

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

PRÁVNÍ ÚPRAVA VOLEBNÍ POVINNOSTI VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

Bc. Radek Blížkovský
Ing. Mgr. Jan Němec

Studie č. 1.224
leden 2013



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah

Obecně k volební povinnosti.....	2
Československo.....	4
Austrálie.....	4
Belgie.....	6
Rakousko.....	8
Švýcarsko.....	11
Nizozemsko.....	12
Lucembursko.....	14
Lichtenštejnsko.....	14

Obecně k volební povinnosti

Institut volební povinnosti vychází z názoru, že s každým právem je spojena i odpovědnost za jeho výkon, tedy v tomto případě je účast na volbách nejen občanským právem, ale také občanskou odpovědností, potažmo povinností. V některých zemích je tato odpovědnost zakotvena v zákoně pouze deklaratorně, jinde však může být povinnost volit efektivně vymáhána různými sankcemi.

Zastánci volební povinnosti uvádějí, že vysoká volební účast je základem větší demokratické legitimacy volby, resp. větší demokratické legitimacy mandátu zvoleného orgánu. Vedle toho má účast občanů na volebním procesu údajně výchovný dopad – občané jsou včleňováni do politického procesu, do správy věcí veřejných, zajímají se o společenské dění. Z ekonomických argumentů zaznívá často ten, že např. politické strany a další relevantní aktéři nemusejí utrácet peníze na přesvědčovací kampaně, aby voliči k volbám vůbec dorazili.

Odpůrci volební povinnosti naopak tvrdí, že nucená volební účast není slučitelná se svobodou jako základní hodnotou demokracie. Stejně tak údajný výchovný efekt volební povinnosti může být jiný, než jak její obhájci uvádějí: tím, že je občan k účasti na volbách nucen, získává negativní vztah k instituci, která jej donucuje, tedy ke státu. Kritické povinných voleb poukazují také na to, že v zemích s povinnou volební účastí bývá odevzdáno větší množství neplatných hlasů, než v zemích, kde je volební účast dobrovolná, což mohou být jak hlasy neinformovaných voličů, tak i protestní hlasy, které by se v případě dobrovolného výkonu volebního práva projevíly volební neúčastí; za takové situace je zpochybněn argument větší demokratičnosti volby a legitimacy mandátů získaného ve volbách. Další námitkou proti volební povinnosti je, že voliči, kteří nejsou sami na volbách zainteresováni, volí spíše náhodně, nikoliv podle racionálních preferencí. Kromě toho v zemích, kde byly zaznamenány praktiky kupování hlasů, vede volební povinnost k relativnímu snížení ceny voličského hlasu: volič k volbám musí, a pokud nemá silnou politickou preferenci, nemá problém hlas prodat; větší počet hlasů v nabídce pak snižuje jejich cenu.

Při přiblížení toho, ve kterých zemích volební povinnost existuje, je nutné odlišovat, zda existují i sankce za nedodržení této povinnosti, případně zda jsou tyto sankce v praxi vymáhány. Volební povinnost může být stanovena pouze deklaratorně, bez sankcí, jako výraz odpovědnosti občana vůči státu. Pokud jsou sankce v právním řádu zakotveny, mezi nejčastější patří:

1. povinnost vysvětlit svou neúčast u voleb,
2. pokuta,
3. trest odnětí svobody,
4. zbavení občanských práv, zejména práva volit a být volen,
5. další postihy, jako např. ztížení možnosti získat zaměstnání ve veřejném sektoru.

Sankce mohou být stanoveny jako souběžné, ale také jako návazné: pokud občan věrohodně nevysvětlí svou volební neúčast, může následovat pokuta, pokud pokutu neuhradí, hrozí mu trest odnětí svobody. Praktické vymáhání se potom liší případ od případu – v Bolívii např. úřady sankce fakticky neuplatňují, byť jsou v právním řádu zakotveny, v Austrálii je naopak sankční mechanismus poměrně striktní. Případně těžší sankce (ztráta občanských práv) mohou být uplatňovány při opakované neúčasti. Přehled spektra uplatňování sankcí v zemích s volební povinností poskytuje následující tabulka:

Tabulka: Přehled sankcí ve vybraných zemích s volební povinností

Země	Typ sankce	Intenzita vymáhání
Argentina	1,2,4	Slabá
Austrálie	1,2	Silná
Belgie	1,2,3,4,5	Silná
Bolívie	4	Slabá/žádná
Brazílie	2	Slabá
Dominikánská republika	žádné	Nevymáháno
Ekvádor	2	Slabá
Fuji	1,2,3	Silná
Guatemala	žádné	Nevymáháno
Honduras	žádné	Nevymáháno
Chile	1,2,3	Slabá
Itálie	5	Nevymáháno
Kostarika	žádné	Nevymáháno
Kypr	1,2	Silná
Řecko	1,5	Slabá
Lichtenštejnsko	1,2	Slabá
Lucembursko	1,2	Silná
Mexiko	žádné/5	Nevymáháno
Nauru	1,2	Silná
Nizozemsko	-	Do roku 1967
Paraguay	2	Slabá
Rakousko	-	Do roku 1979
Singapur	4	Silná
Thajsko	žádné	Nevymáháno
Turecko	2	Slabá
Uruguay	2,4,	Silná
Venezuela	-	Do roku 1999

Zdroj: International Institute for Democracy and Electoral Assistance: *Voter Turnout since 1945: A Global Report*. Stockholm: International IDEA, 2002, str. 109, upraveno (aktualizováno)

Poznámka: číslování sankcí odpovídá jejich přiblížení výše.

Dalším parametrem volební povinnosti je okruh osob, na které se vztahuje. V historii byly zprvu z této povinnosti často vyňaty ženy (v Belgii např. až do roku 1949), v současné době se jedná spíše o určité věkové skupiny (např. v Brazílii je povinnost stanovena pro osoby mezi 18 a 70 rokem věku, u starších voličů a voličů mezi 16. a 18. rokem je účast na volbách dobrovolná) či analfabety (např. v Ekvádoru).

Jakkoliv se volební povinnost obvykle odráží v relativně vyšší volební účasti, nelze ji považovat za nutnou podmínku zvýšení této účasti, resp. za základní předpoklad vyššího zájmu voličů o volby.

Československo

Povinná volební účast byla v minulosti zakotvena i v československém právním řádu. Volební povinnost byla ustavena v jednotlivých volebních zákonech platných v období 1920–1954. V roce 1954 vešel v platnost nový zákon o volbách do Národního shromáždění, který volební povinnost neukládal.

V období první republiky bylo právo volit přiznáno každému občanu Československé republiky, který dosáhl 21 let, měl trvalé bydliště na území republiky po dobu alespoň tří měsíců a nebyl z výkonu volebního práva zákonem vyloučen.

Dle §6 zákona 123/1920 Sb., který upravoval řád volby do Poslanecké sněmovny, byl každý občan, který disponoval volebním právem, povinen účastnit se voleb. Volební povinnost se nevztahovala na osoby starší 70 let a osoby, které se z důvodu nemoci nebo tělesné vady nemohly dostavit na místo voleb nebo které se nemohly dostavit k volbě včas z důvodu neodkladných pracovních povinností. Z volební povinnosti byly dále omluveny osoby, které byly v den volby vzdáleny od volebního místa více než 100 km a osoby, které se nemohly dostavit z důvodu přerušení dopravy či z důvodu jiných nepřekonatelných překážek.

Výše uvedený §6 dále ukládal povinnost zaměstnavatelům upravit v den voleb pracovní dobu tak, aby se zaměstnanci mohli dostavit k volebním urnám. Stejně tak měla být upravena vojenská služba, aby bylo vojákům, kteří mimo službu disponují volebním právem, umožněno splnit volební povinnost.

Za porušení volební povinnosti bez přijatelné omluvy hrozil provinilému trest odnětí svobody na dobu od 24 hodin do jednoho měsíce nebo pokuta od 20 do 5000 Kč.

Téměř identicky byla volební povinnost stanovena v §11 zákona 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění, s tím rozdílem, že voličům bylo dáno právo využít tzv. bílého lístku. Odlišná byla výše pokuty, která mohla být udělena voliči, jenž se bez přijatelného důvodu nezúčastnil voleb – pokuta mohla být stanovena do výše 10 000 Kč. Totožná zákonná úprava volební povinnosti byla stanovena v § 16 zákona 75/1948 Sb., o volbách do Národního shromáždění.

Zákon 75/1948 platil do 2. června 1954, kdy byl přijat nový zákon č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění, který zaváděl volby podle většinového systému a již nestanovil povinnost pro voliče dostavit se k volbám.

Austrálie

Volby do federálního legislativního orgánu Australského parlamentu jsou upraveny volebním zákonem z roku 1918 (*Commonwealth Electoral Act 1918*). Již v roce 1911 byl předešlý zákon doplněn o ustanovení, které zavedlo povinnou registraci voličů (občanů oprávněných volit). V roce 1924 byla za účelem zvýšení volební účasti a snížení výdajů (zejména politických stran) na předvolební kampaň, zavedena volební povinnost.

Článek 245, odstavec 1 volebního zákona stanoví, že „je povinností všech voličů volit v každých volbách“.¹ Voličem se rozumí každá osoba, jejíž jméno je na seznamu voličů – každý občan starší 18 let je ze zákona povinen se na tento seznam zaregistrovat. Dle článku 93, odstavce 8 volebního zákona nejsou na seznam voličů zaregistrovány osoby duševně choré, osoby shledané vinnými z vlastizrady a osoby odsouzené ke třem a více letům odnětí svobody. Výjimku dále tvoří obyvatelé ostrova Norfolk, kteří se mohou zaregistrovat na

¹ „It shall be duty of every elector to vote at each election.“

seznam voličů dobrovolně. Jakmile tak učiní, platí i pro ně volební povinnost. Na antarktické voliče, zahraniční voliče a „kočovné“ voliče (*itinerant elector*)² se volební povinnost nevztahuje.

Každý volič má povinnost volit v den konání voleb v určené volební místnosti. Za určitých podmínek je možné využít jiné formy hlasování: voliči, kteří jsou v den voleb v zahraničí, mají možnost volit na ambasádě anebo mohou využít možnosti odeslání hlasu poštou. Hlasování v předstihu (*early vote*), tedy před otevřením volebních místností, je voliči umožněno v následujících případech: volič se nachází dále než 8 km od volebního místa; je na cestách; nemůže ve volební den opustit pracoviště; je vážně nemocen, nebo v pokročilém těhotenství; je pacientem v nemocnici, ve které mu není umožněno volit; náboženské vyznání mu neumožňuje dostavit se na volební místo; odpykává si trest odnětí svobody (kratší než 3 roky). Hlasování v předstihu je možné provést osobně, nebo korespondenčně. V případě, že volič v době konání voleb není ve svém volebním okrsku, nicméně se stále nachází na území svého státu, může využít tzv. absenčního hlasování (*absent vote*) - je mu tedy umožněno hlasovat v jiném okrsku, než ve kterém je zaregistrován na seznamu voličů.

V případě, že na seznamu voličů není možné nalézt jméno voliče, který tvrdí, že je k volbám v tomto okrsku zaregistrován, nebo v případě, že je jméno voliče již označeno (tedy, že již volil), anebo v případě, že není ani po položení dodatečných otázek možné ověřit identitu voliče, je voliči umožněno provést prozatímní volbu. V situaci, kdy se volič v den voleb nenachází na území svého státu, může hlasování provést prostřednictvím mezistátního hlasování (*interstate vote*) v tzv. mezistátním volebním centru (*Interstate voting centre*). Voliči, kteří volili prostřednictvím absenčního, předčasného, prozatímního, korespondenčního nebo mezistátního hlasování, jsou povinni vyplnit požadované údaje na zvláštní obálce (*declaration envelope*).³

Porušení volební povinnosti

Jméno každého voliče, který se dostaví do volební místnosti je „odškrtnuto“ na seznamu voličů, následně jsou voliči vydány volební lístky.⁴ Dle článku 245, odstavce 2 volebního zákona musí být po volbách sestaven seznam voličů, kteří se zřejmě voleb nezúčastnili (tzn., že jejich jméno není na seznamu voličů po volbách označeno). Do tří měsíců od voleb pošle příslušný volební úřad (*Divisional Returning Officer, DRO*) těmto voličům upomínku, ve které je informuje o jejich přestupku – nesplnění volební povinnosti. Takové osobě je zároveň oznámeno, že pokud nemá být přestupek předán k projednání u soudu, musí sdělit DRO opodstatněné a dostatečné odůvodnění neúčasti, nebo zaplatit pokutu 20 AUD.

Článek 245, odstavec 11 Volebního zákona stanoví, že pokud je volič neschopen odpovědět na upomínku z důvodu nepřítomnosti v místě trvalého bydliště nebo z důvodu fyzické neschopnosti, může být v odpovědi zastoupen jiným voličem, který zná okolnosti jeho porušení volební povinnosti. Pokud volič na první upomínku neodpoví, je mu zaslána druhá.

² Výrazem *itinerant elector* se rozumí osoba, která se nachází v Austrálii a není zaregistrována v žádném z volebních okrsků, protože v žádném z nich nemá trvalé bydliště, nebo je osobou bez domova.

³ Obálka má dvě části, volič vyplňuje první část: své celé jméno, datum narození, bydliště, okrsek, ve kterém je k volbám zaregistrován a připojuje svůj podpis; druhou část vyplňuje úředník volební komise, který podpisem stvrzuje, že obálku podepsal a vyplnil dotýčný volič. Zároveň je na obálku povinen natisknout název volebního okrsku, ve kterém volič této formy hlasování využil. Úředník potvrzuje, že voličovi byly předány volební lístky z volebního okrsku, o kterém volič napsal, že je v něm zaregistrován na seznamu voličů. Viz Voting at a Polling Place. Australian Electoral Commission [online]. [cit. 2012-12-16]. Dostupné z:

<http://www.aec.gov.au/voting/polling.htm#declaration>

⁴ Electoral Backgrounder: Compulsory voting, str. 2.

V případě, že odůvodnění porušení volební povinnosti není shledáno DRO opodstatněným a dostatečným, informuje dotčeného voliče o nedostatečnosti odůvodnění a sdělí mu povinnost zaplatit pokutu 20 AUD, jinak bude případ předán soudu.

Pokud volič nereaguje ani na druhou upomínku, je přestupek předán soudu, který může takové osobě udělit pokutu až 50 AUD a přikázat uhrazení soudních výloh. Pokud volič nezaplatí ani soudem uloženou pokutu, je věc nadále řešena soudně a DRO ani Australská volební komise (AEC) již do záležitosti nezasahují.

Případy porušení volební povinnosti posuzované soudem:

Lubcke v Little (1970) VR 870

Volič Little odůvodnil svou neúčast ve volbách tím, že žádného z kandidátů nemůže upřednostnit/žádného nepreferuje. Nejvyšší soud ve Victorii shledal toto odůvodnění jako nedostatečné, a došel k názoru, že jakkoli jsou volby vyjádřením preferencí jednotlivým kandidátům, voličova neschopnost rozhodnout se, zda ve volbách preferuje jednoho nebo druhého kandidáta, není opodstatněným důvodem se voleb neúčastnit.⁵

Již dříve Nejvyšší soud uvedl některé praktické příklady (jde tedy o výčet demonstrativní, nikoliv taxativní), na které by bylo nahlíženo jako na relevantní důvody k nesplnění volební povinnosti: *zdravotní neschopnost, přírodní katastrofa nebo nehoda jakéhokoli druhu. Přijatelným důvodem by byla i záchrana lidského života, pomoc při pohromách, např. např. požárech, jakožto i ve všech případech, na které je nahlíženo jako na občanskou povinnost.*

Belgie

V roce 1831 bylo volební právo v Belgii přiznáno všem mužům starším 25 let, kteří platili pozemkovou daň. V roce 1893 bylo volební právo rozšířeno na všechny muže – vysokoškolsky vzdělaní a vlastníci půdy mohli ve volbách hlasovat jedním, resp. dvěma hlasy navíc; současně byla zavedena i povinnost pro oprávněné voliče (tedy muže) účastnit se voleb.⁶ Belgie tak byla jednou z prvních zemí, která ustanovila pro své občany povinnost účastnit se voleb a bylo tomu před tím, než bylo zavedeno všeobecné volební právo. Volební povinnost byla v této době zavedena s cílem zabránit vyšším vrstvám přesvědčovat nevzdělané chudé vrstvy, aby nechodily k volbám.⁷ V roce 1919 bylo zavedeno rovné hlasovací právo pro muže, ženy mohly volit od roku 1948. V roce 1979 se snížila věková hranice aktivního volebního práva na 18 let.⁸

Volební povinnost v jednotlivých volbách je upravena ve více zákonech; týká se všech belgických občanů starších 18 let a zapsaných v registru občanů obce, ve které mají trvalé bydliště. Pro volby do federálního legislativního orgánu, Sněmovny reprezentantů (*Chambre*

⁵ Electoral Backgrounder: Compulsory Voting. Australian Electoral Commission [online]. [cit. 2012-12-16]. Dostupné z: http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/backgrounders/files/2010-eb-compulsory-voting.pdf.

⁶ ŘÍCHOVÁ, B. Belgické království: od unitarismu k federaci s otazníkem. In: *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2009, str. 39

⁷ PINTOR, Rafael López.. *Voter turnout in Western Europe since 1945: [a regional report]*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2004, str. 28. ISBN 91-853-9100-X. Dostupné z:

http://www.idea.int/publications/voter_turnout_weurope/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=4539

⁸ ŘÍCHOVÁ, B. Belgické království: od unitarismu k federaci s otazníkem. In: *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2009, str. 39

de representants) a Senátu (*Sénat*), volební povinnost upravuje článek 62 (pro Sněmovnu reprezentantů) a 68 (pro Senát) Ústavy Belgického království. Tyto články stanoví, že „volba je povinná a tajná“. Voliči, kteří si nepřejí dát svůj hlas žádné straně či kandidátovi, mohou využít tzv. bílého lístku.

Volební povinnost ve volbách do Evropského parlamentu je určena článkem 39 Zákona z 23. března 1989, který stanoví, že „*účast ve volbách je povinná*“. Povinnost volit v obecních volbách je stanovena článkem 62 Zákona o obecních volbách ze 4. dubna 1932. Povinnost volit v regionálních volbách ukládá článek 38 Organického zákona z 19. října 1921. Porušení volební povinnosti a případné sankce upravují články 207–210 Volebního zákona (viz dále).

Voliči, kteří jsou zapsáni v registru občanů dané obce, jsou vždy 15 dní před dnem voleb na konání voleb upozorněni s připomínkou, že účast je povinná. Volební zákon stanoví, že voličům, kteří již nebydlí v obci, ve níž jsou zapsáni v registru občanů, jsou proplaceny náklady na dopravu spojené se splněním volební povinnosti. Článek 147 Volebního zákona umožňuje v některých případech volit prostřednictvím zmocněnce. Mezi tyto případy patří situace, kdy je volič ze zdravotních důvodů neschopen dostavit se do volební místnosti. Zdravotní nemohoucnost musí být doložena lékařským potvrzením. Možnost volit prostřednictvím zmocněnce se dále vztahuje na osoby, které jsou z pracovních důvodů (nebo z důvodů vojenské služby) v zahraničí, nebo na území Belgie, ale neschopni se dostavit k volební urně, což je nutno doložit potvrzením od zaměstnavatele či vojenského orgánu. Akceptovány jsou i jiné důvody nepřítomnosti, musí však být odůvodněné. Tato úprava se nadále vztahuje na osoby, které se v den voleb nemohou dostavit do volební místnosti z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, z důvodu náboženského vyznání, ze studijních důvodů. Zákon zároveň stanoví, že zmocněnec nemůže zastupovat více než jednoho voliče. Belgičané žijící v zahraničí mohou využít korespondenčního hlasování.

Porušení volební povinnosti

Do 10 dnů po volbách prokurátor (*le procureur du Roi*) sestaví seznam voličů, kteří neodůvodněně nesplnili volební povinnost. Voliči z tohoto seznamu jsou pak vyzváni k podání vysvětlení.

Článek 210 Volebního zákona stanoví sankce za porušení volební povinnosti: pokuta 25–50 EUR, v případě opakované neúčasti ve volbách 50–125 EUR.⁹ Pokud občan nesplní svou povinnost čtyřikrát v průběhu 15, let je na dobu 10 let vyškrtnut ze seznamu voličů; fakticky je mu dočasně odebráno volební právo. Zároveň ztrácí právo být navržen, resp. jmenován do veřejné funkce.

Belgičtí občané jsou rovněž povinni reagovat na pozvání k účasti ve volební komisi. V případě, že se na místo bez omluvy nedostaví, hrozí jim pokuta od 275 do 1 100 EUR.¹⁰

V praxi jsou voliči, kteří nesplnili volební povinnost, málokdy postiženi. V roce 2010 tehdejší ministr spravedlnosti Stefan De Clerck v souvislosti s volební povinností poznamenal, že

⁹ Opakovaná neúčast ve volbách je pojímána vždy v rámci jednoho druhu voleb. Zvýšená sazba pokuty tedy neplatí pro voliče, který se neúčastnil např. obecních voleb, které se konaly po krajských volbách, jichž se také neúčastnil.

¹⁰ Le système électoral: Obligation de vote. *Sénat de Belgique* [online]. [cit. 2012-11-30]. Dostupné z: http://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=14130&LANG=fr

„pronásledování osob, které nesplnili volební povinnost, není prioritou“. Navíc zahájit řízení proti všem provinilým by bylo nesmírnou administrativní zátěží pro státní aparát.¹¹

V současné době se volební účast v Belgii pohybuje okolo 90 % a počet bílých lístků se pohybuje okolo 7 %.¹²

Rakousko

Historie volební povinnosti v Rakousku

V roce 1949 byla pravomoc určit, zda účast v parlamentních volbách bude pro občany povinná, či nikoli, přenesena na jednotlivé spolkové země. Tři z celkových devíti zemí – Štýrsko, Tyrolsko a Vorarlbersko – se rozhodly ukotvit volební povinnost v parlamentních volbách ve svých právních rádech.

V roce 1951 byla v Rakousku zavedena přímá volba prezidenta. Od tohoto roku zároveň platila volební povinnost v prezidentských volbách ve všech devíti spolkových zemích. V roce 1982 federální vláda zrušila volební povinnosti v prezidentských volbách na federální úrovni. Rozhodnutí, zda bude volební účast v prezidentských volbách povinná, bylo podobně jako v případě parlamentních voleb přeneseno do pravomoci spolkových zemí. Štýrsko, Tyrolsko a Vorarlbersko následně přijaly zemské zákony, které navazovaly na zrušený federální zákon o volební povinnosti. Spolu s těmito třemi zeměmi přijaly podobný zákon Korutany, které spolu s volební povinností v prezidentských volbách zavedly i povinnou volební účast ve volbách parlamentních.

V roce 1992 federální vláda odebrala jednotlivým zemím pravomoc zavádět volební povinnost v parlamentních volbách. Od roku 1992 tedy v žádné z rakouských zemí neplatí volební povinnost pro účast v parlamentních volbách, nicméně možnost rozhodovat o povinné volební účasti v prezidentských volbách zůstávala v pravomoci jednotlivých zemí. V roce 1992 opustily od volební povinnosti v prezidentských volbách Korutany a Štýrsko, v roce 2004 Vorarlbersko a Tyrolsko v roce 2006.¹³ Pro přehled viz dále tabulku č. 1, ve které je znázorněno zavádění (a rušení) volební povinnosti v jednotlivých rakouských spolkových zemích.

Podle představitelů rakouského ministerstva vnitra byla volební povinnost nepopulární a státní správa ji shledávala téměř nevymahatelnou. Poslední rakouskou zemí, která se pokusila uplatnit sankce za volební neúčast, bylo Vorarlbersko v roce 1988 (necelých 16 let poté volební povinnost zrušilo). Navíc výjimečné situace, které omlouvaly voliče z volební povinnosti, podkopávaly její efektivitu. Rakouské ministerstvo vnitra uvedlo, že ve volební účasti nebyly velké rozdíly mezi rakouskými zeměmi s povinnou a nepovinnou účastí. V poslední době panují obavy z volební účasti ve volbách do Národní rady (*Nationalrat*) – viz

¹¹ *Compte rendu analytique*, COMMISSION DE LA JUSTICE, CHAMBRE DES REPRESENTANTS DE BELGIQUE. Mercredi 3. 3. 2010. Dostupné z: <http://www.lachambre.be/doc/ccra/pdf/52/ac815.pdf>.

¹² *Voter turnout data for Belgium*. Institute for democracy and electoral assistance. [cit. 2012-12-02]. Dostupné z: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=21>

¹³ Shineman, Victoria, Isolating the Effect of Compulsory Voting Laws on Political Sophistication: Exploiting Intra-National Variation in Mandatory Voting Laws between the Austrian Provinces (April 2, 2012), str. 12–13. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2147871> nebo <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2147871>. Elections in Austria: No Compulsory Voting. BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES [online]. [cit. 2012-11-25]. Dostupné z: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/english_version/no_compulsory.aspx

dále graf č. 1, a objevuje se tlak na zavedení takových opatření, která by volební účast podpořila, ale která by neznamenal znovuzavedení volební povinnosti.¹⁴

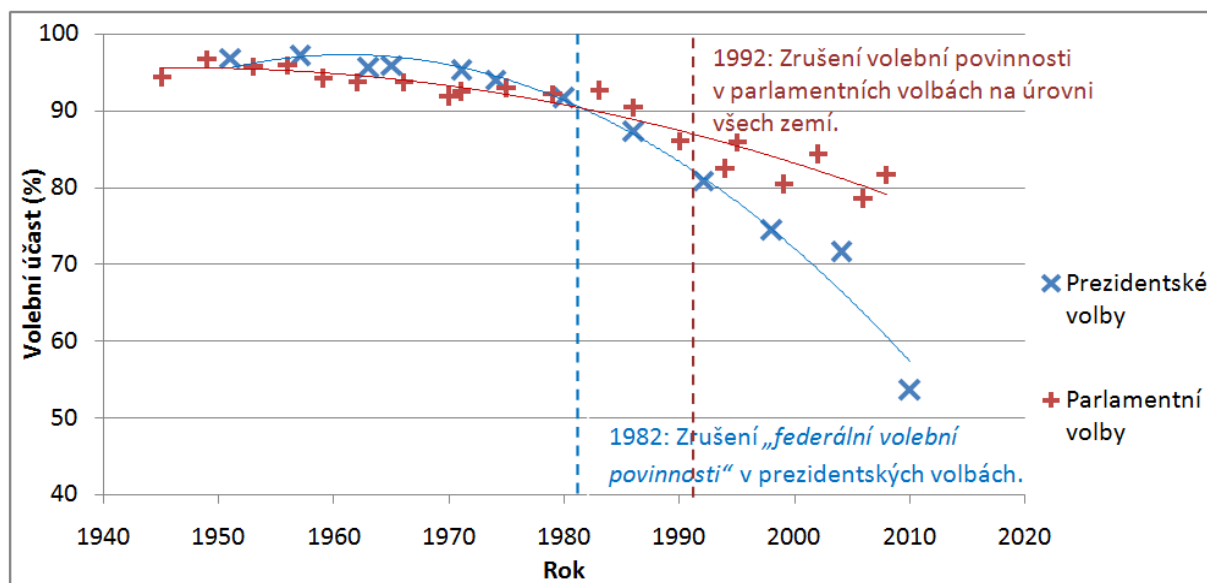
Tabulka č. 1 - Volební povinnost v parlamentních a prezidentských volbách v jednotlivých rakouských zemích

Země	Typ voleb	1949-1982	1982-1991	1992-2003	2004-2005	2006-2011
Horní Rakousy	Parlamentní					
	Prezidentské					
Dolní Rakousy	Parlamentní					
	Prezidentské					
Hradsko (Burgenland)	Parlamentní					
	Prezidentské					
Salcbursko	Parlamentní					
	Prezidentské					
Vídeň	Parlamentní					
	Prezidentské					
Korutany	Parlamentní					
	Prezidentské					
Štýrsko	Parlamentní					
	Prezidentské					
Vorarlbersko	Parlamentní					
	Prezidentské					
Tyrolsko	Parlamentní					
	Prezidentské					

Zdroj: Přeloženo dle tabulky: Shineman, Victoria, Isolating the Effect of Compulsory Voting Laws on Political Sophistication: Exploiting Intra-National Variation in Mandatory Voting Laws between the Austrian Provinces (April 2, 2012), str. 12. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=2147871>

Graf č. 1 – Volební účast v prezidentských a parlamentních volbách

¹⁴ *Compulsory voting around the world*. London: The Electoral Commission, 2006. Research report. ISBN 1-904363-81-4, str. 18-19. Dostupné z: http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCompVotingfinal_22225-16484__E__N__S__W__.pdf



Zdroj: Vlastní konstrukce dle dat z: *Voter turnout data for Austria*. Institute for democracy and electoral assistance. [cit. 2012-12-02]. Dostupné z: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=14>

Příklad volební povinnosti v rakouských spolkových zemích: Vorarlbersko¹⁵

Volební povinnost ve volbách do Zemského sněmu (*Landtag*) byla ve Vorarlbersku ustavena volebním zákonem již v roce 1919. Princip volební povinnosti byl roku 1923 přenesen do Ústavy Vorarlberska (dále jen „Ústava“). Článek 13 Ústavy dával každému Rakušanovi, který dosáhl věku 18 let a měl trvalé bydliště ve Vorarlbersku právo volit. Volební právo bylo spojeno s povinností účastnit se voleb do Zemského sněmu a obecních voleb.

Jednotlivé zemské volební zákony (volby do Zemského sněmu, obecní volby a referenda) stanovily voličům povinnost dostavit se na volební místo v den voleb. První dva zákony (o obecních volbách a o volbách do Zemského sněmu) dále stanovily, že povinnost účastnit se voleb musí být osm dní před volbami zveřejněna v obecním věstníku. Pro snadnější splnění volební povinnosti v případech, kdy se volič nemohl dostavit do volební místnosti ve své zemi, zákony stanovily jiné možnosti provedení volby: korespondenčně, což bylo možné pouze pro referenda; na jiném volebním místě mimo zemi, což mohli pouze voliči, kteří se prokázali potvrzením o tom, že se nemohou ze zdravotních důvodů dostavit do volební místnosti ve svém volebním okrsku; ve volební místnosti pečovatelského zařízení.

Volební zákony uváděly pět omluvitelných důvodů neúčasti ve volbách:

- zdravotní důvody;
- pracovní povinnosti;
- zahraniční cesta;
- zdravotní potíže osoby blízké, stejně jako závažné rodinné důvody
- jiné důvody, jejichž zveřejnění by pro voliče bylo ztrapňující

Po volbách byl sestaven seznam voličů, kteří porušili volební povinnost a ti byli předvoláni k podání vysvětlení neúčasti ve volbách (do osmi dnů od voleb, písemně či osobně). Volební zákony stanovily i sankce pro voliče, kteří nesplnili volební povinnost. Osoby, které neuvedly

¹⁵ LE VOTE OBLIGATOIRE: LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT. *Sénat de la République française* [online]. [cit. 2012-12-02], str. 9-10. Dostupné z: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2002/lc121-notice.html>

opodstatněný důvod své neúčasti ve volbách, se vystavovaly hrozbě pokuty (400 EUR pro obecní volby a 700 EUR pro ostatní volby).

Počínaje volbami do Zemského sněmu (*Landtag*) v roce 2004 přestala platit povinná volební účast. V roce 2004 se voleb do Zemského sněmu zúčastnilo 60,6 % voličů, v roce 2009 byla i přes zrušení volební povinnosti zaznamenána větší volební účast – 68,4 %.¹⁶

Švýcarsko

Švýcarsko je federací složenou z 26 kantonů. Současné uspořádání státní moci sahá až do roku 1803, kdy Napoleon ukončil konflikt mezi unitarismy a federalisty a byla vydána nová ústava, která obnovovala 13 starých kantonů a vytvořila šest kantonů nových. Ústava přiznávala jednotlivým kantonům právo určit vlastní podmínky, pravidla a náležitosti voleb. V minulosti byly pro jednotlivé volby ve Švýcarsku uplatňovány různé volební ceny (majetkové, náboženské, genderové). V roce 1848 bylo v Ústavě uzákoněno volební právo pro všechny muže. V historii několik kantonů zavedlo volební povinnost v různém rozsahu (komunální, kantonální, federální volby) a s různými sankcemi.¹⁷

Kanton Vaud zavedl volební povinnost v roce 1924. Mezi lety 1940–1945 byla zrušena. Po druhé světové válce se volební účast stala opět povinnou, ale pouze na dobu tří let, když byla v roce 1948 zrušena. Důvod zavedení volební povinnosti v tomto kantonu byl dvojitý. Politici se snažili pozvednout „občanského ducha“ a zvýšit míru participace občanů v politice. Druhým důvodem byla snaha kantonální vlády zvýšit význam regionu ve federálních volbách prostřednictvím vysoké volební účasti, a to z důvodu, že pojala kanton Vaud za „mluvčího“ francouzské menšiny žijící ve Švýcarsku.

V roce 1971 byla volební povinnost v kantonech zrušena, s výjimkou Schaffhausenu, kde byla většina voličů proti. Schaffhausen je tak jediným kantonem ve Švýcarsku, ve kterém v současné době platí volební povinnost. Povinná volební účast zde byla zavedena v roce 1876. Od té doby bylo kantonálním parlamentem několikrát projednáváno zrušení povinnosti volit, jednou byla tato otázka předmětem referenda.¹⁸

Volební povinnost je stanovena v článku 23 Ústavy kantonu Schaffhausen, který mimo to přiznává volební právo každému švýcarskému občanovi, který dosáhl dospělosti a má trvalé bydliště v kantonu. Každý občan, který má volební právo je povinen volit. Volební zákon blíže upravuje situace, při kterých může být udělena výjimka z volební povinnosti.

Volební povinnost se dle volebního zákona vztahuje na všechny volby odehrávající se na (kon)federální, kantonální a obecní úrovni. Z povinnosti dostavit se k volbám jsou vyňaty osoby starší 65 let (tato výjimka byla přijata až v roce 1998). Z volební povinnosti může být omluvena osoba, která do tří dnů po konání voleb podá přijatelné odůvodnění své neúčasti.¹⁹

¹⁶ Die Landtagswahl vom 20. September 2009. *Amt der Vorarlberger Landesregierung Landesstelle für Statistik* [online]. Februar 2010 [cit. 2012-12-17]. Dostupné z: <http://vorarlberg.at/pdf/landtagswahlen2009interne.pdf>

¹⁷ HANGARTNER, D. a L. SCHMID. The Participation Gap: Evidence from Compulsory Voting Laws. *University of Bern: Faculty of Economics and Social Sciences* [online] str. 6-7. [cit. 2012-12-12]. Dostupné z: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/28510/>

¹⁸ LE VOTE OBLIGATOIRE: LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT. *Sénat de la République française* [online]. [cit. 2012-12-02], str. 19. Dostupné z: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2002/lc121-notice.html>

¹⁹ SWISS CONFEDERATION: FEDERAL ASSEMBLY ELECTIONS 23 October 2011. *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report* [online]. 2012 [cit. 2012-12-17], str. 4. Dostupné z: http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/07311/index.html?download=M3wBPgDB_8ull6Du36WenojQ1N TTjaXZnqWfVpzLhmfhnapmmc7Zi6rZnqCkkIZ9g3p_bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo&lang=de

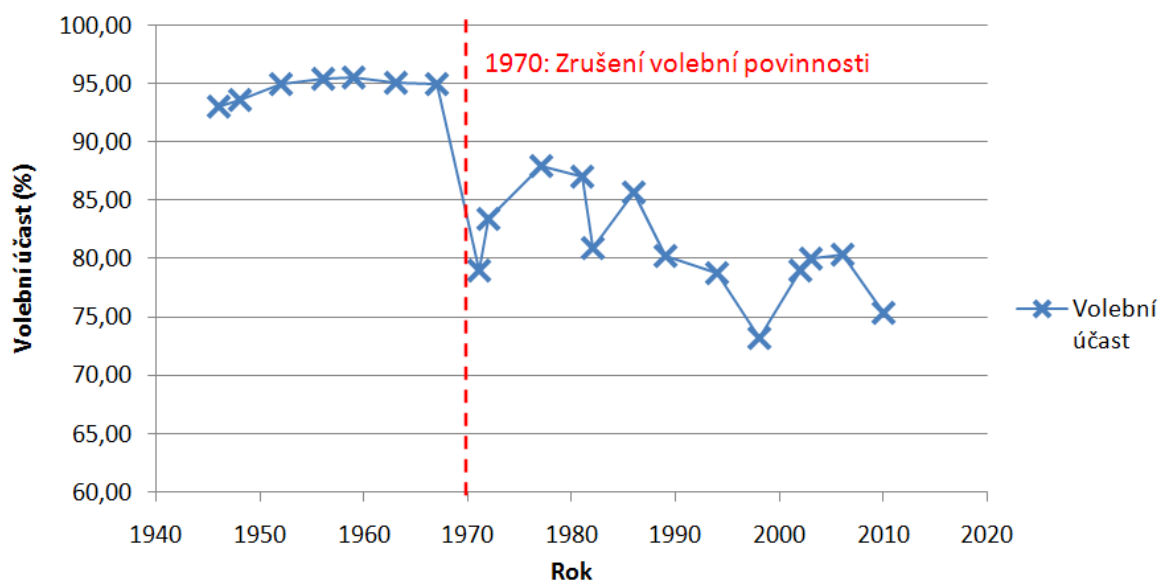
Volební zákon uvádí příklady přijatelných omluv, mezi něž se počítá civilní nebo vojenská služba, pracovní či rodinné povinnosti, nemoc, vážná nemoc osoby blízké, úmrtí blízkého (v době osmi dní před volbami) či dovolená. Občané mají možnost splnit volební povinnost i prostřednictvím korespondenční volby, zákon ale tuto možnost blíže neupravuje.²⁰

Zákon stanoví sankce za volební neúčast, ty však od přijetí volební povinnosti nebyly změněny. V případě neúčasti ve volbách bez uvedení přijatelného odůvodnění je volič sankcionován pokutou 3 CHF. Vymáhání volební povinnosti je velmi důsledné. Velmi to usnadňuje počet obyvatel malého německy mluvícího kantonu – okolo 77 000 obyvatel. Vždy po volbách navštěvují policisté bydliště jednotlivých voličů a sbírají od nich voličské karty, na nichž je označeno, zda volili.²¹

Nizozemsko

V Nizozemsku platila volební povinnost 53 let, od roku 1917 do roku 1970. Volební účast se pohybovala okolo 90 % registrovaných voličů. V roce 1970 parlament rozhodl o zrušení volební povinnosti. Parlamentní volby v roce 1971 pak zaznamenaly nižší volební účast (přibližně 80 %). S klesající volební účastí však poklesl i podíl odevzdaných neplatných lístků. Zatímco ve volbách před rokem 1971 se počet neplatných lístků pohyboval okolo 2,5 %, po zrušení volební povinnosti počet klesl pod 1 %. Situaci znázorňují následující grafy.²²

Graf č. 2: Vývoj volební účasti v parlamentních volbách v Nizozemsku



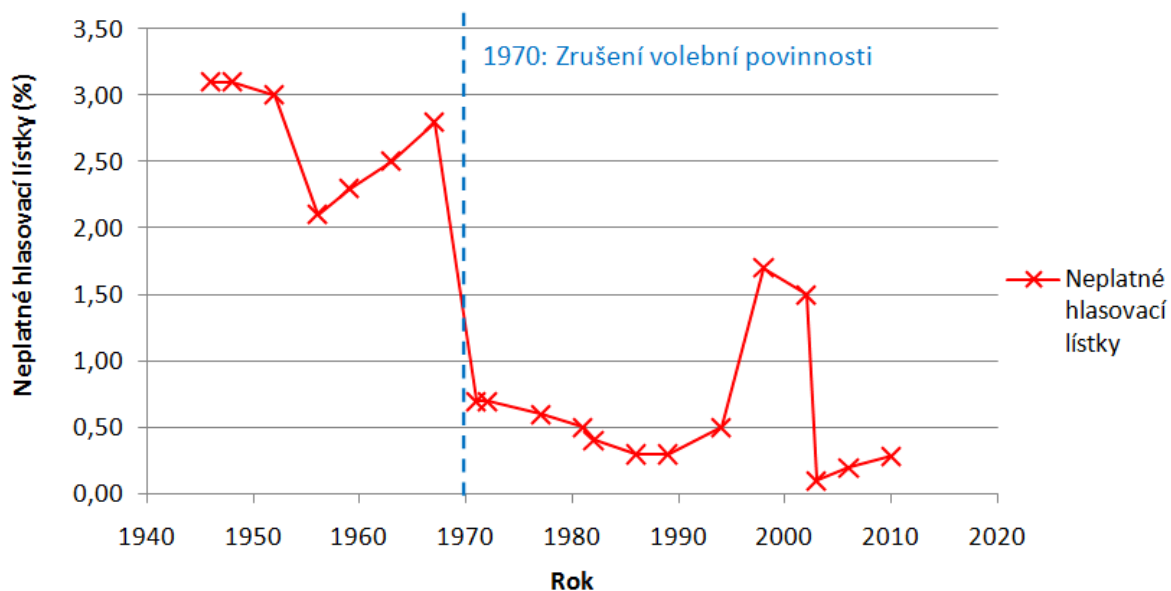
²⁰ LE VOTE OBLIGATOIRE: LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT. *Sénat de la République française* [online]. [cit. 2012-12-02], str. 19. Dostupné z: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2002/lc121-notice.html>

²¹ MALKOPOULOU, A. *Lost voters participation in EU elections and the case for compulsory voting*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2009. ISBN 978-929-0798-910, str. 8. Dostupné z: <http://www.ceps.eu/files/book/1886.pdf>

²² LOUTH, J. a L. HILL. Compulsory voting in Australia: Turnout with and without it. *Australian review of public affairs* [online]. 2005, Vol. 6, No. 1 [cit. 2012-12-16]. ISSN 1832-1526, str. 27. Dostupné z: http://www.australianreview.net/journal/v6/n1/louth_hill.pdf

Zroj: Vlastní konstrukce dle dat dostupných z: Voter turnout data for Netherlands. Institute for democracy and electoral assistance. [cit. 2012-12-14]. Dostupné z: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=164>

Graf č. 3: Vývoj podílu neplatných hlasů ve volbách v Nizozemsku



Zroj: Vlastní konstrukce dle dat dostupných z: Voter turnout data for Netherlands. Institute for democracy and electoral assistance. [cit. 2012-12-14]. Dostupné z: <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=164>

Volební povinnost byla v Nizozemsku zavedena ústavním zákonem v roce 1917, spolu s všeobecným volebním právem pro muže (ženám bylo přiznáno v roce 1919) a volebním systémem poměrného zastoupení. Jedním z hlavních důvodů pro zavedení povinné volební účasti byl názor, že tím, že se volič dostaví k volbám, jedná ve veřejném zájmu, ne pouze v osobním – na volební právo bylo nahlíženo jako na občanskou povinnost. Druhým důvodem byl nově zavedený systém proporčního zastoupení, který vyžadoval co nejvyšší volební účast, aby byly výsledky opravdu proporční co do reprezentace zájmů ve společnosti. Volební povinnost se vztahovala na volby na všech úrovních

Galen Irwin a Joop van Helsteyn ve své studii²³ o nizozemské volební reformě uvádějí, že zrušení povinné volební účasti iniciovaly politické elity zejména z důvodu rostoucí podpory a popularity protivládní strany D66. Dle Irwina a van Helsteyna byla voličská základna strany D66 složena zejména z voličů, kteří by za podmínek dobrovolné volební účasti k volbám nešli. S tím jak strana D66 slavila větší a větší úspěchy ve volbách, utvořila se v parlamentu koalice stran, které se v roce 1970 podařilo volební povinnost zrušit.²⁴

²³ LOUTH, J. a L. HILL. Compulsory voting in Australia: Turnout with and without it. *Australian review of public affairs* [online]. 2005, Vol. 6, No. 1 [cit. 2012-12-16]. ISSN 1832-1526.

²⁴ Holsteyn, J. J. M. van & Irwin, G. A. (20-10-2005). *Scarfman's parcel. Old and new thoughts on the abolition of compulsory voting in the Netherlands*. Lille, France, Symposium Le Vote Obligatoire. Citováno podle: HELMKE, G. a B. MEGUID. *Endogenous Institutions: The Origins of Compulsory Voting Laws*. Rochester: Department of Political Science, University of Rochester, str. 23. Dostupné z: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/cpworkshop/papers/Meguid.pdf>

Lucembursko

Volební povinnost byla v Lucembursku zavedena v roce 1919; ve stejném roce bylo volební právo přiznáno i ženám. Volební povinnost v obecních a parlamentních volbách byla stanovena Volebním zákonem z 31. července 1924. V roce 1979 byl přijat zákon,²⁵ který ukládal voličům povinnou účast i ve volbách do Evropského parlamentu. V roce 2003 byl přijat nový volební zákon, upravující volby obecní, parlamentní i „evropské“.

Článek 89 Volebního zákona ukládá povinnost účastnit se voleb všem voličům registrovaným v seznamu voličů. Každý občan starší 18 let je povinen nechat se zapsat do seznamu voličů. Voliči, kteří se voleb nezúčastnili, jsou povinni soudu sdělit přijatelnou omluvu. Každý volič je nejpozději pět dní před konání voleb písemně upozorněn. Z volební povinnosti jsou vyňati voliči starší 75 let a voliči, kteří v době konání voleb bydlí v jiné obci, než ve které jsou zaregistrováni k volbám. Voličům je dle článku 3 Volebního zákona umožněno využít korespondenční volby.

Do měsíce od vyhlášení výsledků voleb je státní prokurátor povinen sestavit seznam voličů, kteří nesplnili volební povinnost a nepodali pro svůj přestupek přijatelné vysvětlení. Takové osoby jsou předvolány před smírčí soud.²⁶ V případě, že volič poruší svou povinnost poprvé, hrozí mu pokuta ve výši 100 až 250 EUR. Když se stejného přestupku dopustí během pěti let vícekrát, může mu být udělena pokuta ve výši 500 až 1000 EUR. V praxi ale většinou provinilí voliči obdrží (pouze) upomínku, až v případě recidivy bývá přestupek předán k soudu k dalšímu přezkoumání.²⁷

Lichtenštejnsko

Volební povinnost byla v Lichtenštejnsku poprvé uzákoněna v Ústavě knížectví z roku 1862. V roce 1918 byl princip povinné volební účasti převzat volebním zákonem. Volební právo bylo až do roku 1984 přiznáno pouze mužům starším 24 let – ve zmíněném roce získaly volební právo i ženy.²⁸

V současné době se volební povinnost vztahuje na všechny voliče a je uplatňována ve všech volbách a referendech. Zákon uvádí tři opodstatněné důvody omlouvající nesplnění volební povinnosti: nemoc nebo fyzická nemohoucnost, pobyt v zahraničí v době konání voleb, nemoc nebo smrt člena rodiny. Pro občany, kterým zdravotní stav nebo pobyt v zahraničí nedovoluje dostavit se na volební místo, je umožněno volit korespondenčně. První z výše jmenovaných mohou volit i v místě svého bydliště. Voliči, kteří si přejí volit prostřednictvím předchozích dvou možností (korespondenčně, v místě bydliště), musí nejprve podat odůvodněnou žádost.

²⁵ Zákon z 25. února 1979 upravující volby do Evropského parlamentu

²⁶ Sankce jsou učeny článkem 90 Volebního zákona z 18. února 2003. Dostupný z:

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2003/0030/a030.pdf#page=2>

²⁷ PINTOR, Rafael López.. Voter turnout in Western Europe since 1945: [a regional report]. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2004, str. 29. ISBN 91-853-9100-X. Dostupné z:

http://www.idea.int/publications/voter_turnout_weurope/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=4539

²⁸ LE VOTE OBLIGATOIRE: LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT. *Sénat de la République française* [online]. [cit. 2012-12-02], str. 13-14. Dostupné z: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2002/lc121-notice.html>

Volič, který se neúčastnil voleb se dopustil přestupku a je povinen (do čtyř dnů po konání voleb) podat přijatelné odůvodnění. Voličům, kteří nesplní volební povinnost a nepodají přijatelné vysvětlení, je udělena pokuta do 20 CHF. V praxi se sankční mechanismus příliš neuplatňuje.