



Zuzana Machová

Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití

Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití

Mgr. Zuzana Machová

Recenzovali:

doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Ing. Václav Bubeníček, Ph.D.

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2013

© Zuzana Machová, 2013

Tato monografie vznikla v rámci systému podpory
fakultních monografií Fakulty sociálních věd
Univerzity Karlovy v Praze.

ISBN 978-80-246-2342-9

ISBN 978-80-246-2368-9 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2013

<http://www.cupress.cuni.cz>

Obsah

| | |
|---|-----------|
| Úvod | 9 |
| 1. Politická a občanská participace na základě mezinárodních dokumentů | 11 |
| 1.1 Mezinárodní a evropské dokumenty | 11 |
| 1.2 Dokumenty EU | 13 |
| 2. Komparace přístupu členských států k výkonu volebního práva cizinců | 17 |
| 2.1 Volební právo občanů EU | 20 |
| 2.1.1 Aktivní volební právo | 21 |
| 2.1.2 Pasivní volební právo | 23 |
| 2.2 Volební právo občanů z nečlenských států EU | 23 |
| 2.2.1 Aktivní volební právo | 24 |
| 2.2.2 Pasivní volební právo | 26 |
| 2.3 Členství v politických stranách | 26 |
| 3. Legislativní vymezení volebního práva cizinců v České republice | 27 |
| 3.1 Základní vymezení volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí | 28 |
| 3.1.1 Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů | 29 |
| 3.1.1.1 Aktivní volební právo cizinců | 29 |
| 3.1.1.1.1 Práva a povinnosti cizinců pro výkon aktivního volebního práva | 31 |
| 3.1.1.2 Pasivní volební právo cizinců | 32 |
| 3.1.2 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění jeho pozdějších úprav | 32 |
| 3.2 Právo cizinců na členství v politických stranách | 33 |
| 4. Právní rámec postavení cizinců v České republice | 34 |
| 4.1 Vymezení pojmu a pobytu cizince | 34 |

| | |
|--|----|
| 4.1.1 Občané ze zemí EU, Norska, Švýcarska, Lichtenštejnska a Islandu | 34 |
| 4.1.1.1 Přechnodný pobyt občana EU | 34 |
| 4.1.1.2 Trvalý pobyt občana EU | 35 |
| 4.1.1.2.1 Podávání žádosti o povolení k trvalému pobytu | 36 |
| 4.1.2 Občané ze zemí mimo EU | 37 |
| 4.2 Právní vymezení působnosti institucí v otázkách vstupu a pobytu cizinců na území České republiky | 39 |
| 4.2.1 Ministerstvo vnitra | 39 |
| 4.2.2 Policie ČR | 39 |
| 4.2.3 Ministerstvo zahraničních věcí | 40 |
| 5. Statistiky počtu cizinců | 41 |
| 5.1 Statistiky počtu cizinců v EU | 41 |
| 5.2 Statistiky počtu cizinců v České republice | 41 |
| 6. Výzkumné šetření | 47 |
| 6.1 Metodologie výzkumu | 47 |
| 6.1.1 Metoda výzkumu a její zdůvodnění | 47 |
| 6.1.2 Popis výzkumného vzorku a zdůvodnění jeho volby | 48 |
| 6.1.2.1 Postup při hledání výzkumného vzorku | 50 |
| 6.1.3 Strategie sběru dat | 50 |
| 6.2 Výsledky výzkumu | 52 |
| 6.2.1 První okruh otázek na cizince | 52 |
| 6.2.1.1 Dílčí závěry | 55 |
| 6.2.2 První okruh otázek na zástupce městských úřadů | 56 |
| 6.2.2.1 Dílčí závěry | 57 |
| 6.2.3 Druhý okruh otázek | 57 |
| 6.2.3.1 Dílčí závěry | 61 |
| 6.2.4 Třetí okruh otázek | 62 |
| 6.2.4.1 Dílčí závěry | 65 |
| 6.2.5 Čtvrtý okruh otázek | 66 |
| 6.2.5.1 Dílčí závěry | 73 |
| 6.2.6 Pátý okruh otázek | 74 |
| 6.2.6.1 Dílčí závěry | 76 |
| 6.3 Propojenost institucí v otázce volebního práva cizinců | 76 |
| Závěr | 77 |
| Resumé | 86 |
| Seznam literatury | 87 |
| Seznam obrázků a tabulek | 94 |
| Seznam příloh | 95 |

Tato monografie vznikla v rámci systému podpory fakultních monografií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Moje poděkování patří PhDr. Petru Jüptnerovi, Ph.D., za inspiraci, cenné připomínky a vstřícný přístup a oponentům, doc. PhDr. Lukáši Valešovi, Ph.D., a Ing. Václavu Bubeníčkoví, Ph.D., kteří mi svými připomínkami pomohli vylepšit text. Zároveň děkuji všem respondentům, kteří se se mnou podělili o své osobní zkušenosti a názory, a v neposlední řadě pak své rodině a blízkým, kteří mě podporovali.

Úvod

Evropská integrace je v současnosti často skloňovaným pojmem. K prohloubení spolupráce a posílení vzájemných vazeb mezi jednotlivými členskými státy jsou v rámci Evropské unie aplikovány nástroje integrační politiky. Rozšiřování volebního práva uvnitř států i na občany pocházející z jiného členského státu pak lze považovat za jeden z těchto nástrojů.

Volební právo patří mezi politická práva každého občana. Evropská unie přiznává každému občanu Unie, který pobývá v jiném členském státě, volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu. Pro Českou republiku se s jejím vstupem do Evropské unie staly původní smlouvy a akty Společenství závaznými. Musely být provedeny příslušné právní úpravy tak, aby došlo k harmonizaci právního řádu České republiky a Evropské unie. Do nově vznikajícího zákona o volbách do zastupitelstev obcí byly tehdy poprvé zahrnuty změny, které v současnosti opravňují cizince pocházející z členských států Evropské unie k výkonu volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí.

Problematika integrace cizích státních příslušníků žijících na českém území je velmi aktuálním tématem. Jedním z důvodů je každoročně zvyšující se počet cizinců v České republice, kteří pocházejí z členských států Unie, ale i z takzvaných třetích zemí. Otázky související s životem cizinců v českém prostředí se tedy stále více dostávají do povědomí českých občanů.

Komunální politice a souvisejícím tématům se v současnosti u nás věnuje řada autorů (např. Balík 2009; Čmejrek, Bubeníček a Čopík 2010; Illner 2003, Jüptner 2004; Ryšavý, Šaradín 2011). Problematickými aspekty voleb do zastupitelstev obcí nebo volebním systémem se pak zabývají autoři jako například Balík 2010, Bernard 2012, Lebeda 2009, Šaradín, Outlý 2004. Samotné otázce volebního práva cizinců ve volbách

do zastupitelstev obcí se ale u nás většina odborníků věnuje spíše okrajově. Tímto tématem se v současnosti, a to zpravidla v evropském kontextu, zabývá více zahraničních autorů (např. Earnest 2003, Groenendijk 2008, Martiniello 2006, Waldrauch 2006). Nelze samozřejmě opomenout právní aspekty celého tématu a práci těch, kteří se o tuto oblast zajímají (např. Antoš 2007).

Předložená publikace se aktuální problematice volebního práva cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí věnuje. Protože se jedná o téma, které nebylo zatím v českém prostředí tímto způsobem zpracováno, bude pro mě velkou radostí, zvýší-li tato publikace zájem o problematiku volebního práva cizinců odborné i laické veřejnosti. Monografie by mohla zaujmout odborníky z oblasti politologie, veřejné správy, ale i zástupce a úředníky státní správy a samosprávy.

Zpracované téma i výzkum byly obsahem diplomové práce, která byla v roce 2012 obhájena na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Práce získala pochvalu děkana za vynikající diplomovou práci a Cenu Josefa Hlávky.

Monografie shrnuje výsledky výzkumu zaměřeného na participaci cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí, postoje a zkušenosti cizinců, ale i zástupců městských úřadů a státních institucí. Hlavním cílem šetření bylo zhodnocení faktického využívání volebního práva cizinci ve volbách do zastupitelstev obcí. Nalézt odpovědi především na otázky týkající se postoje cizinců k možnosti výkonu volebního práva, jejich informovanosti o volebním právu i důvodů, které mohou cizince odradit od aktivní účasti ve volbách.

K dosažení výše zmiňovaných cílů bylo použito kvalitativního šetření případové studie. Pro účely výzkumu byli vybráni cizinci z členských států Unie a starostové nebo zástupci městských úřadů. Rozhovory probíhaly v českém a v anglickém jazyce. Přepisy rozhovorů, které probíhaly v anglickém jazyce, byly pro účely této publikace přeloženy do českého jazyka. Pro zachování autentičnosti rozhovorů jsou ale některé použité citace v textu ponechány v původním anglickém znění.

Publikace čerpá ze studia dokumentů přijatých mezinárodními institucemi, z ústavních zákonů a dalších právních předpisů České republiky a ostatních členských států Evropské unie. Z odborné literatury byla získána data a informace o volebním právu cizinců, zkušenostech členských států nebo metodologii výzkumu. Stěžejní část publikace se opírá především o výsledky vlastního výzkumu.

1. Politická a občanská participace na základě mezinárodních dokumentů

1.1 Mezinárodní a evropské dokumenty

Myšlenka základních práv a svobod do současné podoby prošla dlouhým historickým vývojem. Principy základních práv a svobod byly zpočátku přiznávány pouze v rámci vnitrostátního uspořádání. S mezinárodní ochranou lidských práv se setkáváme až v průběhu 20. století.

Historické události 20. století posílily snahy o definování základních lidských práv a svobod, zaručení lidské důstojnosti a spravedlnosti. Politická práva se stala součástí nově krystalizující mezinárodní ochrany lidských práv. Právo pokojného sdružování a možnost rovného přístupu k volbám byly Valným shromážděním OSN zakotveny již v roce 1948 ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Článek 21 Deklarace přiznává *každému právo, aby se účastnil vlády své země, a to přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců* (OSN, 1948).

O dva roky později byla Radou Evropy přijata Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. S platností poslední novelizace z roku 2010 zaručuje Úmluva každému z politických práv svobodu sdružování a shromažďování (Rada Evropy, 2010). Přesto je Článkem 16 Úmluvy umožněno smluvním stranám případné omezení politické činnosti cizinců (Rada Evropy, 2010).

I Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 zaručuje občanům států právo účastnit se veřejných záležitostí, volit a být voleni v pravidelně se opakujících volbách a vstupovat do veřejných služeb své země (OSN, 1966, čl. 25).

V roce 1981 bylo Výborem ministrů Rady Evropy schváleno doporučení zvažující další kroky k posílení občanské participace na místní úrovni (Rada Evropy, 1981). Státy měly být motivovány k dodržování principu subsidiarity a k posílení reprezentativní demokracie. Vládám

členských států Rady Evropy bylo doporučeno, aby přijaly politiku, která umožní větší občanskou participaci na místních úrovních a posílí tak jejich vliv na proces rozhodování. Opatření, která měla být členskými státy zavedena, se týkala například vzájemné informovanosti a propojenosti mezi občany a volenými zastupiteli. Obecní zastupitelé měli zajistit větší transparentnost a snazší přístup ke všem obecním aktivitám (Rada Evropy, 1981, s. 2). Další kroky vedly k posílení participace i těch občanů, kteří se do té doby potýkali s obtížemi při uplatňování svého práva na místní úrovni. Jednalo se o zapojení žen, dobrovolných organizací nebo i na lokální úrovni skupin sociálně a ekonomicky znevýhodněných¹ (Rada Evropy, 1981, s. 2). Doporučení také poprvé přistupuje k otázce participace cizích státních příslušníků, kteří se integrují a jsou tedy vnímáni jako součást místní úrovně. Dodatek 5 pak přichází s návrhem na zajištění jejich informovanosti a na místní úrovni umožňuje jejich zapojení do veřejných záležitostí. V neposlední řadě pak členské státy vybízí, aby cizincům byly nastoleny stejné podmínky jako ostatním občanům a aby jejich vzájemné vztahy a soužití byly ze strany státu podporovány (Rada Evropy, 1981, s. 3).

Zásadní právní úpravou role místních samospráv se v roce 1985 stala Radou Evropy přijatá Evropská charta místní samosprávy, která definovala v členských státech Rady Evropy společná pravidla pro ochranu a posilování místních samospráv. Poprvé tak byla zdůrazněna důležitost existence místních orgánů, kterým náleží správa věcí veřejných v rozsahu zákonem stanovených pravomocí (Rada Evropy, 1985). Podle druhého odstavce článku 3 Charty jsou členové zastupitelských místních orgánů voleni na základě přímého, všeobecného a rovného volebního práva. Jakákoliv opatření v podobě jmenování podřízeného výkonného orgánu nemůžou omezit právo občanů na shromažďování nebo na jejich další formy přímé účasti (Rada Evropy, 1985, čl. 3, odst. 2).

Z hlediska účasti cizinců na veřejném životě byl v roce 1992 na půdě Rady Evropy ve Štrasburku vytvořen dokument pod názvem Evropská úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (Rada Evropy, 1992). Úmluva je rozdělena do tří hlavních částí. První část je pak dále členěna na kapitoly A až C. Smluvní strany by měly usilovat o informovanost cizinců o jejich právech a povinnostech na místní úrovni (Rada Evropy, 1992, čl. 10). Kromě základních práv na svobodu projevu, názoru a sdružování by podle kapitoly A Úmluvy mělo být na místní

1 Podle Dodatku 2.5 k Doporučení přijaté Radou Evropy patří mezi sociálně a ekonomicky znevýhodněné skupiny například starší lidé, hendikepované osoby, nezaměstnaní.

úrovni cizím státním příslušníkům umožněno jejich zapojení do veřejného plánování a rozhodování. Kapitola B definuje nutnost odstranění překážek, které by cizincům bránily vstupovat do poradních orgánů na lokální úrovni. Oblasti s vysokým podílem obyvatel ze zahraničí jsou nabádány k vytváření takových podmínek, které vznik podobných poradních orgánů umožní. Poskytovat cizincům prostor pro formulaci jejich názorů a přání, která se týkají činnosti místních orgánů, a ovlivňovat tak tím jejich vztah k otázkám veřejného života. Kapitola C pak hovoří o volebním právu cizích státních příslušníků v komunálních volbách. Smluvní strany přislíbí udělení aktivního i pasivního volebního práva cizincům na místní úrovni za předpokladu, že splňují stejné požadavky, které se vztahují na občany státu, a pokud legálním způsobem pobývají na území daného státu po dobu pěti let.² Pouze v případě války nebo v situaci ohrožení veřejného života mohou být práva, která jsou Úmluvou cizincům přiznána podle článku 9.1, dočasně omezena.

Přestože Evropská úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni definuje pravidla pro nastavení práv a povinností cizinců, je smluvním stranám ponechán prostor pro případné úpravy. Státy, které se k dokumentu zavázaly, si mohly zvolit, zdali cizincům na svém území umožní jen právo na svobodu projevu a shromažďování, jak to stojí v kapitole A, nebo jestli jejich práva rozšíří o kapitoly B a C (Rada Evropy, 1992). Podle článku 6.2 může navíc smluvní strana při schvalování Úmluvy projevit svůj záměr tak, že se při posilování účasti cizinců omezí pouze na jejich aktivní volební právo.

1.2 Dokumenty EU

Od svého vzniku se Evropské společenství výrazným způsobem proměnilo. Zakládající smlouvy prošly rozsáhlými změnami, členská základna byla několikanásobně navýšena. Zásadní proměna Společenství proběhla s vytvořením Smlouvy o Evropské unii, podepsané členskými státy v Maastrichtu v roce 1992. Ta v souvislosti s otázkou politické a občanské participace zavádí občanství Unie. *Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie* (EU, 1992, čl. 8). Smlouva dále definuje práva a povinnosti každého občana Unie. Volebního práva občanů Unie se dotýká článek 8b Smlouvy, který přiznává každému občanu *majícímu bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen*

² Podle článku 7 Úmluvy může být smluvní stranou zkrácen požadavek na délku pobytu.

v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (EU, 1992, čl 1.1).

Výkon tohoto práva si vyžádal další právní úpravu, a tak byla v roce 1994 přijata Směrnice Rady, která stanovila pravidla pro výkon aktivního a pasivního volebního práva v obecních volbách pro občany Evropské unie. Každý, kdo je občanem Unie, ale není státním příslušníkem členského státu, ve kterém má bydliště, a splňuje-li státem stanovené podmínky, může volit a být volen ve volbách do zastupitelstev obcí (EU, 1994).

Směrnice nechává členským státům prostor pro vlastní úpravu právních předpisů, vytvoření podmínek ještě předtím, než bude volební právo zakotveno. Například ve věci jmenování cizinců do funkcí výkonného orgánu územní samosprávy (EU, 1994, čl. 5.3). Naopak podle článku 6 Směrnice mají občané Unie pobývající v jiném členském státě stejné podmínky při neslučitelnosti funkcí jako jejich státní příslušníci. Kapitola II blíže rozebírá výkon aktivního a pasivního volebního práva. Volič musí v členském státě projevit zájem o výkon volebního práva. Pokud tak učiní, musí mu členský stát umožnit jeho zápis do seznamu voličů v dostatečném předstihu před konáním voleb. Pro zápis do seznamu voličů a při podávání kandidatury předkládá občan Unie pobývající v jiném členském státě stejné doklady jako státní příslušník daného členského státu. Jeho zápis v seznamu voličů je veden do té doby, dokud není úředně vymazán z důvodu, že již nesplňuje podmínky pro výkon volebního práva. V případě kandidatury v členském státu Unie může být občan Unie požádán o uvedení své adresy pobytu v členském státě a čestné prohlášení své státní příslušnosti. Stejně jako v případě zápisu do seznamu voličů se i při podávání kandidatury musí státní příslušník jiné země prokázat stejnými doklady jako kandidát s občanstvím daného členského státu (EU, 1994, čl. 9.1).

Přílohu Směrnice pak tvořil seznam územních samosprávných celků jednotlivých členských států, kterých se výkon volebního práva týkal. Tento seznam byl v roce 1996 doplněn o přehled správních územních jednotek nových členských států Rakouska, Finska a Švédska³ (EU, 1996).

Amsterodamská smlouva z roku 1997 pozměňující Smlouvu o Evropské unii, která vešla v platnost v roce 1999, se stala právním základem pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku členských států Unie. Znění článků 8 Smlouvy o EU⁴ zavádějící občanství Unie i článku 8b Smlouvy o EU⁵ definující aktivní i pasivní volební právo do místních

3 Tato čtvrtá vlna rozšíření Evropské unie proběhla v roce 1995.

4 Obsah článku 8 Smlouvy o EU je v Amsterodamské smlouvě uveden pod článkem 17.

5 Obsah článku 8b Smlouvy o EU je v Amsterodamské smlouvě uveden pod článkem 19 (1).

zastupitelstev jsou v Amsterodamské smlouvě zachovány ve stejné podobě jen s rozdílem změny v číslování článků (EU, 1997). Smlouva z Nice z roku 2001 pak nepřinesla v souvislosti s úpravou volebního práva občanů Unie žádné změny.

Dalším dokumentem, který upravuje práva občanů Unie, je nepochybně Listina základních práv Evropské unie. Poprvé byla vyhlášena předsedy Evropského parlamentu, Rady a Komise na zasedání v Nice v prosinci roku 2000. Listina nenabyla právního účinku, byla jakýmsi katalogem práv Evropské unie. V následujících letech došlo k právním úpravám Listiny a snahám o začlenění do nově vznikající Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Po neúspěšné ratifikaci této Smlouvy se Listina základních práv Evropské unie stala právně závaznou až v roce 2009 se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Text Listiny vymezuje základní lidská práva v oblasti solidarity, svobody, rovnosti, důstojnosti a občanství. Z politických práv definuje každému právo na svobodu projevu a názoru, shromažďování a sdružování. Článek 40 pak opět přichází s právem občana Unie *volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu* (EU, 2010).

I Smlouva o Ústavě pro Evropu, pokud by nakonec vstoupila v platnost, by pokračovala v posilování práv státních příslušníků členských zemí Evropské unie. Článek I–10 Smlouvy opět definoval pojem občanství Unie, kdy každý občan členského státu nabývá občanství Evropské unie automaticky. Článek III–267 Smlouvy hovořil o společné politice přistěhovalců, konkrétně pak o přijetí určitých opatření a stanovení podmínek pobytu přistěhovalců, definování práv příslušníků třetích zemí či boji proti obchodování s lidmi a nedovolenému pobytu na území členských států. Evropská unie se snažila povzbudit členské státy, aby podporovaly integraci legálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (EU, 2004, čl. III–267 odst. 4). Přestože byla členskými státy podepsaná v prosinci roku 2004, po neúspěšné ratifikaci, která byla vyžadována ve Francii a Nizozemsku, nevešla Smlouva o Ústavě pro Evropu nikdy v platnost.

K posledním změnám ve fungování Evropské unie došlo až v roce 2009 ratifikací Lisabonské smlouvy. Ta pozměňuje již zmiňovanou Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. V konsolidovaném znění Smlouvy o založení Evropského společenství, která byla touto smlouvou přejmenovaná na Smlouvu o fungování Evropské unie, je opět definováno občanství Unie, které doplňuje občanství státního příslušníka určitého členského státu (EU, 2010, čl. 20). Smlouva