nebudou moci hlasovat běžným způsobem v den voleb. Dále byla potřebná, a tedy nikoli svévolná, neboť měla zamezit dvojímu hlasování. Jelikož volební pravidla nepřipouštěla výjimky ze zákazu osobního hlasování ani v případě nedoručení dokumentace korespondenčnímu voliči, nedošlo dle něj k tvrzenému porušení aktivního volebního práva dotčených třech voličů.¹¹⁷

Třetí možnost, hlasování prázdným hlasovacím lístkem, přináší korespondenčnímu voliči více času k hlasování a zvyšuje tím pravděpodobnost, že jej příslušné volební orgány obdrží včas.

Ústavnost hlasování s využitím oficiálního prázdného hlasovacího lístku potvrdil, právě s ohledem na časový aspekt věci, slovinský Ústavní soud.¹¹⁸ Navrhovatelka (fyzická osoba) u něj návrhem na zahájení přezkumu ústavnosti napadla příslušná ustanovení volebních zákonů s tím, že porušují dva principy rovnosti – obecný princip rovnosti občanů a princip rovnosti pasivního volebního práva – a svou neurčitostí vytváří protiústavní právní vakuum.¹¹⁹ Slovinský Ústavní soud její námitky odmítl jako neopodstatněné, neboť možnost vybraných slovinských voličů hlasovat ze zahraničí s využitím prázdného hlasovacího lístku nezvýhodňovala mediálně známější kandidáty, jak tvrdila, a volební orgány byly dle něj způsobilé posoudit, ve kterých případech příslušné ustanovení aplikovat, tedy kterým slovinským občanům žijícím v zahraničí prázdné hlasovací lístky případně, s ohledem na lhůty pro podávání kandidátních listin, zaslat.¹²⁰

Problém při korespondenčním hlasování s oficiálním prázdným hlasovacím lístkem pak může vyvstat například v situaci, kdy jej volič nevyplní podle předepsaných pokynů či pravidel.

¹¹⁶ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 12. 2010, WI-1/10, III. 2.31.-2.32.

¹¹⁷ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Španělska ze dne 19. 7. 1991, č. 169/1991 (BOE 190, 9. 8. 1991), ECLI:ES:TC:1991:169.

¹¹⁸ Rozhodnutí Ústavního soudu Slovinska ze dne 8. 5. 2008, U-I-272/07-12, ECLI:SI:USRS:2008:U.I.272.07.

¹¹⁹ *Ibidem*, bod 1.

¹²⁰ *Ibidem*, body 5–6.

Případem, kdy korespondenční voliči pozměnili prázdné hlasovací lístky v rozporu s volebními pravidly, se zabýval španělský Ústavní tribunál.¹²¹ Tři hlasovací lístky byly pozměněny panašováním – v kolonce k vyplnění názvu volební strany byla uvedena i jména kandidátů volební strany, kteří však nebyli jejími lidry. Ústavní tribunál uvedl, že od volebního pravidla, podle něhož měly být za neplatné považovány hlasovací lístky, na nichž byla změněna, doplněna, označena nebo přeškrtnuta jména kandidátů, změněno pořadí nebo umístění kandidátů či byly pozměněny jiným způsobem, se dle něj nebylo možné odchýlit.¹²² Shledal, že v daném případě, kdy volební komise nesprávně vyhodnotila sporné hlasovací lístky jako platné, došlo k zásahu do práva na přístup k veřejným funkcím jednoho kandidáta, neboť postupem komise byl ovlivněn výsledek jeho volby. Vyhověl tak odvolání ve volební věci podané politickou stranou proti rozhodnutí nejvyššího soudu, který naopak správnost postupu volební komise potvrdil.¹²³

Zatímco při osobním hlasování ve volební místnosti ověřuje totožnost voliče volební komise za jeho přítomnosti, v případě korespondenčního hlasování se to přirozeně stát nemůže a k ověřování identity voliče tak dochází na různých místech v různých časech. Za doklad totožnosti může být považován například volební průkaz, který volič obdrží spolu s ostatními dokumenty, nebo fotokopie oficiálního dokladu totožnosti. Při korespondenčním hlasování se tento doklad stává nezbytnou náležitostí vnější obálky, kterou volič zasílá volebnímu orgánu. Bez něj volební komise zpravidla dotčené hlasy zneplatní.

Kuriózní argumentaci obsahovalo v této souvislosti odvolání v rámci kontroly voleb, jímž politická strana u portugalského Ústavního tribunálu brojila proti zneplatnění zhruba 35 000 korespondenčních hlasů volebními komisemi z důvodu chybějících fotokopíí dokladu totožnosti.¹²⁴ Tvrdila, že ustanovení příkazující volebním komisím zneplatnit hlasy voličů, kteří do vnější obálky nepřiložili fotokopii svého dokladu totožnosti, bylo nezákonné, protože vnitřní obálky s hlasovacími lístky již v takových případech volební komise neotevíraly. Tyto hlasy tak dle ní neměly být zneplatněny, nýbrž měly být považovány za „neexistující“. Konkrétní obsah voličova rozhodnutí, zachycený na hlasovacím lístku ve vnitřní, úřední obálce, totiž dle stěžovatelky nebyl zjištěn.¹²⁵ Ústavní tribunál se však věci z procesních důvodů nezabýval.¹²⁶

Další problém korespondenčního hlasování může vyvstat při zasílání dokumentace voličem nazpátek. Zatímco „běžný“ volič hlasuje osobně v konkrétní volební místnosti, jejíž příslušnost je zpravidla určena místem bydliště voliče, případně s volebním průkazem hlasuje v jiné volební místnosti, korespondenční volič musí zaslat dokumenty příslušnému volebnímu orgánu. V ideálním případě je jeho adresa již uvedena na návratové vnější obálce. V méně ideálním případě musí korespondenční volič adresu příslušného volebního orgánu zjistit sám.

Tento méně ideální případ a příklad určité administrativní nepraktičnosti takového pravidla představuje případ ze Španělska. Tamní ústavní tribunál se po administrativně-volební reformě, již byla zavedena povinnost španělských občanů žijících trvale v zahra-

¹²¹ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Španělska ze dne 17. 7. 2003, 53/2003 (BOE 193, 13. 8. 2003), ECLI:ES:TC:2003:153.

¹²² *Ibidem*, II. 6–10.

¹²³ *Ibidem*, II. 10.

¹²⁴ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Portugalska ze dne 22. 10. 2019, č. 604/2019.

¹²⁵ *Ibidem*, I. 2.

¹²⁶ *Ibidem*, II. 5–8.

ničí zasílat své korespondenční hlasy určeným konzulárním nebo zastupitelským úřadům, zabýval odvoláními ve volební věci podanými politickými stranami kvůli zneplatnění 300 hlasů korespondenčních voličů zaslanych volebnímu orgánu přímo ve Španělsku, volební komisi autonomního společenství.¹²⁷ Kvůli recentnosti reformy doporučil nejvyšší španělský volební orgán, španělská Ústřední volební komise, aby komise společenství považovala příchozí korespondenční hlasy za platné, což učinila.¹²⁸ Ústavní tribunál nicméně trval na nutnosti řídit se účinnými volebními pravidly. Hlasy voličů, kteří své korespondenční hlasy zaslali nesprávnému orgánu, dle něj měly být zneplatněny. Z toho důvodu nevyhověl stěžovatelkám a potvrdil správnost jejich následného zneplatnění vrchním soudem.¹²⁹ Zároveň však musel rozhodnutí vrchního soudu zrušit kvůli nesprávnému vyhodnocení vlivu nesprávně započítaných korespondenčních hlasů na výsledek voleb.¹³⁰

Výše zmíněné riziko včasného nedoručení se netýká jen zasílání dokumentace voliči, ale i zasílání dokumentace voličem. I kdyby jím zasláná dokumentace obsahovala všechny požadované náležitosti, neměl by jeho hlas být brán v potaz, pokud nedorazí do časového limitu stanoveného volebními pravidly.

Jeho smyslem i ústavností se zabýval kosovský Ústavní soud. Na něj se po předčasných parlamentních volbách obrátila volební koalice politických stran. Ústavní stížností brojila proti dvěma rozhodnutím kosovského Nejvyššího soudu, kterými shledal volebním zákonem stanovený časový limit za rozporný s právem na svobodné volby podle Úmluvy, neboť měl porušovat volební právo kosovských občanů hlasujících ze zahraničí, a nařídil příslušné volební komisi zahrnout do celkových výsledků voleb i hlasy obdržené po něm.¹³¹ Ústavní soud časový limit naopak seznal, po provedení rozboru judikatury Evropského soudu pro lidská práva, za souladný s Úmluvou a po provedení testu proporcionality za souladný s kosovskou ústavou. Dle něj šlo o omezení stanovené zákonem,¹³² sledující legitimní cíl. Tím bylo zajištění efektivity procesu sčítání volebních hlasů a „uzavření“ konečných výsledků voleb v rozumné době.¹³³ Zároveň byl časový limit přiměřeným omezením volebního práva kosovských občanů žijících v zahraničí proporcionalním k tomuto cíli. Kdyby omezení pro přijetí korespondenčních hlasů neexistovalo, uzavírání volebního procesu by se totiž mohlo stát nekonečným.¹³⁴ Kosovský Ústavní soud tak stěžovatele vyhověl a napadená rozhodnutí zrušil. Nicméně se rozhodl, že do výsledků voleb, zahrnujících i hlasy obdržené po limitu, již zasahovat nebude. Na jejich základě byl totiž již ustaven nový parlament, zásah do nich by tak dle něj byl retroaktivním jednáním.¹³⁵

Ústavnost časového limitu pro započítání korespondenčních hlasů potvrdil dále i slovenský Ústavní soud. Přesto příslušné ustanovení zrušil. V řízení o návrhu na zrušení právního předpisu či jeho části iniciovaného politickou stranou došel k závěru o protiústavnosti celého časového období pro korespondenční hlasování ze zahraničí.¹³⁶ Ke zrušení

¹²⁷ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Španělska ze dne 11. května 2012, č. 105/2012 (BOE 134, 5. 6. 2012), ECLI:ES:TC:2012:105.

¹²⁸ *Ibidem*, I. 4.

¹²⁹ *Ibidem*, II, 9–14.

¹³⁰ *Ibidem*, II, 16–20.

¹³¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Kosova ze dne 10. 12. 2020, č. KI 207/19 (AGJ1685/21, 5. 1. 2021).

¹³² *Ibidem*, body 182–185.

¹³³ *Ibidem*, body 186–195.

¹³⁴ *Ibidem*, body 186–195.

¹³⁵ *Ibidem*, body 247–251.

¹³⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu Slovinska ze dne 9. 10. 1997, U-I-353/96, ECLI:SI:USRS:1997:U.I.353.96.

jediného ustanovení přikročil s ohledem na zásadu minimalizace zásahu.¹³⁷ Celé časové období bylo dle něj příliš krátké na to, aby mohli dotčení voliči vykonat své volební právo, a proto bylo v rozporu s principem všeobecného volebního práva, právem účastnit se věcí veřejných a s principem demokratického státu. K naplnění principu všeobecného volebního práva totiž dle něj nestačilo jen, aby občanům bylo toto právo přiznáno. Muselo jim být i umožněno jej skutečně vykonat. Uvedl, že „pokud by zákonná ustanovení měla určitěmu počtu občanů, kteří dosáhli věku 18 let bránit [...] ve skutečném výkonu volebního práva, které jim bylo zákonem přiznáno, jednalo by se o porušení jejich volebního práva stejným způsobem, jako kdyby jim toto právo zákonem vůbec přiznáno nebylo“.¹³⁸ Ústavní soud vedla k tomuto závěru i zkušenost z parlamentních voleb předcházejících řízení, v nichž nebylo včasně doručeno zpět zhruba 400 hlasů korespondenčních voličů, což byl dle něj významný počet.¹³⁹ Důsledkem jeho zásahu byl vznik právní mezery. Jelikož se zrušená část ustanovení volebního zákona upravujícího předně volby do parlamentu vztahovala i na v té době již vyhlášenou volbu prezidenta, nařídil ústavní soud jedním z výroků, aby v případě trvání právní mezery příslušné volební orgány do výsledků voleb zahrnuly i hlasy korespondenčních voličů, které jim dorazí nejpozději do 12. hodiny pátého dne následujícího po dni voleb,¹⁴⁰ čímž vytvořil provizorní delší časový limit.

I když korespondenční volič obdrží volební dokumenty v dostatečném časovém předstihu, i když vyplní hlasovací lístek v souladu s předepsanými pravidly a přiloží do vnější obálky požadovaný doklad identity, i když volební dokumenty zašle zpět správnému – skutečně příslušnému volebnímu orgánu a i když jej příslušný volební orgán obdrží včas, stále nemusí být jeho hlas zahrnut do výsledků voleb. Musí jej totiž zpět zaslat v obálce určité jakosti.

Výkladem pojmů „zpáteční obálka“ a „zapečetěná obálka“ se mohl zabývat maďarský Ústavní soud.¹⁴¹ Volební orgán sčítající korespondenční hlasy, maďarský Národní volební úřad, jich po parlamentních volbách zneplatnil zhruba 4 500.¹⁴² Část zneplatnil, protože mu byly doručeny v nezapečetěné vnější zpáteční obálce. Část zneplatnil, protože vnější zpáteční obálky, ačkoli zapečetěné, měly porušený bezpečnostní proužek. Část zneplatnil, protože mu byly doručeny v běžných poštovních obálkách. Proti tomuto postupu, tedy vyhlášení výsledků voleb bez sporných hlasů a rozhodnutí tamního nejvyššího soudu, které potvrzovalo správnost vyhlášení výsledků voleb, brojila ústavní stížností politická strana. Podle ní byla jako neplatná správně vyhodnocena jen první část hlasů. Další dvě části hlasů byly dle ní zneplatněny na základě nesprávného, a tedy nezákonného výkladu pojmů „zpáteční obálka“ a „zapečetěná obálka“.¹⁴³ Maďarský Ústavní soud stížnost odmítl, protože dle něj nešlo o právní, a tedy projednatelný problém. Šlo o skutkový problém, pro nějž však nebylo možné podat ústavní stížnost.¹⁴⁴ Požadavky stran typu použitých zpátečních obálek či jejich zabezpečení proto nebyl způsobilý právně hodnotit či přezkoumávat.¹⁴⁵

¹³⁷ Ibidem, B. 21.

¹³⁸ Ibidem, B. 6.

¹³⁹ Ibidem, B. 16–17.

¹⁴⁰ Ibidem, B. 25–26.

¹⁴¹ Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarska ze dne 26. 4. 2018, č. 3156/2018 (V. 11).

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Ibidem, body 3–20.

¹⁴⁴ Ibidem, body 32–34, 37–38.

¹⁴⁵ Ibidem, body 39–44.

3.5 Problémy povolební

Při „zlatém standardu“ voleb, osobním hlasování ve volební místnosti, vypadá povolební fáze volebního cyklu zhruba následovně. Po ukončení hlasování volební komise odpečetí volební schránky a vysype jejich obsah. Spočítá odevzdané úřední obálky, učiní o jejich počtu úřední záznam. Vyjme hlasovací lístky z úředních obálek a posoudí jejich platnost, učiní o nich záznam. Sečte hlasy pro jednotlivé volební strany či kandidáty na platných hlasovacích lístcích, učiní o nich úřední záznam. Vyhotoví konečný úřední záznam o výsledku hlasování. Do tohoto procesu mohou zasahovat různé volební modalities, např. se před otevíráním úředních obálek smísí hlasovací lístky z volební schránky a z přenosné volební schránky.

V případě korespondenčního hlasování tomuto procesu předchází úschova obdržených korespondenčních hlasů na dostatečně zabezpečeném místě. Poté dochází ke kontrole vnější obálky, jejímu otevření a ověření, zda obsahuje požadované náležitosti. Tyto úkony vykonává zpravidla volební komise jako celek.

V této souvislosti byla k VfGH podána volební stížnost, jíž politická strana brojila proti volebním pravidlům o otevírání obálek. Tvrdila, že pravidla umožňují, aby úředník zodpovědný za nakládání s doručenými dokumenty s těmito manipuloval. Dle ní mohl po otevření vnější obálky upozornit politicky spřízněné korespondenční voliče na chybějící náležitosti, např. na chybějící čestné prohlášení. Z procesních důvodů se VfGH nemohl stížností zabývat. Tvrzení stěžovatelky nicméně označil za nepodložené domněnky.¹⁴⁶

V dalším případě pak nevyhověl námítce politické strany, že její zástupce nebyl přizván ke kontrole celistvosti doručených vnějších obálek a v nich obsažených náležitostí.¹⁴⁷ Podle VfGH však k namítanému porušení volebního řádu nedošlo, protože se kontroly účastnil dostatečný počet členů volební komise a volební řád povinnost předvolání všech členů volební komise ke kontrole neobsahoval.¹⁴⁸ V dalším případě pak odmítl volební stížnost politické strany, jíž napadla volby s tím, že volební komise neověřila pravost podpisů na čestných prohlášeních zhruba 4 500 korespondenčních voličů. Příslušný volební řád totiž kontrolu pravosti podpisů nevyžadoval.¹⁴⁹

Poté, co je zkontrolován obsah vnějších obálek, následuje sčítání hlasů. Korespondenční hlasy mohou být přitom sčítány jak odděleně, tak spolu s hlasy „běžných“ voličů. Tímto problémem se zabýval opět VfGH. Politická strana ve volební stížnosti proti volbám do městského zastupitelstva tvrdila, že odděleným sčítáním korespondenčních hlasů byl porušen příslušný volební řád.¹⁵⁰ VfGH však její stížnosti nevyhověl, neboť namítala porušení ustanovení, která nebyla ani neměla být použita. Volební řád totiž obsahoval dvě různá pravidla pro sčítání korespondenčních hlasů. Ty měly být sčítány spolu s běžnými hlasy v případě, kdy měl sčítání na starost jediný volební orgán. Pokud měly korespondenční a běžné hlasy sčítat dva různé volební orgány, jako tomu bylo v daném případě, volební řád je umožňoval sečíst odděleně.¹⁵¹

¹⁴⁶ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 18. 6. 2015, WI-2/2015, (VfSlg. 19.982), ECLI:AT:VFGH:2015:WI2.2015.

¹⁴⁷ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 12. 2010, WI-1/10 (VfSlg. 19.245), ECLI:AT:VFGH:2010:WI1.2010.

¹⁴⁸ *Ibidem*, III. 2.11.–2.12.

¹⁴⁹ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 6. 3. 2017, WI-13/2016 (VfGH 20.139), ECLI:AT:VFGH:2017:WI13.2016.

¹⁵⁰ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 12. 2010, WI-1/10.

¹⁵¹ *Ibidem*, III. 2.2.1.–2.2.2.

K této skupině případů patří i případ zrušeného druhého kola volby rakouského prezidenta. Nesprávný postup volebních komisí při nakládání s korespondenčními hlasy ve 14 volebních okrscích spočíval jednak v předčasném otevírání vnějších obálek a kontrole požadovaných náležitostí, a případně i předčasném sečtení platných korespondenčních hlasů pro jednotlivé kandidáty, jednak v tom, že tyto úkony neprováděl k tomu příslušný orgán, volební komise jako celek, nýbrž jejich předsedové – úředníci samotní, případně s pomocí dalších úředníků.¹⁵² Podle příslušného volebního zákona měla tyto úkony činit volební komise, složená i ze zástupců politických stran, jako kolegiální orgán. Jen ve výjimečných případech mohl předsedající úředník či jeho zástupce vykonat tyto úkony sám.¹⁵³ I přesto, že ani jeden z několika desítek v řízení vyslechnutých svědků nezaznamenal žádný případ volebního podvodu, bylo dle VfGH nutné na dodržování těchto pravidel trvat, neboť dodržování pravidel podporovalo důvěru občanů v legitimitu voleb i v tak vyspělé demokracii, jakou bylo Rakousko.¹⁵⁴

Závažná pochybení volebních komisí nezapříčinila zrušení důležitých voleb jen v Rakousku, ale relativně nedávno i v Portugalsku. Tamní ústavní tribunál v rámci řízení o odvolání v rámci kontroly voleb zrušil hlasování v jednom z mimoportugalských volebních obvodů, protože převážná část příslušných volebních komisí smíchala korespondenční hlasy, které měly být zneplatněny z důvodu chybějící fotokopie dokladu totožnosti, s platnými korespondenčními hlasy.¹⁵⁵ K tomuto postupu, a tedy i k postupu v rozporu s volebním zákonem, byly volební komise instruovány kandidujícími politickými stranami. Ty před volbami učinily dohodu, že by za platné měly být považovány i hlasy korespondenčních voličů, kteří do vnější obálky fotokopii dokladu totožnosti nepřiložili, protože to mělo více podpořit jejich volební právo. Dle ústavního tribunálu však taková dohoda byla hrubě protiprávní a nevyvolávala tak jakékoli právní účinky. Ke zneplatnění hlasování pak portugalský Ústavní tribunál musel přikročit, protože bylo možné, že zneplatněním dotčených 150 000 hlasů, obsahujících jak neurčité množství skutečně platných, tak neurčité množství skutečně neplatných hlasů, došlo k ovlivnění výsledků hlasování co do rozdělení mandátů v dotčeném, evropském volebním obvodu.¹⁵⁶

Kromě zrušení voleb kvůli nezákonným postupům volebních komisí zrušil VfGH dvakrát komunální volby i kvůli nesrovnalostem v počtech odevzdaných nebo započítaných hlasů. Obecně totiž nestačí, že volební komise činí o počtech odevzdaných obálek a platných i neplatných hlasů úřední záznam. Tyto počty by si měly celkově odpovídat. V prvním případě tak VfGH zrušil na návrh politické strany hlasování ve čtyřech volebních okrscích ve volbách do městského zastupitelstva.¹⁵⁷ Potvrdil, že v nich počet odevzdaných hlasů korespondenčních voličů neodpovídal počtu odevzdaných úředních obálek ani počtu voličů. Některé hlasy tak podle ní musely být započítány dvakrát.¹⁵⁸ Nebyl však schopen určit, zda byla porušena ustanovení týkající se odevzdaných hlasů korespondenčních voličů, nebo ustanovení o sčítání hlasů.¹⁵⁹ Ve druhém případě na návrh politické

¹⁵² Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 1. 7. 2016, WI-6/2016.

¹⁵³ *Ibidem*, body 501–502.

¹⁵⁴ *Ibidem*, bod 503, 506.

¹⁵⁵ Rozhodnutí Ústavního tribunálu Portugalska ze dne 15. 2. 2022, č. 133/2022.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 18. 6. 2015, WI-1/2015 (VfGH 19.981), ECLI:AT:VfGH:2015:WI1.2015.

¹⁵⁸ *Ibidem*, III. 2.2.

¹⁵⁹ *Ibidem*, III. 2.6 – 2.10.

strany zrušil hlasování do zastupitelstva městské části.¹⁶⁰ Potvrdil nesrovnalosti v počtu obdržených korespondenčních hlasů a počtu korespondenčních hlasů započítaných do celkových výsledků voleb. Opět však nebyl schopen určit, která ustanovení volebního řádu byla porušena.¹⁶¹

Poslední identifikovaný problém představuje rozsah zneplatnění volebních úkonů. Při zásahu do voleb musí soudy určit, v jakém rozsahu je zruší a v jakém se tedy budou muset opakovat. Následující případ ze Španělska poukazuje především na nutnost dostatečně vyjasnit, zda se bude opakovat i korespondenční hlasování.¹⁶² Opravný prostředek ve volební věci podala politická strana. Brojila jím proti rozhodnutí nejvyššího soudu, kterým zneplatnil hlasování ve volebním obvodu v parlamentních volbách. Tvrdila, že rozhodnutím nařizujícím opakování toliko fáze hlasování nejvyšší soud zasáhl do aktivního volebního práva těch voličů, kteří by v opakovaném hlasování mohli hlasovat jen korespondenčně před volebním dnem.¹⁶³ Španělský ústavní tribunál však její odvolání zamítl s tím, že již před jeho podáním nejvyšší soud na žádost stěžovatelky dodatečně objasnil, že rozhodnutí o opakování hlasování zahrnuje i korespondenční hlasování, nikoli jen osobní hlasování ve volební místnosti v den voleb.¹⁶⁴

Závěr

Korespondenční hlasování je tradiční alternativou k osobnímu hlasování ve volební místnosti, jíž však právní literatura nevěnuje tolik pozornosti, kolik by si zasloužila. Ještě méně pozornosti pak věnuje pohledu ústavních soudů na ni. Judikatura těchto soudů přitom může být cenným zdrojem poznatků o problémech této volební techniky.

Touto explorativní studií jsem proto zmapovala judikaturu ústavních soudů ke korespondenčnímu hlasování. Cílem zmapování bylo zjistit, jakými problémy se v souvislosti s korespondenčním hlasováním zabývají tyto soudy a jakými způsoby identifikované problémy tyto soudy řeší. Do studie jsem zahrнула 37 rozhodnutí z 11 ústavních soudů. Závěry studie jsou následující.

V souladu s dosavadní literaturou je možné problémy korespondenčního hlasování rozdělit do tří obecnějších oblastí.

První oblast představuje problém ústavnosti korespondenčního hlasování jako takového. Klíčovou otázkou tohoto problému je, zda korespondenční hlasování neporušuje princip tajnosti hlasování a s ním související princip svobody hlasování, případně i jiné volební principy jako principy osobního hlasování, přímosti volebního práva či jednodenních voleb. Náhled ústavního soudu na tyto principy, především pak na tajnost hlasování, a náhled na prostor uvážení zákonodárce při úpravě volebních pravidel předznamenává přístup, který ke korespondenčnímu hlasování ústavní soud zaujme. Převažuje přitom méně restriktivní přístup, kdy ústavní soudy zohlední pravomoc zákonodárce upřednostnit princip všeobecného volebního práva, i to, že se do volebních pravidel snažil zakomponovat určité pojistné mechanismy, jež mají zajistit dodržení ostatních principů.

¹⁶⁰ Rozhodnutí Ústavního soudního dvora Rakouska ze dne 13. 6. 2016, WI-22/2015 (VfGH 20.067), ECLI:AT:VFGH:2016:WI22.2015.

¹⁶¹ Ibidem, III. 2.

¹⁶² Rozhodnutí Ústavního tribunálu Španělska ze dne 19. 2. 1990, 25/1990 (BOE č. 53, 2. 3. 1990), ECLI:ES:TC:1990:25.

¹⁶³ Ibidem, II. 4.

¹⁶⁴ Ibidem, II. 8.

Druhou oblast představuje problém vymezení okruhu osob oprávněných využít možnost korespondenčního hlasování. Klíčovou otázkou tohoto problému je, zda přiznání, či nepřiznání možnosti využít korespondenční hlasování té či oné skupině voličů neporušuje princip rovného volebního práva či princip rovnosti mezi občany, respektive zákaz diskriminace. Nejde přitom jen o otázku hlasování ze zahraničí, k němuž se korespondenční hlasování často využívá, ale i otázku hlasování voličů se zdravotním postižením. Přístup ústavních soudů k tomuto problému je přitom odvislý od dalších faktorů, například nastavení dalších aspektů volebního systému, existence dalších volebních modalit apod.

Třetí oblast představují problémy související s průběhem konkrétních voleb. Korespondenční hlasování může zvyšovat nároky na organizaci volebního procesu, neboť zvyšuje jeho komplexitu. Problémy s korespondenčním hlasováním se mohou vyskytnout v jakékoli z jeho tří fází. Předvolební fáze zahrnuje problémy žádání o korespondenční hlasování, vydávání dokumentů pro korespondenční hlasování a doručování dokumentů voliči. Volební fáze taktéž zahrnuje problémy související s doručováním dokumentů, respektive jejich (včasným) nedoručením. Dále zahrnuje problémy doručování dokumentů zpět volebnímu orgánu. Povolební fáze zahrnuje problémy úschovy doručených dokumentů volebními orgány, nakládání s nimi před sčítáním korespondenčních hlasů, sčítání korespondenčních hlasů, jakož i problémy soudního přezkumu. Přístup ústavních soudů je opět odvislý od dalších faktorů i od povahy samotného problému. Lze však mít za to, že ústavní soudy, řeší-li problém vyskytnuvší se v rámci konkrétních voleb jako volební soud, dbají na nutnost vždy dodržovat ve volebním procesu pojistné mechanismy stanovené volebními pravidly. V případech, kdy tyto mechanismy nejsou dodrženy ať již voličem, či volebními orgány, přistupují v případech (možného) ovlivnění výsledků voleb k jejich zrušení.

Postal Voting: What Do Constitutional Courts Deal With And How They Do It?

Kateřina Ochodková (<https://orcid.org/0000-0002-9049-3894>)

Abstract: Postal voting is the traditional alternative to personal voting at the polling station. However, it increases the complexity of the electoral process, which can cause problems. In this explorative study, by mapping the case law of the constitutional courts, I identify what these problems are and how the constitutional courts address them. After introducing the problems already mentioned in the existing literature, I define the methodology of the study. This is an explorative study, the essence of which consists of a comprehensive and systematic mapping of decisions selected on predetermined criteria. In the next section, I present the problems of postal voting that have been addressed by the constitutional courts and the ways of solving them, identified in a sample of 37 decisions of 11 constitutional courts. In the final section, I summarize the results of the study.

Keywords: postal voting, explorative study, electoral integrity, principles of election law, electoral cycle