

# **Dopad zavedení elektronických (internetových) voleb na volební účast**

*Mezinárodní srovnání*

*Ministerstvo vnitra - odbor voleb*

*prosinec 2018*

## ÚVOD

Dne 1. listopadu 2018 se na Ministerstvu vnitra konalo jednání k možné změně volebního systému ve volbách do zastupitelstev obcí a diskutovány byly i další zásadní otázky týkající se procesu a organizace voleb, včetně možnosti zavedení distančního hlasování.

V návaznosti na žádost zástupce politického hnutí Svoboda a přímá demokracie – Tomio Okamura (SPD) zpracovalo Ministerstvo vnitra stručné mezinárodní srovnání k dopadu zavedení elektronického (internetového) hlasování na volební účast.

Srovnání vychází především z publikace *Internetové volby* autorů Miloše Brunclíka, Miroslava Nováka a kol. a dále z některých online dostupných textů (viz Prameny v závěru).

V materiálu je popsán dopad zavedení internetového hlasování na volební účast ve státech, kde bylo internetové hlasování zavedeno nebo alespoň po určitou dobu v omezeném rozsahu testováno v pilotních projektech.

Estonsko je jediným státem, kde elektronické hlasování do současné doby probíhá celostátně a ve všech druzích voleb.

## ESTONSKO

Internetové hlasování může využívat celý elektorát.

Internet k odevzdání hlasu nyní využívá téměř jedna polovina voličů a podíl e-hlasů stále roste.

Pro zodpovězení otázky, jaký dopad mohlo mít zavedení internetového hlasování na volební účast, autoři studie<sup>1</sup> na základě odpovědí respondentů vypočítali procentuální ztrátu hlasů z celkového počtu odevzdaných hlasů, kdyby nebyla zavedena internetová volba.

V komunálních volbách v roce 2005 podle tohoto odhadu zavedení internetového hlasování zvýšilo volební účast o **0,3%**, v komunálních volbách 2009 pak o **2,6%** a v parlamentních volbách 2011 dokonce o **3,5%**.

Podle jiné studie<sup>2</sup> zavedení internetové volby ke zvýšení volební účasti v parlamentních volbách nevedlo, jen hlasy přes internet nahradily hlasy, které by byly jinak odevzdány tradičním způsobem. Navíc zvýšení volební účasti v těchto volbách oproti volbám předešlým bylo možno vysvětlit jinými faktory než zavedením možnosti odevzdat hlas přes internet.

Lze předpokládat, že většina uživatelů internetového hlasování byla a stále je aktivními voliči. Z toho vyplývá, že internetové hlasování spíše než zvýšení volební účasti způsobuje migraci voličů od papírového hlasu k novým technikám.

---

<sup>1</sup> Trechsel, Alexander H., Kristijan Vassil. 2010. „Internet Voting in Estonia. A Comparative Analysis of Four Elections since 2005.“ Report for the Council of Europe. [online] Vabariigi Valimiskomisjon [cit. 25. 1. 2013]. Dostupné z [http://www.vvk.ee/public/dok/Report\\_-\\_E-voting\\_in\\_Estonia\\_2005-2009.pdf](http://www.vvk.ee/public/dok/Report_-_E-voting_in_Estonia_2005-2009.pdf).

<sup>2</sup> Bochsler, Daniel. 2010. „Can internet voting increase political participation? Remote electronic voting and turnout in the Estonian 2007 parliamentary elections.“ Paper prepared for presentation at the conference *Internet and Voting*, Fiesole, 3-4 June 2010.

## ŠVÝCARSKO – některé kantony

Internet k odevzdání hlasů využívá cca jedna pětina občanů.

Zatímco poštovní hlasování zjevně vedlo ke zvýšení účasti při různých typech hlasování, u internetového hlasování zatím nelze stanovit jednoznačné závěry. Ačkoli v Ženevě již proběhly desítky hlasování v různých typech referend a lidových iniciativ, ve kterých měli voliči možnost hlasovat prostřednictvím internetu, tato hlasování se od sebe v řadě ohledů natolik lišila, že nelze prozatím popsat efekt internetového hlasování na účast, která velmi kolísá v závislosti na charakteru konkrétního hlasování. Zdá se, že internetové hlasování přesměrovává voliče od hlasování poštou nikoli z volebních místností.

Po zavedení internetového hlasování došlo ke zvýšení participace mezi občany žijícími v zahraničí, a to zhruba o 20%.

Podle švýcarské studie z roku 2017, je vliv internetového hlasování na procentuální volební účast obyvatelstva nulový<sup>3</sup>.

*Pozn.: V kantonu Ženeva dominuje hlasování poštou, které využívá cca 76% voličů. Ve volební místnosti hlasují cca 4% voličů. Doba otevření volebních místností je proto omezena na 2 hodiny v neděli ráno.*

## NORSKO

Internetové hlasování využilo v roce 2011 při komunálních volbách v 10 obcích 27% lidí, kteří se účastnili voleb a v roce 2013 při parlamentních volbách ve 12 obcích 36,4%.

V roce 2011 se volební účast zvýšila v průměru o **2,2%** oproti předchozím volbám.

Ve volbách 2013 se volební účast zvýšila o **1,7%**.

Celkové mírné zvýšení volební účasti nelze ale zřejmě vysvětlit zavedením možnosti hlasovat pomocí internetu. V průměru se totiž volební účast v roce 2011 ve všech obcích, tj. i v těch, kde možnost internetového hlasování nebyla, zvýšila o 2,8%. V roce 2013 byl nárůst volební účasti ve všech obcích jen o 1,1% nižší než nárůst v obcích, kde se dalo hlasovat přes internet.

Lze konstatovat, že internetové volby neměly na volební účast vliv. Spíše než aby internetové volby přiměly nevoliče k účasti ve volbách, představovaly nový způsob odevzdání hlasu pro voliče, kteří by se voleb účastnili i bez možnosti odevzdat hlas přes internet.

U mladých lidí je sice prokázána vyšší míra využívání internetu, ale vzhledem k politické participaci tento předpoklad nefunguje. Podobně jako v případě Estonska jsou nejaktivnějšími internetovými voliči lidé středního věku (30-60 let). Ve věkové skupině 22-29 let odevzdal hlas pomocí internetu téměř každý druhý volič (46 %), což zdaleka převyšuje prvovoliče (18-22 let a jejich výsledek 33,5 %). Prvovoliče v aktivitě internetového hlasování předstihli i voliči ve věkové skupině 30-39 let (34 %). Velmi podobné výsledky přinesly i volby parlamentní v roce 2013, což ukazuje na absenci spojení digitálních schopností a pravděpodobnosti, že volič bude participovat skrze internetové hlasování.

<sup>3</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026137941630453X>

Internetové volby v Norsku v roce 2011 a 2013 nenaplnily očekávání některých pozorovatelů, kteří si od této technologické novinky slibovali zvýšení volební účasti.

*Pozn.:*

*I přes dva úspěšné pilotní testy se vláda v roce 2014 rozhodla v projektu nepokračovat. Na rozdíl od technologických pochybení v jiných zemích norskému internetovému hlasování „zlomil vaz“ nedostatek politického konsenzu.*

## **FRANCIE**

V letech 2003, 2006, 2009 a 2014 umožnila francouzská vláda občanům žijícím v zahraničí hlasovat po internetu ve volbách 155 členů Shromáždění francouzských občanů v zahraničí (AFE). V roce 2012 měli pak možnost využít tento způsob hlasování ve volbách do Národního shromáždění.

Pouze voliči v zahraničí tak mají legálně možnost volit přes internet. Podíl těchto voličů na odevzdaných hlasech je pouhopouhých 0,48 % respektive 0,27 % ve druhém kole, možný vliv na celkovou účast voličů ve Francii je v celkovém úhrnu takřka nulový. Mnoho francouzských občanů v zahraničí nevyužívá ani jednu z možných variant hlasování, jelikož jejich hlas odevzdal jejich zástupce na území kontinentální Francie (Francie umožňuje tzv. proxy voting, tj. hlasování v zastoupení). Pokud se zaměříme pouze na hlasy odevzdané voliči ze zahraničí, podíl e-hlasů je vysoko nad jinými použitými volebními technikami.

Výsledky voleb do AFE (Shromáždění francouzských občanů v zahraničí) jsou zklamáním pro zastánce internetových voleb ve Francii. Ačkoliv mezi lety 2003-2014 skutečně došlo k rozšíření nabídky hlasovacích technik, celková účast voličů vytrvale klesá. Zavedení internetového hlasování a zrušení možnosti hlasovat poštou po roce 2013 mělo v případě francouzských občanů v zahraničí devastující účinky na účast ve volbách do AFE. Předpoklad zvýšení účasti na základě nové hlasovací techniky se tedy v případě voleb do AFE nepotvrdil. V případě francouzského internetového hlasování musíme konstatovat, že ačkoliv jsou projekty od roku 2009 koncepčně dobře ošetřené a uskutečněné volby proběhly bez závažnějších problémů, očekávání ohledně možného zvýšení volební účasti se ve vybraných případech nepotvrdilo. I přes širokou adopci internetového hlasování, zejména ve volbách do AFE, nebyl účinek internetového hlasování na účast voličů pozitivní.

*Pozn.:*

*Francouzská vláda v červnu 2017 opustila plán umožnit občanům ze zahraničí hlasovat ve volbách do Národního shromáždění elektronicky, a to z důvodu extrémně vysokého rizika kybernetického útoku.*

## **ŠPANĚLSKO**

Internetové hlasování bylo vyzkoušeno zejména v pilotních testech v referendech v Katalánsku. Rozvoj vzdáleného internetového hlasování ve Španělsku dlouhodobě provází soupeření Katalánska a centrální vlády.

Volby do katalánského parlamentu v roce 2003 - volební účast ve volbách do katalánského parlamentu velmi kolísá a nelze tudíž vysledovat dopad využití internetového hlasování na volební účast.

Internetové hlasování během referenda v Barceloně v roce 2010 - nebylo možno hlasovat jinak než elektronicky. Toto referendum bylo první příležitostí, kdy voliči v Barceloně mohli hlasovat pomocí internetu nebo DRE přístrojů (= elektronické hlasování ve volební místnosti). Pokud se volič rozhodl použít internetové hlasování, mohl odvolit skrze jakýkoliv počítač připojený k internetu. Pro komfort voličů nechala radnice instalovat podél diagonální avenue několik volně přístupných počítačů. Výsledky referenda byly pro vedení radnice velkým zklamáním, jelikož referendum postihla velice nízká účast.

Výsledky účinků internetového hlasování na účast občanů ve vybraných případech ve Španělsku jsou bohužel neinterpretovatelné. Za prvé volby v roce 2003 byly pouze nezávazným pilotním programem, který však prokázal, že ve státech, kde je úroveň poštovních služeb velmi špatná, může mít zavedení internetového hlasování možné pozitivní dopady na španělské občany dlouhodobě žijící v zahraničí. V případě barcelonského referenda z roku 2010 bohužel nemáme možnost srovnávat s podobným hlasováním. Výsledek 12,17 % zúčastněných voličů je velice tristní, avšak nemůžeme stanovit, zda byla nízká účast důsledkem totální elektronizace hlasovacích prostředků, či obyvatelé nesouhlasili se záměrem radnice a hlasování prostě bojkotovali.

#### **KANADA – města Markham (300 tis. obyvatel) a Halifax (400 tis. obyvatel)**

Markham - první internetové volby v roce 2003 ve srovnání s předešlými nepřinesly výraznější změnu. Markantní nárůst byl zaznamenán v roce 2006 při druhých volbách, v nichž byla možnost internetového hlasování. Volební účast vzrostla téměř o **10%**. Nelze ale dokázat, že důvodem zvýšení volební účasti byla možnost internetového hlasování. Zkoumání ale naznačilo, že zavedení internetového hlasování přitáhlo mladé voliče (18 – 24 let), kteří k volbám chodí jen příležitostně nebo vůbec. Jedna třetina těchto voličů sdělila, že by bez internetového hlasování pravděpodobně nebo jistě vůbec nevolila.

Halifax – v tomto případě o nárůstu volební účasti hovořit nelze. Volební účast v roce 2008 a 2012 se pohybovala prakticky na stejné úrovni, což v porovnání s předešlými volbami znamenalo pokles o cca 10%. Nicméně je třeba upozornit, že v roce 2004, tedy před zavedením internetového hlasování, proběhly komunální volby souběžně s plebiscitem, který zájem o volby zřejmě zvyšoval.

#### **ZOBECŇUJÍCÍ ZÁVĚR:**

Způsob odevzdání hlasu je pouze jeden z faktorů, který má na volební účast vliv. Volební účast je mimo jiné závislá na vnímání významu jednotlivých volených orgánů pro voliče.

Dosud nebylo hodnověrně prokázáno, že by zavedení internetového hlasování vedlo k zásadnímu zvýšení volební účasti. Pokud nějaký je, tak se přínos internetového

hlasování pohybuje pouze v řádech jednotek procent. A to zejména v těch zemích, kde existuje velká skupina voličů, žijících v zahraničí, která před tím de facto hlasovat nemohla. Zvýšení volební účasti je tak tvář v tvář odborným zjištěním velmi slabým argumentem pro zavedení internetového hlasování.

Empirické zkušenosti s internetovým hlasováním v Estonsku (ani v dalších zemích) nepotvrdily, že zavedení elektronického hlasování vede ke zvýšení volební účasti. Lze sice dokumentovat mírné zvýšení účasti ve vybraných skupinách, například mezi mladšími voliči, na celkovou účast má však zavedení internetového hlasování jen zcela marginální vliv.

Výzkumy zaměřené na internetové hlasování a jeho dopad na volební účast ukazují, že neexistuje přesvědčivý korelativní vztah mezi počtem voličů využívající internetové volby a zvýšením volební účasti v případech, kde tato alternativní hlasovací technika byla použita. Teoretický předpoklad, že nižší bariéry pro provedení hlasování automaticky mobilizují dosud absentující voliče, tak nebyl ve vybraných případech přesvědčivě empiricky prokázán.

Pokud srovnáme výsledky dostupných dotazníkových šetření v jednotlivých případech (Estonsko, Norsko a Španělsko), můžeme vidět, že ačkoliv jsou výsledky šetření velmi pozitivní (tj. převážná část participantů vyslovuje ochotu volit skrze internet a převážná část participantů označuje internetové hlasování jako zásadní mobilizační prvek), konečné výsledky volební účasti v zahrnutých případech jsou buď neutrální (Estonsko a Norsko), nebo velmi negativní (Španělsko). To ukazuje, že ačkoliv sebeevaluační průzkumy mohou přinášet velmi zajímavá data ohledně postojů veřejnosti k projektům internetového hlasování, v konečném důsledku však neříkají nic o reálném počtu voličů využívajících tento způsob hlasování. Spojování pozitivních postojů společnosti k internetovým volbám a vyšší volební účasti je teoretickým konstruktem, který však nenachází žádnou oporu ve zjištěných datech.

Předpoklad, že mladí lidé budou politicky aktivnější na základě nového hlasovacího prostředku, je sice teoreticky správný a obhajitelný (z pohledu sociálně-demografického a míry digitálních schopností), avšak realita ve vybraných případech je naprosto odlišná. Jak lze demonstrovat zejména na příkladech Estonska, Norska a Švýcarska (kanton Ženeva), segmenty jednotlivých věkových skupin u zúčastněných voličů se po instalaci a implementaci internetových voleb razantně nemění.

Současné demokracie snížením bariér (formou implementace internetového hlasování) spíše umožní jednodušeji volit již aktivním voličům, v některých a omezených případech (viz Estonsko) mohou pozitivně ovlivnit celkovou účast (0-2 %), zjednodušit přístup k hlasování postiženým či jinak imobilním voličům, ale účinně zasáhnout a mobilizovat velkou skupinu absentujících občanů bohužel internetové volby nedokáží.

## **Prameny:**

Brunclík, Miloš, Novák, Miroslav a kol. 2014. Internetové volby. Budoucnost nebo slepá ulička demokracie? Praha. Sociologické nakladatelství (SLON).

Sál, Karel. 2015. „Demokracie v krizi nezájmu: účinky využití internetových voleb ve volebním procesu vybraných zemí.“

Dostupné z: <https://www.docdroid.net/hnqWVN4/karel-sal-demokracie-v-krizi-nezajmu-2016.pdf#page=4>

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026137941630453X>