

Politická participace cizinců v České republice*

MAREK ANTOŠ**

Abstract: Political Participation of Foreigners in the Czech Republic

Traditionally, political rights are an important component of the relationship between the state and its citizens, and therefore only citizens are entitled to bear them. Nevertheless, due to international migration this approach is subject to change and nowadays many countries give voting rights also to foreigners who are resident there. The attitude of the Czech Republic has so far been conservative, which means that only the minimum standard enacted by European law is accommodated. However, preparatory work on a new electoral code has given rise to a discussion on the possible extension of voting rights also to foreigners from third countries resident in the country. This article tries to enhance the discussion in three ways. The first part consists of an analysis of what the potential percentage of foreign voters is, taking into consideration their geographic distribution in particular municipalities and thus providing an estimate of their influence on local councils. According to the results, potential foreign voters form a relevant minority only in 11 out of 6251 municipalities. The second part is focused on the actual exercise of voting rights by European citizens resident in the Czech Republic, who have it already. A representative survey conducted on a sample of 5% of municipalities shows that the turnout of these voters is negligible (approx. 2.4%), far below the EU average. The last part of the article deals with the legislation in this area which causes crucial obstacles to the real exercise of political rights by foreigners, and therefore is incompatible with the European law.

Keywords: political rights of foreigners, European citizenship, local elections

1. Úvod

Právo účastnit se správy věcí veřejných se v moderních demokratických státech naplňuje v různých formách, se kterými jsou spojena jednotlivá politická práva. Tradiční pojetí vztahu státu a občana přitom možnost plné politické participace omezuje právě na státní občany. V základních mezinárodních lidskoprávních dokumentech, které vznikly v druhé polovině 20. století, jsou proto politická práva zpravidla garantována pouze jim (srov. přehled v Herdegen 1987: 2003–2018). Česká Listina základních práv a svobod, ač přijata až na počátku

* Článek vznikl s finanční podporou Grantové agentury ČR (projekt č. P408/11/P366) a je syntézou dílčích výstupů, které byly prezentovány na konferenci Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století (PF UK, 18.–19. května 2011) a Dny práva (PF MU, 23.–24. listopadu 2011). Za cenné připomínky by autor rád poděkoval jednak Pavlu Ondřejkovi, jednak oběma anonymním recenzentům.

** Autor působí na katedře ústavního práva a v rámci výzkumného centra pro lidská práva (UNCE 204006) Právnické fakulty UK v Praze, náměstí Curieových 7, 116 40 Praha 1, e-mail: antos@prf.cuni.cz.

90. let, vychází ze stejného základu. Pouze občanům tak přiznává právo zakládat a sdružovat se v politických stranách (čl. 20/2), právo podílet se na správě veřejných věcí přímo či volbou zástupců (čl. 21/1), ucházet se o veřejné funkce (čl. 21/4) a právo na odpor (čl. 23).

S tím, jak se svět stává po všech stránkách propojenější, se však trendy mění. Nárůst migrace vede k tomu, že se podíl občanů, kteří stále či dočasně pobývají v zahraničí, stále zvyšuje, a vede státy k přehodnocení původního přístupu. Na jedné straně tak často umožňují volit svým občanům i ze zahraničí, na straně druhé poskytují různé možnosti politického zapojení i cizincům, kteří dlouhodobě žijí na jejich území (viz Halász 2008). Praxe států však není jednotná a diskuse o politických právech cizinců stále probíhá (obecnější shrnutí argumentů pro i proti nabízí např. Beckman 2006). Ve prospěch jejich přiznání však hovoří představa, podle níž je předpokladem demokratického vládnutí souhlas ovládaných. Pokud jsou cizinci dlouhodobě pobývající na území státu podrobeni jeho zákonům, měli by mít možnost je ovlivňovat, a pokud státu v místě svého pobytu odvádějí daně, měli by mít možnost spolurozhodovat a jeho rozpočtu (srov. Dahl 1995: 110–120 a 1998: 20–22).

Není s podivem, že zvláště významná je tato otázka v Evropě, kde již desetky let probíhá integrační proces, jehož součástí je rozšiřování svobody volného pohybu osob. V návaznosti na přijetí Maastrichtské smlouvy tak všichni občané EU od roku 1995 získali právo volit a být voleni do místních zastupitelstev v místě svého bydliště bez ohledu na to, ve kterém členském státě žijí. Díky své závaznosti tato úprava výrazným způsobem zasáhla do podoby politických práv cizinců ve všech členských státech EU, mnohem více než jen o pár měsíců mladší Úmluva o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, CETS no. 144). Ta byla uzavřena v rámci Rady Evropy a politická práva přiznává všem cizincům bez rozlišování státu původu, dosud ji však ratifikovalo jen malé množství států.¹ Téměř polovina členských států EU vzdor tomu poskytuje právo volit v obecních volbách i občanům třetích zemí (viz přehled v Smith a Shaw 2006: 146–148).

V souvislosti s naším vstupem do Evropské unie bylo nutné, aby cizinci z řad občanů EU získali volební právo do zastupitelstev obcí také v České republice. Vzhledem k tomu, že znění Listiny ani Ústavy takovou možnost přímo nevyklučovalo,² byla zavedena pouze na úrovni prováděcího zákonodárství, konkrétně přijetím nového zákona o volbách do zastupitelstev obcí (dále jen „ZVO“).³ Podle něj má „právo volit státní občan jiného státu, který (...) je v den voleb (...) přihlášen k trvalému pobytu a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva“ (§ 4), obdobně má také právo být do zastupitelstva obce volen.⁴ K tomu, aby své aktivní volební právo mohl uplatnit, navíc musí předem požádat obecní úřad, aby ho zapsal do dodatku stálého seznamu voličů (§ 28/1 ZVO). Zákon počítá s tím, že podobných mezinárodních úmluv může být s různými státy uzavřeno více, v praxi je to však dosud pouze Smlouva o fungování Evropské unie (čl. 20).

Novým impulzem do diskuse o volebním právu cizinců se stala příprava nového volebního zákoníku, který chce vláda v tomto volebním období předložit ke schválení v parlamentu. K věčnému záměru, který byl projednáván začátkem roku 2011, uplatnil zásadní připomínku veřejný ochránce práv. Podle jeho názoru je politická participace cizinců na úrovni obcí a krajů důležitým integračním prvkem, který posiluje jejich sounáležitost s místním prostředím, poskytuje jim pocit důvěry a umožňuje je vtáhnout do místních rozhodovacích procesů. Proto navrhl, aby volební zákoník pro volby do zastupitelstev obcí i krajů přiznal aktivní i pasivní volební právo všem cizincům z třetích zemí s povoleným trvalým pobytem (Ministerstvo

vnitřa 2011: 14–18). Ministerstvo vnitra však jeho připomínce – bez podrobnější věcné argumentace – nevyhovělo s odkazem na to, že současný stav není v rozporu s mezinárodními standardy.

Cílem tohoto článku je proto přispět do diskuse o možném rozšíření politických práv cizinců, a to prozkoumání tří oblastí:

- a) jak velký dopad by takové rozšíření mohlo mít na výsledky voleb;
- b) v jaké míře své volební právo využívají občané EU, kterým je již přiznáno;
- c) jak vstřícné k výkonu politických práv cizinců jsou současné právní předpisy a jejich vklad a zda odpovídají mezinárodním závazkům České republiky.

2. Cizinci v České republice

Pobyt cizinců v ČR se řídí zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, v platném znění. Zákon rozlišuje mezi postavením cizinců z třetích zemí a občanů EU a vymezuje několik druhů pobytu. V prvním případě se jedná o pobyt na dlouhodobé vízum nad 90 dnů (§ 30), dlouhodobý pobyt v délce nad 6 měsíců (§ 42) a trvalý pobyt (§ 65). V případě občana EU se rozlišuje přechodný pobyt nad tři měsíce (§ 87a) a trvalý pobyt (§ 87g). Počty cizinců v jednotlivých těchto režimech jsou následující:

Tabulka č. 1: Počet cizinců s pobytem na území ČR k 30. 4. 2011

Typ pobytu	Počet cizinců
Přechodný pobyt na dlouhodobé vízum – cizinci z třetích zemí	8 428
Dlouhodobý pobyt – cizinci z třetích zemí	141 538
Trvalý pobyt – cizinci z třetích zemí	132 542
Přechodný pobyt – občané EU	87 862
Trvalý pobyt – občané EU	58 124
CELKEM	428 494

Zdroj: Autor s využitím údajů, které mu poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie

Cizinci ze třetích států s trvalým pobytem, kterých se týkala připomínka veřejného ochránce práv (dále jen „VOP“), tvoří méně než polovinu celkového počtu těchto cizinců s registrovaným pobytem v ČR. Důvodem jsou relativně přísné podmínky pro jeho udělení: nejde-li o některý ze zákonem stanovených výjimečných případů, povolení k trvalému pobytu se vydává až po pěti letech nepřetržitého trvalého pobytu na území ČR a žadatel navíc musí prokázat znalost českého jazyka (§ 70/2/h). Ze splnění těchto podmínek lze proto usuzovat, že dotyčný cizinec již získal k České republice užší vazbu. Je proto logické, že VOP navrhuje rozšířit subjekty volebního práva právě o tuto skupinu, a v dalším rozboru budu pracovat pouze s ní.

Volební právo by získali pouze cizinci starší 18 let, proto je třeba i při posuzování jejich možného vlivu na volební výsledky pracovat pouze s touto skupinou, což celkový počet snižuje. Z hlediska země původu je jejich struktura následující:

Tabulka č. 2: Cizinci s trvalým pobytem starší 18 let podle země původu

Země původu	Počet voličů		Země původu	Počet voličů	
Ukrajina	37 725		Slovensko	25 383	
Vietnam	25 686		Polsko	10 671	
Rusko	10 964		ostatní země EU	16 091	
ostatní třetí země	29 101				
CELKEM	103 476	(1,2%)	CELKEM	52 145	(0,6%)

Zdroj: Autor s využitím údajů, které mu poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie (k 30. 9. 2010), a www.volby.cz

Jak je z tabulky vidět, rozšíření volebního práva by se týkalo zhruba 100 tisíc osob, což činí zhruba 1,2% celkového počtu voličů. I v případě, že bychom k této skupině připočítali trvale pobývající cizince z členských států EU (kteří už volební právo mají), podíl nepřesáhne ani dvě procenta. Zdá se proto, že praktický vliv cizinců na výsledky voleb by byl jen omezený a – i s ohledem na rozmanité země původu – se nezdá možné, že by se vyprofilovala zvláštní politická strana, reprezentující jejich specifické zájmy. Pravděpodobnější je proto představa VOP o tom, že by přiznání volebního práva prohloubilo integraci cizinců, což by se projevilo i tím, že by svůj hlas odevzdali pro některý ze zavedených politických subjektů.

Tabulka č. 3: Rozložení obcí podle procenta cizinců

Podíl voličů-cizinců	Počet obcí	Procento obcí
≥ 20%	4	0,1%
≥ 15%	6	0,1%
≥ 10%	12	0,2%
≥ 5%	67	1,1%
≥ 4%	68	1,1%
≥ 3%	138	2,2%
≥ 2%	433	6,9%
≥ 1,5%	480	7,7%
≥ 1%	900	14,4%
≥ 0,5%	1557	24,9%
> 0%	1103	17,6%
0%	1483	23,7%
CELKEM	6251	100,0%

Zdroj: Autor s využitím údajů, které mu poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie (k 30. 9. 2010), a www.volby.cz

Nemůžeme však pominout, že volby do zastupitelstev obcí probíhají v jednotlivých obcích odděleně, a spíše než celostátními počty cizinců má proto smysl analyzovat situaci v jednotli-

vých obcích. Následující tabulka proto ukazuje rozdělení obcí podle toho, kolik procent voličů by v nich – hypoteticky – tvořili cizinci.

Z hlediska hodnocení možného vlivu se jako významná jeví 5% hranice, což odpovídá uzavírací klauzuli, po jejímž překročení má volební strana šanci na získání mandátů v zastupitelstvu. Jak vyplývá z tabulky, podíl cizinců tuto hranici překračuje v 89 obcích, což představuje asi 1,4%. Při detailním pohledu na tyto obce se však ukáže, že se většinou jedná o malé obce, kde se volí méně než 10 členů zastupitelstva, což způsobuje vyšší přirozený práh pro získání mandátu (např. na úrovni 10% a výše). Ani zde proto nelze předpokládat, že by rozšíření volebního práva vedlo k vytváření speciálních volebních stran cizinců; spíše by některý ze stávajících subjektů nabídl místo na své kandidátní listině jejich představiteli, aby tak získal jejich hlasy. Výjimkou by mohlo být snad jen 10 obcí, kde podíl cizinců přesahuje 15%, a dále město Cheb, kde by cizinci tvořili téměř 8% voličů, což by při 30 zastupitelích mohlo vést k úspěchu specifické volební strany. Právě v těchto obcích, kde je podíl cizinců vysoký, by však jejich politická reprezentace mohla přispět k další integraci a odstranění případných problémů ve vzájemném soužití.

Na okraj je ještě možné zmínit, že ve většině z obcí s velkým podílem cizinců (> 10%) je jejich složení relativně homogenní. Převládají obce s dominantním zastoupením občanů Vietnamu (14 z 22), v některých obcích dominují také občané Ukrajiny (5 z 22) a Ruska (2 z 22). V rámci zemí EU se ucelenější ohniska osídlení vyskytují jen zřídka, a to u občanů Rumunska a Bulharska, cizinci z ostatních členských států jsou spíše rozptýlení na celém území.

3. Volební účast občanů EU

Podobně jako v jiných zemích na evropském kontinentu volební orgány vedou stále seznamy voličů z úřední povinnosti. To znamená, že není třeba zvláštní registrace: všichni voliči jsou zapsáni do seznamu v místě svého bydliště a v den voleb jim bez jakékoliv předchozí přípravy stačí dorazit s průkazem totožnosti do příslušné volební místnosti a odevzdat svůj hlas.

V případě občanů EU a voleb do zastupitelstev obcí však platí výjimka. Na rozdíl od ostatních totiž podle § 28/1 ZVO musí nejpozději dva dny před volbami požádat obecní úřad v místě bydliště, aby ho zapsal do dodatku stálého seznamu voličů, a teprve na základě tohoto zápisu může volit. V dodatku takový volič zůstává na neomezenou dobu, resp. do doby, než požádá o vyškrtnutí, případně se z České republiky odstěhuje; není tedy nutné se před každými volbami registrovat znovu.

Tato úprava je – jak dále ukážeme – vůči voličům z řad cizinců poněkud nevstřícná, pro naše účely má však výhodu v tom, že nám umožňuje zkoumat, kolik z nich se voleb doopravdy účastní. Tato informace se sice bohužel nijak centrálně nesleduje, jednotlivé obecní úřady však disponují údajem o tom, kolik občanů EU do dodatků zapsaly. Základem této práce je proto výzkum provedený na přibližně 5% reprezentativním vzorku z celkového počtu přibližně 6250 obecních úřadů v České republice.

Česká republika je specifická velkým množstvím malých obcí, což v důsledku znamená, že na obce menší než tři tisíce obyvatel připadá více než dvě pětiny obyvatel (srov. tabulku č. 1). Výzkumný vzorek tento fakt musí respektovat, proto oslovené úřady vybral pseudonáhodnou

metodou tak, aby respektoval rozložení sídel podle velikosti i regionů. V každém ze 14 krajů jsem tak zařadil:

- a) největší, tedy krajské město;
- b) všechna další případná města větší než 50 tisíc obyvatel;
- c) v kategorii měst mezi 3 a 50 tisíci obyvatel vždy největší, střední a nejmenší město;
- d) ze zbývajících obcí v kraji, seřazených dle velikosti, vždy každou dvacátou.

Tabulka č. 4: Rozložení měst, městysů a obcí v ČR podle počtu obyvatel

Velikost sídla	Celkový počet obyvatel	Počet	% obyvatel	% sídel
≥ 500 000	1 257 158	1	12%	0%
≥ 300 000	674 980	2	6%	0%
≥ 100 000	370 906	3	4%	0%
≥ 50 000	1 103 259	16	10%	0%
≥ 20 000	1 180 147	41	11%	1%
≥ 10 000	967 742	69	9%	1%
≥ 3 000	1 637 595	318	16%	5%
≥ 1 000	1 552 892	946	15%	15%
≥ 400	1 164 875	1 830	11%	29%
CELKEM	10 532 770	6 251	100%	100%

Zdroj: Autor podle údajů v Český statistický úřad 2011

Celkový počet takto vybraných sídel činil 346 (cca 5,5%), počet obyvatel, kteří v nich žijí, byl 4,1 mil. (39,7%). Všem takto vybraným obcím jsem zaslal prostřednictvím datových schránek formou žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jednoduchý dotazník, obsahující mj. dotazy na:

- a) počet voličů, zapsaných ke dni voleb do zastupitelstva obce na podzim 2010 v dodatku stálého seznamu voličů;
- b) počet kandidátů v těchto volbách, kteří neměli státní občanství ČR;
- c) počet zvolených zastupitelů, kteří neměli státní občanství ČR.

V případě hlavního města Prahy a statutárního města Brna jsem tyto dotazy adresoval jednotlivým úřadům městských částí, které voličské seznamy vedou, naproti tomu Magistrát statutárního města Ostravy toto oslovení provedl za mne a poskytl mi již souhrnná čísla.

Vzhledem k formálnímu – a právem upravenému – způsobu dotazování byla návratnost dotazníků velmi vysoká.⁵ Potřebné údaje jsem nakonec obdržel od všech oslovených s výjimkou jedné malé obce, kde nepomohla ani stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace a následný příkaz krajského úřadu; vzhledem ke své velikosti však pro zpracování dat není významná.

Získané výsledky jsou shrnuty v následující tabulce:

Tabulka č. 5: Přehled údajů získaných z oslovených obcí⁶

	Celkem	Z toho bez státního občanství ČR	Podíl
Počet voličů	3269022	615	0,019%
Počet kandidátů	23755	7	0,029%
Počet zvolených zastupitelů	3893	1	0,026%

Zdroj: Autor

Alespoň jednoho voliče v dodatku uvedlo 50 obcí (14,7%), šest obcí (1,7%) alespoň jednoho kandidáta. Šlo přitom jak o velká města (Praha, České Budějovice, Olomouc), tak středně velké město (Třebíč) i obce (Bernartice, okr. Jeseník, a Řepov, okr. Mladá Boleslav, kde byl také jediný zvolený kandidát). Vzhledem k jejich nízkému počtu však není možné činit žádné závěry o tom, zda kandidatuře cizinců prospívá spíše prostředí menší obce, kde se voliči navzájem lépe znají, nebo naopak anonymnější prostředí velkých měst.

Pokud získaná data přepočítáme na celou populaci⁷ a porovnáme s celkovým počtem cizinců, kteří by své volební právo vykonávat mohli, získáme celkový obrázek o jejich účasti v České republice:

Tabulka č. 6: Srovnání počtu politicky aktivních s celkovým počtem cizinců

Počet cizinců 18+ s pobytem na území ČR	375813	
Z toho občanů EU 18+ s pobytem na území ČR	125467	(33,4%)
Z toho občanů EU 18+ s trvalým pobytem na území ČR	52145	(41,6%)
Z toho odhad počet voličů v dodatcích	1270	(2,4%)
Z toho odhad počtu kandidátů	14	(1,1%)
Z toho odhad počtu zvolených zastupitelů	2	(14,3%)
<hr/>		
Počet voličů celkem	8408941	
Počet kandidátů celkem	207892	(2,5%)
Počet zvolených celkem	59633	(28,7%)

(Údaj v posledním sloupci představuje podíl čísla na daném řádku a čísla na řádku předchozím.)

Zdroj: Autor

Jak je z tabulky patrné, míra registrace občanů EU je mimořádně nízká: 2,4%. Tento podíl je přitom vztažen pouze k těm občanům EU, kteří mají v ČR trvalý pobyt, a zákon jim proto dává právo volit. Pokud bychom počet registrovaných vztáhli k celkovému počtu občanů EU, tedy včetně těch s přechodným pobytem, podíl by dále klesl až na 1,0%.

Na základě hrubých dat z jednotlivých obcí jsem se pokusil prověřit, zda tato míra nějak souvisí s velikostí obce či procentem cizinců v obci, případně s konkrétní zemí původu (např. Slovensko). Z těchto faktorů se potvrdil pouze první: výrazně vyšší participace cizinců se projevuje v obcích menších než tisíc obyvatel:

Tabulka č. 7: Míra registrace v dodatku k seznamu voličů v závislosti na velikosti obce

Počet obyvatel	% v dodatku
≥ 500 000	2,8%
≥ 300 000	1,5%
≥ 100 000	1,9%
≥ 50 000	1,1%
≥ 20 000	4,8%
≥ 3 000	0,6%
≥ 1 000	3,0%
≥ 400	13,9%
< 400	10,0%

Zdroj: Autor

Tuto závislost lze zřejmě vysvětlit tím, že v malých obcích jsou cizinci ve větší míře integrováni do politického života. Při menším počtu voličů se navíc zvyšuje význam každého hlasu, což může vést k větší motivaci překonat bariéru zvláštní registrace. Svůj vliv však může mít i nižší míra formálnosti veřejné správy v malých obcích, což by opět mohlo snižovat vstupní bariéru.

Z tabulky je také viditelná určitá anomálie v kategorii měst s 20 až 50 tisíci obyvateli, kde je míra registrace v dodatku podstatně vyšší než v okolních kategoriích. Tato odchylka je způsobena jedním ze zařazených měst: konkrétně se jedná o Litvínov, kde je v dodatku zaregistrováno 55 % (92 osob) z celkového počtu 155. Tento podíl výrazně vybočuje z výsledků v ostatních městech obdobné velikosti; důvody se mi nepodařilo dohledat, bylo by však velmi užitečné podniknout další výzkum a zjistit, zda je příčinou nějaká zvláštní práce města s cizinci (která by mohla posloužit jako vzor i pro ostatní), či jiná okolnost.

Na základě zpracovaných dat zde na tomto místě můžeme učinit několik dílčích závěrů, které budou východiskem pro následující hodnocení právní úpravy:

1. Trvalý pobyt je udělen jen zhruba dvěma pětinám občanů EU, kteří v ČR dlouhodobě pobývají, zbytek tři pětiny jsou registrovány k přechodnému pobytu (minimálně 3 měsíce), a zákon jim proto nedává volební právo.
2. Z občanů EU s trvalým pobytem, kteří by mohli volit, se jich do dodatku stálého seznamu zapisují jen zhruba dvě a půl procenta. V porovnání s dostupnými údaji z jiných států EU jde o výrazně podprůměrné číslo; např. podle zprávy Evropské komise z roku 2002, tedy ještě před vstupem „nových“ členských států, byla průměrná míra registrace voličů ve státech, které ji vyžadovaly, 26,7 % (Evropská komise 2002: 11). Výsledek v České republice je tedy více než 10krát horší.

4. Hodnocení právní úpravy a rozbor jejích problémů

Nízká volební účast občanů EU v České republice otevírá prostor různým vysvětlením a jasnější závěry by mohl poskytnout jen podrobný kvalitativní výzkum. Rád bych ale upozornil na

některé problémy současné právní úpravy, které sice těžko mohou znamenat plné zdůvodnění nízké účasti, podle mého názoru k ní však přinejmenším podstatným způsobem přispívají.

a) Podmínka trvalého pobytu

Jak již bylo zmíněno, zákon o volbách do zastupitelstev obcí dává právo volit pouze těm občanům EU, kteří mají na území obce trvalý pobyt. Tato podmínka je upravena shodně pro všechny voliče bez rozlišování, což zdánlivě představuje rovné podmínky pro obě kategorie voličů; také občan ČR může volit pouze v obci, kde má hlášený trvalý pobyt.

Ve skutečnosti je však tato úprava výrazně diskriminační a představuje pro evropské voliče výraznou překážku. Trvalý pobyt totiž není pojmem, který by měl napříč právním řádem shodný obsah. V případě občanů ČR je trvalý pobyt upraven zákonem č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, a má v podstatě jen evidenční charakter,⁸ který naplňuje především zájem státu, aby každý jeho obyvatel (občan) měl doručovací adresu. Přihlášení k trvalému pobytu tak pro občana znamená jen jednoduchý administrativní úkon, který není podmíněn splněním žádných závažných předpokladů, a to ani v případě, že předtím strávil řadu let v cizině, nebo se tam dokonce narodil a v ČR nikdy nežil. Naproti tomu v případě cizinců je trvalý pobyt upraven v citovaném zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a jde o výrazně odlišný institut. Povolení k trvalému pobytu může občan Evropské unie získat v zásadě až po pěti letech nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky, pokud splní i další podmínky (srov. § 87g). Pokud tedy volební zákon v případě občanů ČR i EU hovoří o trvalém pobytu, jde o pouze zdánlivou rovnost: ve skutečnosti jde o přímou diskriminaci, která je podle evropského práva nepřipustná.

O tom, že jde o rozpor s evropským právem, jednoznačně svědčí i znění příslušné směrnice k obecním volbám.⁹ Česká právní úprava fakticky znamená, že je téměř vyloučeno,¹⁰ aby volební právo získal občan EU, který na území ČR nepobývá alespoň pět let. Směrnice časové limity a priori nevylučuje, ale:

- a) podmínka minimální doby, po kterou musí mít volič na území státu bydliště,¹¹ musí být stanovena shodně pro jeho státní příslušníky i ostatní voliče, a zároveň;
- b) u voličů-občanů EU se do této lhůty musí započítávat i doba, po kterou měli bydliště v jiných členských státech (srov. čl. 4/1).

Ani jednu z těchto podmínek česká úprava nesplňuje. O tom, že pětiletá bariéra při přístupu k volebnímu právu je nepřipustná, ostatně svědčí i speciální úprava v čl. 12. Ta se týká států, kde by podíl „evropských“ voličů přesahoval 20%: v takovém případě mají možnost u nich požadovat minimální dobu bydliště, jež však nesmí přesahovat jedno funkční období zastupitelského sboru. V současné době se tato úprava týká pouze Lucemburska; jak je patrné z čísel uvedených v tabulkách výše, v České republice by podíl evropských voličů činil maximálně 1,5%, proto zde výjimku nelze aplikovat. Ale i kdyby se situace změnila a počet občanů EU se zvýšil 14krát, rozpor by trval i nadále: funkční období zastupitelstev obcí je totiž čtyřleté, a pětiletá lhůta jej tedy přesahuje.

b) Podmínka registrace do dodatku seznamu voličů

Jak bylo řečeno v úvodu, pokud se chce občan EU s trvalým pobytem zúčastnit voleb, musí předem požádat obecní úřad o zápis do dodatku stálého seznamu. Jde o zjevnou nerovnost, protože občan ČR je do seznamu zapisován z úřední povinnosti, aniž by musel o cokoliv

žadat. Tato nerovnost přitom nemá zdůvodnění v rovině technické, protože práci úřadů usnadňuje, nýbrž naopak komplikuje (Antoš 2007).

Domnívám se, že tato nerovnost je v rozporu s evropským právem, protože odpírá občanům EU, aby se voleb zúčastnili „za stejných podmínek“ jako občané ČR. Pokud se totiž občan ČR v den voleb dostaví do volební místnosti a ukáže se, že není zapsán ve výpisu ze stálého seznamu, volební komise má podle § 33/3 ZVO povinnost jej do výpisu dopsat, pokud předloží občanský průkaz, z něhož vyplývá, že má v daném okrsku trvalý pobyt. V případě občana EU však podle výkladu Ministerstva vnitra stejný postup možný není: volič by musel vedle svého trvalého pobytu volební komisi prokázat, že „podal žádost o zápis do dodatku a obecní úřad pochybil, když ho do výpisu z dodatku nezanesl“ (Ministerstvo vnitra 2006).

Ministerstvo vnitra tento výklad opírá o ustanovení příslušné směrnice Rady 94/80/ES, podle níž občan EU vykonává své právo volit v členském státu bydliště, „pokud k tomu vyjádří svou vůli“ (čl. 7 odst. 1). Smysl tohoto článku je však ve skutečnosti jiný: snaží se předejít tomu, aby se na tuto skupinu voličů vztahovala volební *povinnost* ve státech, které ji ve vztahu ke svým občanům uplatňují. To vyplývá nejen ze samotného znění citovaného článku, ale i z následujících odstavců. Podle nich, uplatňuje-li stát volební povinnost, vztahuje se i na ne-občany zapsané na seznamu voličů, do kterých je však v těchto státech – na rozdíl od ostatních – nelze zapsat na základě úřední povinnosti. Omezení práva občanů EU účastnit se voleb za stejných podmínek jako státní příslušníci ČR jím tedy není možné zdůvodnit.

Je navíc třeba upozornit na čl. 7/2 směrnice. Evropský volič podle něj „pro zápis do seznamu voličů musí (...) předložit stejné doklady jako volič, který je příslušníkem daného členského státu“. Seznam voličů je přitom ve směrnici definován jako „úřední rejstřík všech osob, které mají právo volit v určitém základním územním samosprávném celku nebo v jednom z jeho obvodů, sestavený a aktualizovaný příslušným orgánem podle volebních předpisů (...)“ (čl. 2/1/e). Tímto „seznamem voličů“ dle směrnice tak podle mého názoru není „stálý seznam voličů“ či jeho dodatek, jak je upraven v § 28/1 ZVO, protože nespĺňuje definiční znak všech osob s právem volit. Za skutečný seznam voličů, tak jak s ním pracuje směrnice, považuji až výpisy ze seznamu, které obsahují soupis voličů oprávněných volit ve volebním okrsku. Obecní úřad ho uzavře dva dny před volbami a předá okrskovým volebním komisím, jež však do něj mohou dopisovat další voliče i během voleb. Podmínka shodného zacházení, jež vyžaduje čl. 7/2 směrnice, se tak týká i jejího postupu, a výklad Ministerstva vnitra – jenž navíc zjevně není jediným možným výkladem textu zákona – proto po mém soudu není konformní s evropským právem.

c) Prokazování občanství EU u kandidátů

Občan EU, který chce být zapsán do dodatku seznamu voličů, aby mohl vykonávat své aktivní volební právo, musí obecnímu úřadu prokázat mj. „státní občanství státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva“ (§ 28/1 ZVO). Zápis do dodatku však není podmínkou pro výkon pasivního volebního práva; lze si tedy snadno představit situaci, kdy občan EU v určité obci kandiduje do zastupitelstva, ale přitom sám hlasovat nemůže. Údaj o státní příslušnosti se neuvádí ani na kandidátní listině a – na rozdíl od uvedení trvalého pobytu – není ani povinnou součástí prohlášení kandidáta.

Vzhledem k obecné formulaci § 23/2/e, podle níž obecní úřad v rámci registračního řízení rozhodne o škrtnutí kandidáta, který nespĺňuje podmínky volitelnosti podle § 5/1 ZVO, by se

mohlo zdát, že úřad může vzdor absenci výslovné úpravy podmínku státní příslušnosti ověřit z jiných zdrojů (především z evidence obyvatel). Jak se však ukázalo z odpovědi, které jsem obdržel od některých úřadů, tato praxe rozhodně není pravidlem. Příkladem je následující reakce: „Kandidáti, ucházející se o zvolení do ZMČČ, musí mít trvalé bydliště v městské části Brno-Černovice. Zjišťování státního občanství není záležitostí Úřadu městské části Brno-Černovice, ale volební strany, která kandidáta navrhuje. Státní občanství se neuvádí ani v kandidátních listinách, ani v prohlášeních kandidátů, které se doručují Úřadu městské části.“¹²

Nedomnívám se, že by tento postup vedl k závažným závadám: na absenci pasivního volebního práva u cizince z třetích států může upozornit kdokoli (např. konkurenční volební strana či jednotlivý volič) a volební zákonodárství pak takový problém umožňuje řešit i po volbách v rámci řízení o neplatnosti volby kandidáta. Přesto by bylo vhodné doplnit údaj o státním občanství mezi povinné součásti prohlášení kandidáta a žádat po obecních úřadech, aby jej v rámci registračního procesu ověřovaly.

(Jsem si vědom toho, že tento problém může mít vliv i na výše uvedené celkové údaje o kandidujících občanech EU. Pokud některé obecní úřady tuto skutečnost nijak nezjišťují, může to pochopitelně vést k tomu, že se o takovém kandidátovi nedozvěděly, a proto údaj o něm nevedly ani do odpovědi na můj dotazník.)

d) Zákaz členství v politických stranách

Právo sdružovat se v politických stranách Listina zaručuje pouze občanům. Běžný zákon by sice mohl tuto možnost rozšířit i na další osoby (protiústavní by bylo pouze užší vymezení), na rozdíl od volebního práva se tak však nestalo a stále platí původní úprava, která členství v politických stranách omezuje pouze na občany ČR (srov. § 2/3 zákona o politických stranách).¹³

Ve volbách do zastupitelstev mají právo kandidovat nejen politické strany, ale také nezávislí kandidáti a jejich sdružení. Jejich postavení však není shodné: zatímco politická strana může podat kandidátní listinu bez dalšího, sdružení nezávislých kandidátů i nezávislý kandidát musí navíc předložit petici se stanoveným počtem podpisů voličů. V případě sdružení nezávislých kandidátů je tento počet bez ohledu na velikost obce či města stanoven ve výši 7% obyvatel, což ve větších městech efektivně vylučuje úspěch takové iniciativy; extrémním případem je zastupitelstvo hlavního města Prahy, kam by mohlo sdružení nezávislých kandidátů při shromáždění více než 80 tisíc podpisů (Antoš 2008: 61–63). V případě petice na podporu samostatného nezávislého kandidáta se sice procento ve větších městech snižuje (v Praze by to tedy bylo „jen“ 17 tisíc podpisů), ani tato možnost však nemůže vést k získání mandátu. Důvodem je konstrukce volebního systému, který volební straně přičítá hlasy za všechny její kandidáty, pro které volič hlasoval, pak na základě tohoto součtu rozděluje mandáty mezi jednotlivé listiny, a teprve poté je obsazuje konkrétními osobami. Listina s jedním nezávislým kandidátem však může od každého voliče získat nejvýše jeden hlas, což vede k zásadnímu znevýhodnění; v městech s větším počtem členů zastupitelů je dokonce matematicky vyloučeno, aby takový nezávislý kandidát uspěl, protože ani hlas od všech voličů by mu nestačil k překonání přirozeného prahu.

Je proto zjevné, že kandidáti na listinách politických stran mají výrazně větší šanci na úspěch ve volbách než kandidáti ucházející se o zvolení jiným způsobem. Politické strany sice

mohou na listinu zařadit kohokoliv, tedy i nestraníka. Pokud se však někdo nemůže účastnit činnosti politické strany, pravděpodobnost, že si jej zařadí na kandidátku, se snižuje; jde tedy o nepřímou diskriminaci občanů EU.

Evropské právo neobsahuje žádnou výslovnou úpravu, která by se věnovala členství občanů EU v politických stranách, nelze proto tvrdit, že by šlo o jednoznačný rozpor. Přesto nelze přehlédnout, že tato situace má vliv na podmínky, za kterých občané EU mohou vykonávat své pasivní volební právo. Česká republika v tomto ohledu není ojedinělá, ve státech EU se lze setkat s rozličnými přístupy: některé občanům EU členství v politických stranách umožňují bez dalšího, jiné uplatňují zvláštní podmínky, jiné mají úpravu shodnou s ČR. V literatuře se však zhusta vyskytují názory, podle nichž taková úprava brání *efektivnímu* výkonu volebního práva občanů EU, a proto by ji v případě sporu Soudní dvůr měl v souladu se svou doktrínou označit za odporující evropskému právu (srov. Lundberg 1995).

Problému se navíc dotýká i evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Čl. 11 dává každému právo sdružovat se, což zahrnuje i právo sdružovat se v politických stranách. Čl. 16 sice dodává, že „nic v člancích 11 (...) nemůže být považováno za bránící Vysokým smluvním stranám uvalit omezení na politickou činnost cizinců“, v kontextu Evropské unie však věc není tak jednoznačná, jak by se mohlo zdát. V roce 1995 ESLP řešil dopady čl. 16 v případě *Piermont v. Francie*,¹⁴ kde šlo o omezení svobody shromažďování ve vztahu k občance Spolkové republiky Německo (a člence Evropského parlamentu) na území, spadající pod suverenitu Francie. Vzhledem k tomu, že stížnost směřovala proti jednání, které nastalo v roce 1986, soud neakceptoval argumentaci evropským občanstvím (které v tehdejší době ještě neexistovalo). Přesto aplikaci čl. 16 vyloučil s odůvodněním, že stěžovatelka je občankou členského státu Evropské unie, a k tomu navíc členkou Evropského parlamentu (bod č. 64), a konstatoval porušení Úmluvy. Argumentace členstvím v Evropském parlamentu znemožňuje, abychom tento případ bez dalšího vztáhli na všechny evropské občany. Na druhou stranu však nelze přehlédnout, že se evropská integrace od roku 1986 výrazně prohloubila. Vzhledem k pojetí Úmluvy jako živoucího dokumentu, který odráží vývoj v oblasti lidských práv, se proto pochybnosti o aplikaci čl. 16 na občany EU podstatně zvyšují (viz též Lambert 2007: 25–26).

5. Závěr

Výsledkem práce je několik zjištění:

1. Pokud by byla akceptována zásadní připomínka veřejného ochránce práv k věcnému zámeru nového volebního zákoníku a volební právo do zastupitelstev obcí získali i cizinci z třetích států s trvalým pobytem v ČR, jejich vliv na výsledky voleb by s vysokou pravděpodobností nevedl ke vzniku zvláštních volebních stran, ale spíše k jejich zastoupení na kandidátkách stávajících subjektů. Lze tedy přisvědčit tezi VOP, podle níž by toto rozšíření přispělo k další integraci cizinců a řešení případných problémů vzájemného soužití.
2. Zhruba třem pětina občanů EU s bydlištěm v České republice, kteří zde nemají trvalý pobyt, volební zákon odpírá výkon volebního práva do zastupitelstev obcí, což je v přímém rozporu s evropským právem. Vhodným řešením by byla novelizace ZVO, není však

nezbytná; řešením by mohl být také eurokonformní výklad pojmu „trvalý pobyt“, který lze ve vztahu k občanům EU vyložit jako „registrované místo pobytu“ na území ČR.

3. Z těch občanů EU, kterým zákon volit do zastupitelstev obcí umožňuje, své právo vykonávají jen zhruba 2,5 procenta, což je řádově méně, než kolik činí evropský průměr. Podstatným důvodem tohoto rozdílu je značná nevstřícnost orgánů veřejné správy: nejenže nedělají nic pro jejich zapojení do voleb (například tím, že by byli aktivně osloveni), ale naopak jim rigidním výkladem právních předpisů účast ve volbách komplikují. Rozlišování mezi českými občany a občany EU z hlediska nutnosti registrace je zjevně neodůvodněnou a diskriminační překážkou.
4. Jen zcela mizivé množství občanů EU se uchází o zvolení do zastupitelstva, což může souviset s tím, že se nemohou stát členy politických stran. Také tuto překážku by sice bylo vhodné odstranit novelizací zákona, soudím však, že i zde lze problém překlenout eurokonformním výkladem zákona o politických stranách („občan“ znamená i „občan EU“).

Poznámky:

1. První čtyři státy ji podepsaly 5. února 1992 (Dánsko, Itálie, Švédsko a Spojené království), v účinnost vstoupila po dosažení čtyř ratifikací 1. května 1997. Do současné doby ji podepsalo celkem 13 států, pět z nich (včetně České republiky) ji však následně neratifikovalo. Účinná je tak pouze pro Albánii, Dánsko, Finsko, Island, Itálii, Nizozemsko, Norsko a Švédsko. Existuje však řada zemí, které sice Úmluvu neratifikovaly, volební právo cizincům však – s různými podmínkami – poskytují (např. Irsko, Spojené království, Belgie, Lucembursko, Španělsko atd.).
2. Tato teze však není zcela jednoznačná: Spolkový ústavní soud v Německu v roce 1990 rozhodl o protiústavnosti volební úpravy ve Šlesvicku-Holštýnsku a Hamburku, která v omezené míře poskytovala volební právo i cizincům, a to s argumentací, že cizinci nejsou součástí „lidu“, od něhož veškerá státní moc odvozuje svoji legitimitu (více viz Klumeyer a Papademetriou 2009: 24–29).
3. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.
4. Stav, kdy ústavní předpisy cizincům politická práva negarantují, ale v praxi jsou jim přiznávána, je v Evropě poměrně obvyklý, a bylo tomu tak už před přijetím Maastrichtské smlouvy (srov. Frowein 1987: 2087).
5. Samotný proces získávání informací přinesl řadu zajímavých poznatků o tom, jak funguje v praxi systém datových schránek a s jakými problémy se žadatel o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. může setkat. Bohužel výrazně vybočují z rámce tohoto příspěvku, proto je na tomto místě neuvádím, mám však v úmyslu je zpracovat samostatně.
6. Z důvodů, které budou vysvětleny dále v části 4.c, nemusí být údaje o počtu kandidátů a zvolených bez státního občanství úplné.
7. Přepočítání na tomto místě provádím na základě podílu počtu voličů v dodatku k seznamu v jednotlivých obcích k počtu občanů EU, kteří v nich mají trvalý pobyt. Tento způsob výpočtu je přesnější než vztahovat údaje posbírané na vzorku obcí k celkovému počtu občanů EU trvale pobývajících v ČR: pozorný čtenář by však z tabulky mohl nabýt dojmu, že je můj výpočet nesprávný, proto doplňuji toto vysvětlení.
8. Tomu odpovídá i ustálená judikatura Ústavního soudu (srov. zejména nálezy ÚS ze dne 30. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02). V sérii nálezů k problematice účelového stěhování voličů před volbami do zastupitelstev obcí v roce 2010 (Hřensko, Karlova Studánka apod.) Ústavní soud tuto judikaturu doplnil o závěr, podle něhož z pojmu samosprávy vyplývá požadavek, aby voliči neměli toliko „formální“ trvalý pobyt v obci, ale je třeba, aby byli skutečnou součástí územního společenství osob, které si prostřednictvím voleb do zastupitelstva obce volí své zástupce a svěřují jim podstatnou část

- svého práva na výkon obecní samosprávy (srov. např. nález ÚS ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl.ÚS 59/10, bod č. 35n.).
9. Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v účinném znění.
 10. Ve výjimečných případech lze trvalý pobyt povolit i dříve, záleží však na správním uvážení Ministerstva vnitra a musí k tomu existovat humanitární či jiné důvody hodné zvláštního zřetele, nebo musí být takový pobyt v zájmu České republiky (srov. § 87g odst. 2 a 3 zákona č. 326/1999 Sb., v účinném znění).
 11. Přesný výklad pojmu bydliště (angl. *residence*) směrnice neposkytuje, je však zřejmé, že jde o pojem nadřazený trvalému pobytu na území státu. Vyplývá to ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Trvalému pobytu (angl. *permanent residence*) se věnuje kapitola IV., právo na něj občan EU vzniká po pěti letech nepřetržitého legálního pobytu na území dané členského státu. Pro podrobnější výklad srov. Arnall et al. 2006: 671–688, a zejména Kaczorowska 2011: 650n.
 12. Dopis ÚMČ Brno-Černovice ze dne 1. června 2006.
 13. Zákon č. 494/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v účinném znění. Jak mne upozornil jeden z anonymních recenzentů, za což bych mu rád poděkoval, podle původního znění § 2 odst. 3 z roku 1991 bylo státní občanství jen podmínkou členství *s právem volit a být volen do orgánů strany*, jiné (zvláštní) členství tedy bylo dovoleno. V roce 1994 však zákonem č. 117/1994 Sb. došlo k novelizaci do současné podoby, podle níž členem strany nebo hnutí (bez dalšího rozlišování) může být pouze občan.
 14. Rozsudek ze dne 27. dubna 1995, App. No. 15773/89 a 15774/89, HUDOC.

Použitá zdroje:

- Antoš, Marek. 2008. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha.
- Antoš, Marek. 2007. „Volební právo cizinců žijících v České republice.“ In: *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky. Evropeizace ústavních systémů*. Ed. Věra Jirásková. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 136–138.
- Arnall, Anthony et al. 2006. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Beckman, Ludvig. 2006. „Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote?“ *Citizenship Studies* 10, č. 2, 153–165.
- Český statistický úřad. 2011. *Počet obyvatel v obcích k 1. 1. 2011 (kód: e-1301-11)*. Praha: Český statistický úřad.
- Evropská komise. 2002. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections*. COM(2002)260 final. Brusel: Evropská komise.
- Dahl, Robert. 1995. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Frowein, Jochen A. 1987. „Concluding Report to the Heidelberg Colloquium on the Legal Position of Aliens in National and International Law.“ In: *The Legal Position of Aliens in National and International Law*. Eds. Jochen A. Frowein a Torsten Stein. New York: Springer, 2081–2090.
- Halász, Ivan. 2008. „Volebné hranice politického spoločenstva na štátnej úrovni a hlavné kritéria definície členstva.“ *Právny obzor* 92, č. 5, 376–387.
- Herdegen, Matthias. 1987. „Political Rights and Other Aspects of Resident Status.“ In: *The Legal Position of Aliens in National and International Law*. Eds. Jochen A. Frowein a Torsten Stein. New York: Springer, 2003–2018.

- Kaczorowska, Alina. 2011. *European Union Law*. London: Routledge.
- Klusmeyer, Douglas B. a Papademetriou, Demetrios G. 2009. *Immigration Policy in the Federal Republic of Germany: Negotiating Membership and Remaking the Nation*. Oxford: Berghahn Books.
- Lambert, Helène. 2007. *The scope of the rights and freedoms of aliens under the ECHR*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Lundberg, Erik. 1995. „Political Freedoms in the European Union.“ In: *A Citizens' Europe. In Search of a New Order*. Eds. Allan Rosas a Esko Antola. London: Sage Publications, 113–134.
- Ministerstvo vnitra. 2006. *Metodika k vedení stálého seznamu voličů a jeho dodatku – pro obecní úřady v obcích, kde se konají pouze volby do zastupitelstev obcí*. Praha: Ministerstvo vnitra (<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/volby/2006/metodika1.html>).
- Ministerstvo vnitra. 2011. *Vyhodnocení zásadních připomínek uplatněných v meziresortním připomínkovém řízení k věcnému záměru volebního zákoníku. Materiál pro jednání vlády*. Praha: Ministerstvo vnitra.
- Smith, Melanie a Shaw, Jo. 2006. „Changing Politics and Electoral Rights: Lithuania's Accession to the EU.“ In: *Migration, Diasporas and Legal Systems in Europe*. Eds. Prakash Shaw a Werner Menski. London, New York: Routledge-Cavendish, 145–163.
- Šejvl, Michal et al. 2009. *Aplikace práva EU v České republice. Vybrané problémy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR.