

MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT AND FOREIGNERS¹

MAREK ANTOŠ

Faculty of Law, Charles University in Prague, Czech Republic

Abstract in original language

V posledních dvaceti letech patří k evropským trendům rozšiřování politických práv cizinců, zejména na místní úrovni. Příspěvek se zabývá jeho naplňováním v ČR a možnostmi dalšího rozvoje, zejména pokud jde o podmínky pro případné poskytnutí volebního práva do zastupitelstev obcí také cizincům ze států mimo EU, a jeho případný vliv na volební výsledky.

Key words in original language

volební právo, cizinci, občané EU, zastupitelstva obcí

Abstract

Expansion of political rights of foreigners, especially at the local level, has been a trend in Europe for the last twenty years. The paper deals with its impact on the Czech Republic and possible further development, and especially with the environment for potential widening of the voting rights in the local councils elections also to foreigners from non-EU countries.

Key words

voting right, foreigners, EU citizens, local councils

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 lidsko-právních dokumentech, které vznikly v druhé polovině 20. století, jsou proto politická práva zpravidla garantována pouze jim.² Česká Listina základních práv a svobod, ač přijata až na počátku 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).

¹ Příspěvek vznikl s finanční podporou GA ČR, projekt. č. P408/11/P366.

² Srov. přehled v Herdegen, M.: Political Rights and Other Aspects of Resident Status. In: Frowein, J. A., Stein, T. (eds.): **THE LEGAL POSITION OF ALIENS IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW**. New York: Springer, 1987, str. 2003-2018.

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.³ Praxe států však není jednotná a diskuse o politických právech cizinců stále probíhá.⁴ 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 o jeho rozpočtu.⁵

Není s podivem, že zvlášť významná je tato otázka v Evropě, kde již desítky 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.⁶ 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.⁷ Téměř polovina členských států

³ Viz např. Halász, I.: Volebné hranice politického spoločenstva na štátnej úrovni a hlavné kritéria definície členstva. **PRÁVNÝ OBZOR**, č. 5/2008, str. 376–387.

⁴ Obecnější shrnutí argumentů pro i proti nabízí např. Beckman, L.: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? **CITIZENSHIP STUDIES**, č. 2/2006, str. 153–165.

⁵ Srov. Dahl, R.: **DEMOKRACIE A JEJÍ KRITICI**. Praha: Victoria Publishing, 1995, str. 110–112. a Dahl, R.: **ON DEMOCRACY**. New Haven: Yale University Press, 1998, str. 20–22.

⁶ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, CETS no. 144.

⁷ 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, Nizozemí, 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.).

EU vzdor tomu poskytuje právo volit v obecních volbách i občanům třetích zemí.⁸

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,⁹ byla zavedena pouze na úrovni prováděcího zákonodárství, konkrétně přijetím nového zákona o volbách do zastupitelstev obcí (dále jen „ZVO“).¹⁰ 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.¹¹ 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 impulsem 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 věcnému 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

⁸ Viz přehled v Smith, M., Shaw, J.: *Changing Politics and Electoral Rights: Lithuania's Accession to the EU*. In Shah, P., Menski, W. (eds): **MIGRATION, DIASPORAS AND LEGAL SYSTEMS IN EUROPE**. London, New York: Routledge-Cavendish, 2006, str. 146–148

⁹ 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 nějž veškerá státní moc odvozuje svoji legitimitu (více viz Klusmeyer, D. B., Papademetriou, D. G.: **IMMIGRATION POLICY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: NEGOTIATING MEMBERSHIP AND REMAKING THE NATION**. Oxford: Berghahn Books, 2009, str. 24–29).

¹⁰ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

¹¹ 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. Froewein, J. A.: *Concluding Report to the Heidelberg Colloquium on the Legal Position of Aliens in National and International Law*. In: Froewein, J. A., Stein, T. (eds.): **THE LEGAL POSITION OF ALIENS IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW**. New York: Springer, 1987, str. 2087.

do zastupitelstev obcí i krajů přiznal aktivní i pasivní volební právo všem cizincům z třetích zemí s povoleným trvalým pobytem.¹² 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 příspěvku je proto přispět do diskuse o možném rozšíření politických práv cizinců, a to prozkoumáním, jak velký dopad by takové rozšíření mohlo mít na výsledky voleb. Práce je součástí širšího výzkumu a navazuje na průzkum využívání volebního práva občany EU.¹³

2. CIZINCI V ČESKÉ REPUBLICĚ

Pobyt cizinců v ČR 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 (§6 5). V případě občana EU se rozlišuje přechodný pobyt nad tři měsíce (§ 87a) a trvalý pobyt (§ 87g). Počty cizinců v jednotlivých těchto režimech jsou následující:

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

Tabulka č. 1: Počet cizinců s pobytem na území ČR k 30. 4. 2011¹⁴

¹² Srov. Ministerstvo vnitra: Vyhodnocení zásadních připomínek uplatněných v meziresortním připomínkovém řízení k věcnému záměru volebního zákoníku. (Materiál pro jednání vlády), 2011, str. 14-18.

¹³ Jeho předběžné výsledky jsem v červnu 2011 prezentoval na konferenci, Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století (PF UK, 18.–19. května 2011). Sborník s písemnou verzí příspěvku je dosud v tisku.

¹⁴ Údaje mi 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:

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

Tabulka č. 2: Cizinci s trvalým pobytem starší 18 let podle země původu¹⁵

¹⁵ Údaje o počtu cizinců mi poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie a jsou aktuální k 30. 9. 2010; všechna dále uvedená data o počtech cizinců pocházejí ze stejného zdroje a ke stejnému datu. Výpočet podílu na celkovém počtu voličů vychází z údajů o počtu voličů ve volbách do zastupitelstev obcí, které se konaly 15.–16. 10. 2010 a jsou převzaty z volebního serveru ČSÚ (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.

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

Podíl 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 %
$\geq 1,5$ %	480	7,7 %
≥ 1 %	900	14,4 %
$\geq 0,5$ %	1 557	24,9 %
> 0 %	1 103	17,6 %
0 %	1 483	23,7 %
CELKEM	6 251	100 %

Tabulka č. 3: Rozložení obcí podle procenta cizinců¹⁶

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. ZÁVĚR

Ze statistik o pobytu cizinců na území ČR vyplývá, že pokud by byla akceptována zásadní připomínka Veřejného ochránce práv k věcnému záměru 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 zvláštní volební 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.

¹⁶ Údaje o počtu cizinců mi poskytlo Ředitelství služby cizinecké policie a jsou aktuální k 30. 9. 2010; všechna dále uvedená data o počtech cizinců pocházejí ze stejného zdroje a ke stejnému datu. Výpočet podílu na celkovém počtu voličů vychází z údajů o počtu voličů ve volbách do zastupitelstev obcí, které se konaly 15.–16. 10. 2010 a jsou převzaty z volebního serveru ČSÚ (www.volby.cz).

Literature:

- Beckman, L: Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? **CITIZENSHIP STUDIES**, č. 2/2006, str. 153–165.
- Dahl, R: **DEMOKRACIE A JEJÍ KRITICI**. Praha: Victoria Publishing, 1995.
- Dahl, R.: **ON DEMOCRACY**. New Haven: Yale University Press, 1998
- Halász, I.: Volebné hranice politického spoločenstva na štátnej úrovni a hlavné kritéria definície členstva. **PRÁVNÝ OBZOR**, č. 5/2008, str. 376–387.
- Herdegen, M.: Political Rights and Other Aspects of Resident Status. In: Frowein, J. A., Stein, T. (eds.): **THE LEGAL POSITION OF ALIENS IN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW**. New York: Springer, 1987.
- Klusmeyer, D. B., Papademetriou, D. G.: **IMMIGRATION POLICY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: NEGOTIATING MEMBERSHIP AND REMAKING THE NATION**. Oxford: Berghahn Books, 2009.
- Ministerstvo vnitra ČR: Vyhodnocení zásadních připomínek uplatněných v meziresortním připomínkovém řízení k věcnému záměru volebního zákoníku. (Materiál pro jednání vlády.), 2011.
- Smith, M., Shaw, J.: Changing Politics and Electoral Rights: Lithuania's Accession to the EU. In: Shah, P., Menski, W. (eds): **MIGRATION, DIASPORAS AND LEGAL SYSTEMS IN EUROPE**. London, New York: Routledge-Cavendish, 2006.

Contact – email

antos@prf.cuni.cz