

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslance Marka Ženíška na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 676)

Vláda na své schůzi dne 18. ledna 2016 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a zaujala k němu **neutrální** stanovisko, a to z následujících důvodů:

1. Obecně lze konstatovat, že v souvislosti s institutem korespondenčního hlasování je třeba vyřešit celou řadu koncepčních, technických a provozních aspektů tak, aby na sebe jednotlivé kroky navazovaly, byly skutečně proveditelné a současně byly eliminovány možnosti zneužití tohoto způsobu hlasování.
2. Významnou systémovou charakteristikou korespondenční volby je způsob zaručení osobního výkonu volebního práva, což předložený návrh zcela opomíjí. V návrhu zákona není řešena otázka odpovědnosti za osobní výkon volebního práva, tj. dostatečné zajištění identifikace voliče. Není řešena ani otázka případné manipulace s vůlí voliče, neboť v případě korespondenční volby chybí garance toho, že volič není při volbě pod nátlakem nebo vlivem jiné osoby.
3. Z návrhu zákona nevyplývá, zda náklady spojené s korespondenčním hlasováním budou hrazeny ze státního rozpočtu nebo zda náklady spojené s odesláním hlasu bude hradit volič sám. Pokud by cena zásilky měla být hrazena ze státního rozpočtu, musí to vyplývat jednoznačně ze zákona.
4. V souvislosti se zavedením korespondenčního hlasování nejsou v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky patřičným způsobem novelizována ustanovení týkající se zjišťování a sčítání hlasů v zahraničí, ani nejsou upraveny povinnosti obecního a zastupitelského úřadu spojené s korespondenční volbou, a návrh je tak koncepčně

nesouladný. Změny § 6 odst. 7 zákona o volbách do Parlamentu České republiky naznačují, že by každý volič měl učinit volbu ohledně způsobu hlasování. Tak tomu ale není, neboť návrh nespojuje se zasláním hlasovacích lístků pro korespondenční hlasování zánik oprávnění voliče hlasovat ve volební místnosti (viz návrh § 19b odst. 6). Vláda také nesouhlasí s úpravou, aby voliči, který je zapsán ve zvláštním seznamu voličů, ale má trvalý pobyt na území České republiky, bylo na zastupitelském úřadu umožněno hlasovat do volebního kraje, ve kterém má trvalý pobyt, neboť touto úpravou by mohla být narušena tajnost hlasování, zejména pak v malých zvláštních volebních okrscích. V souvislosti s touto změnou by musel mít každý zastupitelský úřad hlasovací lístky pro všechny volební kraje a vyplňovat zápis o výsledcích voleb pro každý kraj. S tím souvisí podstatně vyšší časová náročnost, vyšší chybovost a náklady.

5. Z navrhované změny zákona o volbě prezidenta republiky není zřejmý záměr předkladatele plynoucí z navrhovaného § 33a odst. 1, konkrétně pak ze slov „nebo ve zvláštním seznamu vedeném podle § 32“. Zvláštní seznam vedený obecním úřadem má povahu jednorázového seznamu, který slouží pro případ umístění voliče v nemocnici, ústavu nebo obdobném zařízení. Navrhovanou úpravou bude docházet ke zbytečné administrativní zátěži, zejména když volič, který se nachází v takovém zařízení, může požádat podle návrhu o korespondenční hlasování přímo obecní úřad v obci, kde je veden ve stálém seznamu voličů. Obdobná připomínka se váže i k navrhovanému § 33a odst. 2 a k navazujícím ustanovením (§ 42a). Neumožněním korespondenčního hlasování ve druhém kole volby prezidenta se zavádí ústavní nerovnost pro výkon aktivního volebního práva, aniž by se navrhovatel vypořádal se všemi možnostmi technického řešení; hlasování ve druhém kole je totiž možné např. tehdy, pokud voliči obdrží spolu s hlasovacími lístky pro první kolo i hlasovací lístky pro druhé kolo.
6. Navrhované ustanovení § 5 zákona o volbách do Evropského parlamentu umožňuje korespondenčně hlasovat jen občanům České republiky a nikoli občanům jiného členského státu Evropské unie s bydlištěm v České republice, což je v rozporu s čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie, podle kterého mají občané Unie právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Totéž stanoví i čl. 39 Listiny základních práv Evropské unie a směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Evropské unie, kteří mají bydliště v některém členském státě Evropské unie a nejsou jeho státními příslušníky. Uvedená ustanovení by měla být vykládána nikoli tak, že občané jiného členského státu Evropské unie mají právo volit jen na území státu bydliště, ale že se mohou podílet na volbách ve státě

svého bydliště za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Dále má vláda za to, že podmínky členství ve zvláštní okrskové volební komisi dle § 19a zákona o volbách do Evropského parlamentu by neměly být upraveny odlišně od podmínek členství v okrskové volební komisi dle § 18 zákona o volbách do Evropského parlamentu. Z předloženého návrhu též není zřejmé, zda mohou být členy zvláštní okrskové volební komise rovněž občané jiných členských států Evropské unie, jako je tomu u členů okrskové volební komise, i když z požadavku na nutnost ovládat český jazyk se dá usuzovat, že patrně nikoliv. Taková úprava by zakládala neodůvodněnou diskriminaci na základě státní příslušnosti. S ohledem na zákaz takové diskriminace (čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie) je stanovení podmínky občanství (pouze České republiky) v rozporu s právem Evropské unie. V daném kontextu je sporná též nutnost ovládat český jazyk.

7. Návrh zákona nově pro volby do Evropského parlamentu zavádí nejen korespondenční hlasování, ale i osobní hlasování na zastupitelských úřadech. Důvodová zpráva však zavedení tohoto způsobu hlasování nezmiňuje. Tento způsob hlasování má však nemalé administrativní a finanční dopady, které nejsou v důvodové zprávě vyčísleny. V návrhu zákona dále není vyřešena otázka zamezení možné kolize dvojí volby do Evropského parlamentu ve dvou členských státech Evropské unie, aby český občan nevolil jak zástupce země, kde pobývá, tak současně zástupce za Českou republiku. Není řešen ani souběh použití dvou forem hlasování, tedy prezenčního na zastupitelských úřadech a současně korespondenčního. Hlasování v zahraničí nemá být umožněno voličům z jiných členských států Evropské unie, což je však v rozporu s požadavky evropského práva, které požaduje, aby občané z jiných členských států mohli volit za stejných podmínek jako občané domovského státu. Důvodová zpráva tuto odlišnou úpravu nijak nevysvětluje. Pro volby do Evropského parlamentu se vede samostatný ad hoc seznam vytvářený pro každé volby do Evropského parlamentu, který vychází ze specifické povahy voleb do Evropského parlamentu. Předložený návrh neodůvodňuje, proč od dosavadní úpravy upouští a zavádí zcela nový systém vedení seznamu voličů. Navržená týdenní lhůta pro zajištění doručení hlasovacích lístků na zastupitelské úřady je podle názoru vlády nedostačující s ohledem na nutnost jejich dodání voličům a jejich zpětné zaslání na zastupitelský úřad; návrh nekoresponduje s povinností zastupitelského úřadu nejpozději 25 dnů přede dnem voleb odeslat voliči hlasovací lístky pro korespondenční hlasování.
8. V návrhu chybí přechodná ustanovení, která by upravila, jak bude postupováno v případech, kdy by navrhovaná úprava nabyla účinnosti v době po vyhlášení voleb, avšak přede dnem jejich konání.

9. Obecná část důvodové zprávy je zpracována nedostatečně, a to zejména v části týkající se hospodářských a finančních dopadů, kdy předkladatel např. opomněl zohlednit náklady v souvislosti se zavedením hlasování na zastupitelských úřadech ve volbách do Evropského parlamentu. Navrhovaná úprava bude mít zcela jistě i dopad na rozpočty obcí, a to zejména v souvislosti s vyšší administrativní zátěží. Řada navrhovaných ustanovení pak ve zvláštní části důvodové zprávy není odůvodněna, případně odůvodnění neodpovídá normativnímu textu. Návrh kromě zavedení korespondenčního hlasování zavádí nově ve volbách do Evropského parlamentu i hlasování na zastupitelských úřadech a upouští od dosavadního vedení seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu. Důvodová zpráva však tyto novelizace a její důvody buď zcela opomíjí, nebo obsahuje odůvodnění v rozsahu jedné věty, které je nedostačující, zejména když se zavádí nové prvky, které nenavazují na dosavadní úpravu a její principy.
10. Vláda si dovoluje upozornit, že předložený návrh obsahuje natolik závažné nedostatky, že by podle něj nebylo možno korespondenční hlasování uskutečnit. Návrh jako celek vykazuje řadu legislativních nedokonalostí a nedůsledností, ať už jde o jednoznačnost a srozumitelnost textu nebo o terminologii, které by ve svém důsledku mohly znamenat problémy při aplikaci zákona.