



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

**ELEKTRONICKÉ FORMY HLASOVÁNÍ
VE VOLBÁCH**
-
SOUVISLOSTI S VÝKONEM VOLEBNÍHO PRÁVA

Štěpán Pecháček, Ph.D.

Studie č. 1.216
květen 2011



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah:

Úvod.....	2
Typy elektronického hlasování	3
Identifikace voličů.....	4
Zavádění elektronického hlasování.....	4
Vztah mezi elektronickým hlasováním a korespondenční volbou.....	6
Příloha: E-voting v Estonsku.....	7

Úvod

Volební právo je způsob projevu politického názoru jednotlivce. Osvícenský koncept lidských práv chápe volební právo jako nezadatelné právo jednotlivce a řadí ho do kategorie politických a občanských práv. Tato kategorie práv je specifická tím, že se jich jednotlivec nemůže vzdát ve smyslu převedení na třetí osobu. Zatímco právo vlastnit majetek představuje možnost majetek získat a volně s ním disponovat, včetně převedení za úplatu na třetí osoby, volební právo není možné na třetí osobu žádným způsobem převést. Není ani možné zmocnit třetí osobu k výkonu volebního aktu. Důvodem takového přístupu k volebnímu právu je skutečnost, že využití volebního práva legitimizuje parlament k jeho další činnosti, parlament je reprezentantem občanů a tvoří s nimi právní jednotu¹. Volba vede v důsledku k obsazování veřejných úřadů a má bezprostřední vliv na správu společnosti. Čistě subjektivní výkon volebního práva tak má významný objektivní obsah. Z tohoto důvodu stát výkon volebního práva zásadním způsobem reguluje.

Výkon volebního práva je technicky naplňován prostřednictvím volebního zákona. Volební zákon musí být konstruován tak, aby umožňoval výkon práva a nevytvářel pro jeho výkon technické bariéry. Diskutovaný způsob elektronického hlasování může v důsledku vést k odstranění dlouhodobého spojení výkonu voleb s konkrétním místem. Vázání výkonu volebního aktu na konkrétní místo není v zásadě omezením volebního práva. Určitá míra omezení libovůle občana využít volební akt na libovolném místě v libovolný čas je nutná, protože stát musí především zaručit, že své právo volit občan využije pouze jednou². Zavádění hlasování elektronickou formou neznamená jeho odstranění, ale pouze rozšíření možnosti jak provést volební akt.

Stát je tedy garantem procedury hlasování a při zavádění jakékoliv formy hlasování elektronickou formou je odpovědný nejenom za průběh hlasování, ale také za spolehlivost technického zařízení a zabezpečení elektronického hlasování.

¹ Baxa, B. Parlament a parlamentarismus, Praha 1924, str. 134

² V této souvislosti je zajímavé, že nejenom v České republice je ponechána základní kontrola průběhu voleb (okrskové volební komise) primárně na politických stranách, popř. orgánech samosprávy. Zákonodárce vytvořil konstrukci, podle které za průběh voleb je sice zodpovědný stát, ovšem samotný výkon volebního práva, respektive kontrola zabezpečení ústavních principů je ponechána na politických stranách, resp. občanech. Politické strany, které delegují své zástupce do okrskových volebních komisí, totiž nesmí vykonávat státní správu. Tato skutečnost je důležitá, protože průběh voleb je ponechán na občanech (samosprávě), nikoliv na státní správě. Identitu voliče, jeho právo volit, tajnost volby, tak kontrolují občané sami. Na přezkum volební procedury se také nevztahuje správní řád, je zde vytvořena specifická regulace.

Typy elektronického hlasování³

Elektronické hlasování se v současné době používá především jako doplněk hlasování běžným způsobem, resp. jako alternativa hlasování běžným způsobem. Pojem elektronického hlasování nemusí znamenat hlasování vzdáleným přístupem, to znamená přes internet. Elektronické hlasování je obecný pojem, pod který lze přiřadit celou řadu způsobů hlasování. Nejčastěji se pod pojem elektronické hlasování se řadí následující typy hlasování:

- Hlasování za využití počítače pro přímý záznam hlasování. Počítače jsou instalovány ve volebních místnostech a zaznamenávají a ukládají hlasování voličů
- Hlasování prostřednictvím internetu. Tento způsob může být realizován buď ve vyhrazených veřejných a kontrolovaných prostorách (např. speciální kiosky) nebo vzdáleným přístupem (např. z domova)
- Optické nebo digitální skenovací zařízení (používáno voličem), které je umístěno ve volební místnosti a které dubluje klasické hlasování. Výsledky se pomocí tohoto zařízení zaznamenávají a ukládají v počítači
- Kombinace počítače zaznamenávajícího hlasování v kombinaci s klasickým hlasováním

Při používání elektronického hlasování v hlasovací místnosti je třeba řešit některé procedurální otázky. Předně jde o potvrzení o provedeném hlasování. Volič může získat papírové potvrzení o provedené volbě (jakýsi výpis hlasování). Potvrzení voliči dává jistotu, že jím provedené hlasování bylo zaznamenáno v souladu s jeho záměrem. Potvrzení je anonymní a je určeno pouze pro voliče a volič s jeho pomocí verifikuje své provedené hlasování. Existence výpisu hlasování však vyvolává další otázky⁴:

- komu a jakým způsobem si volič může stěžovat, pokud vydané potvrzení neodpovídá jeho zamýšlenému hlasování
- jaký vliv bude mít chyba v zaznamenaném elektronickém hlasování na výsledky hlasování, respektive jak lze oprávněnost stížnosti potvrdit
- jaký bude postup v případě, že stížnost bude neoprávněná (stížnost jako obstrukce)
- jak postupovat v případě, že selže tisk papírového potvrzení o provedeném hlasování

Vydávání papírového potvrzení o provedeném hlasování musí zachovávat princip tajného hlasování, to znamená, že poté, co si volič ověří, že provedené hlasování odpovídá jeho záměru, „odevzdává“ ho příslušnému volebnímu orgánu (vhazuje do zvláštní urny).

Z důvodu zachování anonymity je fakticky nemožné provádět verifikaci při vzdálené volbě prostřednictvím internetu, protože by to mohlo vést ke zneužívání (vydání potvrzení o provedeném hlasování by usnadňovalo např. tzv. nakupování hlasů). Pro hlasování vzdáleným přístupem je třeba používat pro verifikaci hlasování tzv. end to end metody šifrování, např. zasláním číselného kódu, jehož zadáním volič potvrdí správnost vybrané volby. Tímto úkonem volič potvrdí své rozhodnutí a fakticky se vzdává práva zpochybňovat později svoji volbu.

Další možností, jak zaručit voliči při hlasování vzdáleným přístupem přes internet správnost jeho volby, je ponechat možnost pro více pokusů volby, kdy jako platný je brán vždy ten poslední. Další možností je, že volič může svoji volbu internetem změnit volbou klasickou ve

³ Kategorizace typů elektronického hlasování je zpracována podle publikace E-voting Handbook, Council of Europe, November 2010.

⁴ E-voting Handbook, Council of Europe, November 2010.

volební místnosti. To znamená, že hlasování vzdáleným způsobem může být v poslední fázi změněno hlasováním klasickým způsobem⁵. Možnost opakování volby může být ovšem interpretována jako rozpor s principem rovnosti volebního práva, podle kterého má každý volič pouze jeden hlas. Zatímco volič hlasující klasickým způsobem ve volební místnosti má pouze jeden pokus, volbu nemůže revokovat ani ověřit, volič využívající internet tuto možnost má. Na druhou stranu tento způsob hlasování může podle jeho zastánců eliminovat některé negativní jevy spojené s volebním procesem, může např. omezit tzv. rodinného hlasování⁶. Možnost revokovat elektronické hlasování v sobě má navíc i výrazný prvek legitimizace tohoto způsobu hlasování. Pro rozšíření hlasování elektronickým způsobem, resp. vzdáleným způsobem, je třeba získat důvěru veřejnosti v tento způsob hlasování. Možnost opakovat hlasování zvyšuje důvěru zejména u starší generace, která nemusí být v užívání elektronické komunikace dostatečně jistá.

Další otázkou související se systémem elektronického hlasování je otázka podoby hlasovacího lístku, tedy jestli je hlasovací lístek shodný s papírovým hlasovacím lístkem, nebo jestli se odlišuje. Z čistě teoretického pohledu by se podoba hlasovacího lístku neměla odlišovat, protože se jedná o shodná hlasování, pouze za využití jiného média.

Identifikace voličů

Způsob identifikace voličů při elektronickém hlasování je závislý na typu elektronického hlasování. Při elektronickém hlasování ve volební místnosti probíhá identifikace stejným způsobem jako při běžné volbě. Vzdálené hlasování prostřednictvím internetu vyžaduje odlišný způsob identifikace. Jedním z možných způsobů je identifikace prostřednictvím elektronického občanského průkazu, dalším způsobem je identifikace prostřednictvím kombinace uživatelského jména, hesla a kontrolní otázky. Narozdíl od klasické identifikace voliče třetí, k tomu pověřenou, osobou, je volič identifikován pouze elektronickými nástroji. To znamená, že identifikaci musí předcházet specifická forma registrace voliče do systému a vytvoření jeho jedinečné charakteristiky.

Podstatnou okolností elektronického hlasování je oddělení identifikace voličů od samotného hlasování. Jinými slovy, volič musí být identifikován pro výkon hlasování, ale nesmí být ztotožněn s výsledkem hlasování s jeho osobou. V této souvislosti se otevírají další otázky, především to, kdo má mít přístup do registru voličů a kdo má být oprávněn zpracovávat výsledky hlasování.

V této souvislosti je třeba připomenout, že v České republice je identifikace voličů realizována volebními komisemi, které jsou složeny ze zástupců občanů (politických stran).

Zavádění elektronického hlasování

Ústavní a mezinárodněprávní vymezení volebního práva se fakticky nedotýká elektronické formy hlasování, pokud tato forma hlasování zachovává základní principy vymezené v těchto dokumentech.

⁵ Obě tyto varianty jsou kombinovány např. v Estonsku. Více k elektronickému hlasování v Estonsku viz příloha

⁶ Rodinné hlasování (family voting) je praktika, která je považována za negativní a souvisí s přežíváním některých prvků tzv. tradiční společnosti. V této souvislosti se týká zejména omezování práv (některých) členů rodiny na vlastní rozhodnutí a společenský tlak na podřízení se rozhodnutí rodinné autority. Nejčastěji se uvádí omezování práv žen na vlastní rozhodnutí koho volit. Rada Evropy hovoří o přetrvávání rodinného hlasování na Kavkaze, v Rusku nebo na Ukrajině. Vícenásobná možnost hlasovat dává voliči možnost navzdory tlaku rodiny změnit vynucené hlasování.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁷ ve svém článku 25 stanoví, že každý má právo a má mít možnost se bez *jakýchkoliv rozdílů a omezení podílet na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců*. Tento článek také stanoví, že *volby se mají konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování*. Česká republika je jako signatář paktu odpovědná za vytvoření takových mechanismů, které umožní dodržení těchto závazků.

Tyto závazky jsou v České republice vtěleny do čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Odstavec 3 článku říká, že *volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním*. Jde o základní principy volebního práva pro volbu zástupců občanů na všech úrovních. Specificky pro volbu do Poslanecké sněmovny jsou tyto principy upraveny v čl. 18 odst. 1 Ústavy, pro volby do Senátu v čl. 18 odst. 2 Ústavy a pro volby do zastupitelstev územní samosprávy v čl. 102 Ústavy.

Jako zásadní se v souvislosti s elektronickým hlasováním jeví otázka tajnosti hlasování⁸. Tajnost hlasování znamená, že volič odevzdává svůj hlas takovým způsobem, že nemůže být jednak pozorován, jednak nemůže být žádným způsobem zjištěno, komu hlas odevzdal. Z tohoto důvodu neumožní volební komise volit občanovi, který odmítne zajít do vyhrazeného prostoru pro úpravu lístků a nepustí do tohoto prostoru jinou osobu⁹. Tajnost volby tedy není ponechána na svobodném rozhodnutí voliče, ale je *obecným zájmem demokratického státu*¹⁰.

Elektronické hlasování je proto v zemích, které tuto formu hlasování využívají upraveno na úrovni volebních zákonů. Zavádění elektronického hlasování ovšem není jednorázový akt, nýbrž proces. To znamená, že ve většině případů existovalo jakési zkušební období, kdy bylo umožněno elektronické hlasování v určitém typu voleb¹¹ a elektronické hlasování bylo pouze zkušební alternativou ke klasickému hlasování (pilotní projekty). Například v Nizozemsku bylo při volbách do Evropského parlamentu v roce 2004 nejdříve umožněno hlasovat prostřednictvím internetu a telefonu pro voliče ze zahraničí, pro které je určena klasická korespondenční volba. Pro novou formu hlasování se rozhodlo 7 195 voličů z 15 832 (tj. kolem 45 %) registrovaných.¹² Druhé pokusné hlasování vzdáleným přístupem se konalo v roce 2006 v souvislosti s celostátními všeobecnými volbami. Pro voliče v zahraničí, kteří mohli využít korespondenční volbu bylo umožněno hlasovat pomocí internetu a telefonu. Ze 34 305 registrovaných voličů se pro tuto formu hlasování rozhodlo 19 815 voličů (téměř 58 %) ¹³.

Zákonná úprava by proto měla umožňovat možnost využití hlasování vzdáleným přístupem v pilotním projektu a je otázka, zda se tento pilotní projekt má přímo týkat všeobecných voleb. Volební zákon bude muset řešit praktické dopady zavedení elektronického hlasování, resp. elektronického hlasování vzdáleným přístupem.

⁷ Dostupný na: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=19852> [17. 1. 2011]

⁸ Kromě již zmiňovaného Mezinárodního paktu o lidských právech je podmínka tajnosti obsazena také v čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Dostupný na <http://www.ustrcr.cz/data/pdf/projekty/usmrceni-hranice/umluva.pdf> [17. 1. 2011]

⁹ S výjimkou voličů, kteří potřebují zvláštní asistenci.

¹⁰ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, Praha, Linde, 1998. První díl, str. 125.

¹¹ Prakticky nikde nebylo hlasování vzdáleným přístupem v prvním případě umožněno pro všeobecné parlamentní volby.

¹² www.rijksoverheid.nl, zpracováno podle E-voting Handbook, Council of Europe, November 2010.

¹³ Tamtéž.

Vztah mezi elektronickým hlasováním a korespondenční volbou

V zemích, kde bylo zaváděno elektronické hlasování bylo v období předcházejícím zavedení elektronického hlasování využíváno tzv. korespondenční hlasování, které je fakticky prvním krokem k řešení základních problémů spojených s elektronickým hlasováním. Jde o rozvolnění výkonu volebního práva s určitým prostorem a určitým časem, a také o řešení problému s identifikací voliče.

Korespondenční volba je využívána ve dvojím režimu. V některých zemích je možné ji realizovat pouze pro volbu ze zahraničí (např. Rakousko, Portugalsko, Nizozemsko), v jiných je korespondenční volba umožněna i z území státu, a nahrazuje tak možnost volit kdekoliv na území státu.

Jak již bylo řečeno, úprava korespondenční volby, na rozdíl od klasické fyzické volby, musí specifickým způsobem zajistit především identifikaci voliče. Garance toho, že volič není při volbě pod nátlakem nebo vlivem jiné osoby, je však prakticky nemožná. Toto lze ošetřit pouze ex post. Ostatně i formální zaručení tajnosti volby odchodem do vymezeného prostoru, kde je volič sám, nemůže absolutně zaručit, že není nikým ovlivněn v rozhodování. Fakticky je tak kontrolováno prostředí, nikoliv skutečná nezávislost rozhodování¹⁴.

Ověření voličovi totožnosti při korespondenční volbě může mít různé stupně. Např. rakouský volební zákon vytváří celou škálu identifikace voliče, od notářského ověření až po formu čestného prohlášení signovaného jiným občanem Rakouska. V každém případě je možná zpětná kontrola, zda volbu vykonal skutečně identifikovaný volič. Také u korespondenční volby je regulováno prostředí, ve kterém volič vykonává volbu, a to v tom smyslu, že ověřovatelé ověřují totožnost a provedení úkonu, nikoliv obsah volby.

¹⁴ Rozhodování je vždy svým způsobem „závislé“ a pod vlivem názorů druhých, nezávislý a bez nátlaku by měl být samotný akt volby, a v tom má volba ve volební místnosti výhodu.

Příloha: E-voting v Estonsku¹⁵

Termín e-voting se v Estonsku používá jako označení pro vzdálenou elektronickou volbu, resp. hlasování přes internet (běžně je tento výraz používán i pro elektronickou volbu přímo ve volební místnosti).

Myšlenka e-votingu v Estonsku vznikla v roce 2001. V roce 2005 Estonsko jako první na světě použilo závazné elektronické hlasování v komunálních volbách. V roce 2007 získalo i světové prvenství v použití e-votingu v parlamentních volbách. Paralelně zůstává zachováno klasické hlasování. Možnosti e-votingu v parlamentních volbách využilo 30 275 lidí ze zhruba 940 000 zaregistrovaných voličů.

Proceduru e-votingu upravují tyto zákony:

- Zákon o místních volbách § 50
- Zákon o volbách do parlamentu § 44
- Zákon o volbách do Evropského parlamentu § 43
- Zákon o referendu § 37

Průběh elektronického hlasování:

- Elektronické hlasování se koná 6. – 4. den před vlastním klasickým hlasováním. Důvodem je snadnější zabránění dvojitému hlasování včasným vytvořením seznamu voličů, kteří využili elektronického hlasování);
- Volič musí hlasovat osobně;
- Identifikuje se speciálním certifikátem ze svého elektronického občanského průkazu;
- Na webové stránce se zobrazí volební kandidátky;
- Volič vybere svého kandidáta a potvrdí volbu certifikátem z občanského průkazu umožňujícím elektronický podpis;
- Zobrazí se potvrzení, že hlas byl přijat;
- Volič může změnit svoji volbu mezi 6. – 4. dnem před volebním dnem, a to novou elektronickou volbou nebo klasickou volbou (elektronický systém započítá jen poslední hlasování a klasická volba má přednost).

Elektronická volba je dvoustrannou komunikací mezi voličem a Národní volební komisí, která hlasy přijímá a zpracovává. Nejslabším článkem je počítač voliče, protože nad ním nemůže mít nikdo kontrolu. Servery Národní volební komise mohou být kontrolovány, ale případný útok ohrožuje všechny hlasy.

Elektronické hlasování musí vyhovovat stejným nárokům jako hlasování klasické. Hlasování tedy musí být všeobecné, tajné a rovné. Z tohoto důvodu e-voting dodržuje co nejvyšší podobnost s korespondenční volbou. Garancí svobodného vyjádření voličovy vůle (které nemůže být na dálku zaručeno) je možnost měnit volební hlas či paralelně hlasovat také pomocí korespondenční volby. Hlas zadaný touto metodou má pak přednost.

Průběh korespondenčního hlasování:

- Identifikace (registrace) voliče;

¹⁵ Převzato z: Karel Hlaváček, Vybraná témata PI 5/2007. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29656>

- Vyplnění volebního lístku a vložení do vnitřní obálky;
- Vložení do vnější obálky, na kterou jsou napsány voličovy údaje;
- Ověření identity voliče, vložení hlasovacího lístku do urny;

Průběh elektronického hlasování je obdobný. Při elektronickém hlasování představuje zakódovaný hlas vnitřní obálku a elektronický podpis vnější obálku. Volič zakóduje svůj hlas pomocí nabídnutého veřejného klíče a výsledek elektronicky podepíše. Poté, co jsou hlasy rozčleněny na platné a neplatné (neplatná identifikace, dvojité hlasování atp.), je vnější obálka oddělena od vnitřní a stále zakódované hlasy jsou předány sčítačům hlasů, kteří hlasy odkódují a sečtou. Neexistuje tedy osoba, která by měla jak přístup k odkódovaným hlasům, tak k jejich elektronickým podpisům. Tím je zajištěna tajnost voleb.

Architektura systému

Systém má tyto části:

1. Centrální systém: systémová komponenta pod kontrolou Národní volební komise. Má tři části.
 - Server zasílající hlasy (identifikuje voliče, odesílá zakódovaný, elektronicky podepsaný hlas)
 - Server skladující hlasy (stornuje neplatné hlasy, odděluje zakódované hlasy od elektronického podpisu)
 - Aplikace počítající hlasy: (off-line komponent, odkóduje a počítá hlasy)
2. Správa elektronických klíčů: Tvoří a spravuje klíče pro zakódování a odkódování volebních hlasů.
3. Kontrolní komise: Řeší spory a stížnosti, k tomu používá informace z centrálního systému

Zdroje:

Estonian National Electoral Committee: <http://www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-eng.pdf>