

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2013 | Vol. 5 | No. 1 | ISSN 1803-8220

MACHOVÁ, Zuzana (2013). Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití. *Acta Politologica* 5, 1, 69-81. ISSN 1803-8220.

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

Internetový recenzovaný časopis vydává
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,
Katedra politologie Institutu politologických studií

Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití¹

Zuzana Machová²

Abstract

The article sets itself a task to evaluate the using of voting right by foreign nationals in local elections in the Czech Republic. It shows the approach of other member states of European Union to the voting right of foreign nationals in local elections, the legislative framework and the legal position of foreign nationals in the Czech Republic. The centre point of the article lies in the real experience of the foreign nationals, mayors and workers of municipal authorities with voting right in the local elections. Information gained during the research allows to study the practice of voting right. During the research there were discovered reasons why the foreign nationals participate or not in local elections. There were explained opinions of foreign nationals about the quality of information of their possibility to participate in local elections and about the conditions of voting right declared by state. Opinions and ideas of foreign nationals are compared with the opinions and experience of mayors or workers of municipal authorities and state institutions. The research was originally part of the diploma thesis worked out by Zuzana Machova at the Institute of Political Studies at Faculty of Social Science at Charles University in Prague.

Key words: *electoral law, local elections, foreign nationals, municipality, European Union, european law*

Úvod

K posílení vzájemných vazeb mezi jednotlivými členskými státy Evropské Unie a k prohloubení jejich spolupráce jsou v rámci 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 prove-

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. P408/10/0811 „Nástroje slučování fragmentovaných lokálních samospráv. Zkušenosti a praxe evropských zemí a analýza jejich možného využití v České republice“. Šetření, jehož výsledky jsou zahrnuté v článku, je obsažené v diplomové práci Zuzany Machové, která byla obhájena na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a která obdržela pochvalu děkana za vynikající diplomovou práci. Za diplomovou práci získala autorka také Cenu Josefa Hlávky.

² Mgr. Zuzana Machová je absolventkou Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, U kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice. Kontakt: zuzana_machova@centrum.cz.

deny 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 zahrnuty změny, které v současnosti opravňují cizince, pocházející z členských států Evropské unie, k výkonu volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí.

Počet cizích státních příslušníků, žijících na českém území, se každoročně zvyšuje. Podle tiskové zprávy k Předběžným výsledkům Sčítání lidu, domů a bytů, zveřejněné v prosinci roku 2011, dochází k nárůstu obyvatel především kvůli počtu imigrujících obyvatel, kterých je přibližně o 261 procent více než tomu bylo před deseti lety. Podle údajů z předběžných výsledků sčítání lidí bylo tedy v České republice, k březnu roku 2011, přes 10,5 miliónů obyvatel. Z celkového počtu lidí bylo cizinců necelých 450 tisíc. Nejčastěji se jedná o cizince s ukrajinským, vietnamským a ruským občanstvím. Mezi cizinci z členských států Evropské unie pak tvoří nejpočetnější skupinu Slováci, Němci a Poláci. 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 [2008], 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 Balík [2010], Bernard [2012], Lebeda [2009], Šaradín, Outlý [2004] aj. Otázce volebního práva cizinců se ale většina odborníků věnuje spíše okrajově. Volebním právem cizinců, zpravidla v evropském kontextu, se pak více zabývají zahraniční autoři (např. Earnest [2003], Groenendijk [2008], Martiniello [2006], Waldrauch [2006]). Nelze samozřejmě opomenout právní aspekty celého tématu a práci odborníků, kteří tuto problematiku řeší (např. Antoš [2007]). Otázka volební účasti cizích státních příslušníků, možných dopadů na volební výsledky, politický systém i fungování samosprávy obcí je ale natolik důležitou problematikou, které by měla být v politologické diskuzi v České republice i v budoucnosti věnována dostatečná pozornost. O aktuálnosti problematiky svědčí i stále probíhající diskuze na parlamentní úrovni, týkající se možného rozšíření volebního práva i na občany z takzvaných třetích zemí.³

Článek shrnuje výsledky šetření, které bylo zaměřeno na postoje a zkušenosti vybraných cizinců, starostů a zástupců městských úřadů na možnost účasti cizích státních příslušníků v komunálních volbách. Cílem výzkumu bylo nalezení odpovědí především na tyto otázky:

1. Jaký je postoj cizinců k možnosti výkonu volebního práva?
2. Jsou cizinci informováni o možnostech jejich aktivního volebního práva?
3. Jaké důvody mohou cizince odradit od aktivní účasti ve volbách?
4. Jak je v současnosti v České republice systém přiznávání volebního práva cizincům nastaven?

K dosažení výše zmiňovaných cílů bylo použito kvalitativního šetření případové studie. Kvalitativní výzkum umožňuje základní prozkoumání této problematiky. Pomocí různých metod se případová studie snaží o hloubkové prozkoumání jednoho nebo několika málo případů a o jejich následné porozumění [Jelínková 2011: 196]. Omezení se na jeden nebo několik málo případů je podle Witzela výhodou případové studie, která tak umožní intenzivnější soustředění a přinese tak hlubší a komplexnější výsledky [Steiner 2002: 363]. Po vzoru mnohých autorů se při výběru zkoumaného vzorku postupovalo v duchu metody případové

³ Ani na jaře roku 2012 vládou schválený věcný záměr volebního zákoníku nepřinese rozšíření volebního práva i na občany z takzvaných třetích zemí.

studie „*dimensional sampling*“ [Steiner 2002: 367-368]. Byl vytvořen užší výzkumný vzorek, který byl i přesto pro účely šetření relevantním. „*Síla kvalitativních dat nespočívá v množství sledovaných lidí, ale ve schopnosti výzkumníka, dobře poznat několik lidí v jejich kulturním kontextu. Testem kvalitativního výzkumu není odhalit zdánlivě nekonečnou rozmanitost jedinečných lidských bytostí, ale osvětlit život několika dobře vybraných lidí.*“ [Hendl 2008: 55]. Ve snaze o zodpovězení výzkumných otázek byly tedy hledány pouze ty případy, které se jevily jako nejvhodnější.

Pro účely vlastního výzkumu byli vybráni cizinci z členských států Unie, dlouhodobě žijící na území České republiky a starostové nebo zástupci městských úřadů z obcí, ve kterých byli cizinci hlášeni k trvalému pobytu. Účelem výběru respondentů z řad cizinců i starostů byla snaha o konfrontaci jednotlivých postojů a zkušeností s volebním právem. Výzkum byl zaměřen na cizince jedné národnosti. Pro výběr vhodné národnostní skupiny byla stanovena kritéria minimální územní koncentrovanosti, slabé integrace do společnosti a jazykové bariéry. Těmto požadavkům nakonec nejvíce odpovídala nizozemská národnost.

V posledních letech si občané Nizozemska stále častěji vybírají jako svou cílovou destinaci právě Českou republiku. Pronajímají i kupují si nemovitosti, plánují zde důchodový odpočinek, podnikají i zakládají rodiny. Nizozemsko je České republice územně vzdálené, má jiné návyky a tradice, lidé mají odlišnou mentalitu i jazykovou bariérou. Občané Nizozemska nejsou v České republice územně koncentrovaní ani silně integrovaní. Slovenští, polští i němečtí občané tvoří sice na území České republiky nejvyšší podíl ze všech ostatních cizinců z členských států Unie, ale ani v jednom případě se nejedná o vzorek, který by byl pro účely výzkumu ideálním.⁴

Kritériem výběru cizinců bylo tedy nizozemské občanství, povolení k trvalému pobytu na území České republiky a splnění všech dalších zákonem stanovených podmínek pro přiznání volebního práva. Důležitou podmínkou pak byla aktivní účast cizince ve volbách do zastupitelstev obcí. Tuto podmínku aktivního využívání volebního práva bylo však v průběhu hledání nových případů stále složitější naplnit a tak byl okruh potencionálních respondentů rozšířen i na cizince, kteří splňovali všechny podmínky pro výkon volebního práva, ale z důvodu neznalosti svých práv se voleb neúčastní.⁵

Pro výzkumné šetření byli vybráni čtyři cizinci s nizozemským občanstvím a čtyři zástupci městských úřadů. Ve snaze o získání co nejpřesnějších informací a odpovídajících názorů byli v případě zástupců obcí osloveni starostové. V doplňkových rozhovorech, zpravidla v případě zjištění rozporuplných a nejasných informací, byly pak otázky kladeny i odpovědným pracovníkům příslušných úřadů a státních institucí.

Všechny obce, ve kterých jsou cizinci hlášeni k trvalému pobytu, se nacházejí v Králo-

⁴ Slovenská komunita je na území České republiky druhou největší. (Nejvíce cizinců pochází z Ukrajiny). Přesto si jsou Češi a Slováci natolik historicky i jazykově blízcí, že je téměř nemožné je na českém území považovat za cizince. Němečtí i polští občané patří mezi národy, které na území České republiky pobývají již desítky let. Německo i Polsko je s Čechami územně i historicky spojeno. Polská menšina je typická svou územní koncentrovaností. Polských obyvatel je v některých částech České republiky tolik, že se na ochranu jejich práv vztahují dokonce i menšinové zákony České republiky. Orgány státní správy mají navíc zkušenosti s komunikací s polskými obyvateli a tak jejich integrace do české společnosti je mnohem jednodušší. Německé obyvatelstvo v České republice pro změnu zase patří mezi cizince k velmi rychle stárnoucí skupině a nebo je místy natolik asimilované, že je velmi těžké rozeznat k jaké národnosti se hlásí.

⁵ Aby bylo dosaženo všech předem stanovených cílů, byli tedy nakonec do výzkumu zahrnuti i respondenti, kteří nespĺňovali podmínku aktivní účasti ve volbách. Jejich názory a postoje byly pro účely šetření velmi přínosné.

véhradeckém kraji.⁶ Pouze jedna obec s počtem obyvatelstva něco málo přes dva tisíce patří mezi obce 2. stupně (s pověřeným obecním úřadem). Počet obyvatel se u tří zbývajících obcí pohybuje v rozmezí od 300 do 500 obyvatel. Mezi respondenty byly dvě ženy a šest mužů. Pro zachování anonymity byli jednotliví respondenti označeni písmeny. Z tohoto důvodu nejsou uvedeny ani názvy jednotlivých obcí.

Předmět výzkumného šetření patří v České republice mezi neprozkoumaná témata. Při hledání vhodných respondentů se tedy postupovalo nesystematicky, zpravidla formou dotazování zástupců různých státních institucí, městských úřadů i jednotlivých občanů České republiky. Zásadním problémem byly chybějící veřejně přístupné evidence cizinců. O počtu cizinců na českém území se sice vedou údaje na Ministerstvu vnitra, Ředitelství cizinecké policie a na stránkách Českého statistického úřadu, ale žádné z těchto statistik neumožňují získat informace o počtu cizinců příslušného státního občanství na úrovni obcí. Nejnovější výsledky ze Sčítání lidu, domů a bytů nabízejí sice údaje o počtu cizinců na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností, bližší informace z nich ale nelze vyčíst. V neprospěch hledání ideálních respondentů hrála i skutečnost, že samotné obce cizince neevidují a tak přehled jednotlivých zástupců o pobývajících cizincích byl téměř mizivý. Evidence o účasti cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí pak neexistuje vůbec a tak hledání cizinců, kteří by splňovali kritéria výběru, bylo velmi složité.

Většina případů byla tedy získána pomocí metody sněhové koule, která spočívá v hledání nových případů na základě doporučení jedinců, se kterými již rozhovor proběhl [Hartnoll 2003: 19]. Osobní kontakty hrály zásadní roli při získávání důvěry dalších cizinců. Vytvořila se tak poměrně slušná síť potencionálních respondentů, přesto ve většině případech byla ale neochota jedinců podílet se na výzkumu silnější než přesvědčující argumenty.

Pro sběr dat byla použita metoda polostrukturovaného rozhovoru. Scénář rozhovoru byl vytvořen zvlášť pro cizince i zástupce městských úřadů. Z důvodu nutné konfrontace postojů a názorů byly některé okruhy záměrně shodné pro obě skupiny respondentů. Konkrétní formulace otázek a jejich pořadí pak bylo tvořeno až na základě interakce s respondentem.⁷

Komparace přístupu členských států Unie k výkonu volebního práva cizinců

Možnosti nabývání volebního práva cizích státních příslušníků jsou uvnitř každého státu upraveny různými způsoby. Liší se i z hlediska typu voleb, kterých se mohou cizinci zúčastnit. Nejčastěji je jim umožněna participace při místních a regionálních volbách. V souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí stojí tedy na jedné straně skupina států, které nevylučují žádné cizince z jejich možnosti účasti ve volbách. Na druhé naopak ty státy, které volební právo přiznávají jen občanům z konkrétních zemí. David C. Earnest [2003] v této souvislosti hovoří o diskriminujících a nediskriminujících režimech. Slovo diskriminace používá ve smyslu omezeného přístupu k volebnímu právu na základě státní příslušnosti. Do první skupiny řadí z historické zkušenosti například Portugalsko nebo Velkou Británii, jejichž přístup k volebnímu právu cizinců je ovlivněn jejich koloniální minulostí [Earnest 2003: 9]. Za nediskriminující režimy považuje Davida C. Earnesta [2003: 11] takové státy, které

⁶ Z časových a finančních důvodů bylo toto první výzkumné šetření záměrně soustředěno na Královéhradecký kraj.

⁷ Celé znění scénáře rozhovoru je uvedeno v příloze diplomové práce Zuzany Machové, obhájené na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

přiznávají volební právo cizím státním příslušníkům bez rozdílu jejich státní příslušnosti. V současnosti se jedná o nejčastější formu volebního práva cizinců. Jediná podmínka, která je v tomto případě zpravidla požadovaná, je délka jejich pobytu na území cizího státu [Earnest 2003: 11].

Jen napříč Evropskou unií lze pozorovat rozdílné přístupy k výkonu volebního práva cizích státních příslušníků. Úroveň politické participace je závislá na možnostech, které konkrétní stát cizincům nabízí. Ty se samozřejmě stát od státu liší. Ať už se jedná o získávání přechodných či trvalých pobytů, nabývání státního občanství, jejich práva sdružování, účasti v politických stranách či samotného aktivního a pasivního volebního práva. Příčiny těchto rozdílů mezi státy lze hledat hned v několika rovinách.

V prvé řadě nelze opomenout skutečnost, že klíčový dokument Evropské unie, Směrnice Rady z roku 1994, definující pravidla pro výkon aktivního i pasivního volebního práva, je právní normou, která vyžaduje legislativní opatření členského státu. Směrnice je tedy závazná pokud jde o výsledek, kterého má být její cestou dosaženo, konkrétní metody si pak ale každý členský stát volí sám [Týč 2006: 95-96]. Už od samého počátku je tedy mezi státy vytvořen prostor pro stanovení vlastních pravidel, které se pak samozřejmě různou měrou odlišují. Čím přísnější podmínky jsou státem stanoveny, tím obtížnější je i zapojení cizích státních příslušníků do správy věcí veřejných.

Členské státy se také samozřejmě vyznačují i rozdílným politickým systémem. Liší se svým administrativním členěním, velikostí a funkcí teritoriálních, politických jednotek, postavením a mírou zodpovědnosti zástupců jednotlivých místních samospráv (Waldrauch 2003a: 6). Rozsah místní úrovně je proto v každém ze států chápán odlišným způsobem.

Marco Martiniello [2006: 83] pak považuje za jednu z příčin rozdílného přístupu jednotlivých členských států i jejich odlišné zkušenosti s migrační politikou. Kdy na jedné straně stojí státy, které se s vlnami migrujících obyvatel potýkají již několik desetiletí a na té druhé ty státy, pro které se téma migrace a politické participace cizinců stává důležitým teprve během posledních let.

V Evropské unii nalezneme členské státy, které přiznávají volební právo pouze státním příslušníkům členských států ale i ty, které aktivní a mnohdy i pasivní volební právo rozšířily i na státní příslušníky z jiných zemí. Pro větší přehled poslouží tabulka č. 1.⁸

Se vstupem do Evropské unie se členské státy zavázaly k udělení volebního práva na místní úrovni každému občanu Unie. Z tohoto hlediska se nabývání volebního práva liší pouze formálními požadavky, které si jednotlivé země stanovily. Podmínky upravující výkon volebního práva cizího státního příslušníka, včetně těch, které cizince vylučují z této možnosti, jsou v jednotlivých zemích zpravidla definovány jejich ústavou a příslušným zákonem. Mezi nejčastější podmínky pro výkon volebního práva patří například minimální délka pobytu cizince na území státu, která se obvykle pohybuje mezi dvěma až pěti lety nebo pobytový status, nejběžněji pak povolení k trvalému pobytu. Nutnost registrace cizince do seznamu nebo registru je dalším požadavkem většiny členských států. Pokud cizinec není v seznamu uveden, není mu výkon volebního práva umožněn.

⁸ Tabulka slouží ke shrnutí všech informací, které se o každém státu podařilo v souvislosti s tímto tématem zjistit. Hledání údajů o využívání volebního práva cizinců v členských státech Evropské unie bylo zkomplikováno nedostatkem příslušného materiálu, proto v případě některých států nejsou v tabulce uvedeny bližší podrobnosti (jako je například počet let pro získání trvalého pobytu) a jejich postoj k aktivnímu a pasivnímu volebnímu právu cizinců je označen pouze příslušným písmenem (viz legenda).

Tabulka č. 1: Volební právo cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí napříč členskými státy EU

STÁT	VOLEBNÍ PRÁVO				
	občané ze států EU			občané ze států mimo EU	
	aktivní	povinnost registrace pro výkon vol.práva	pasivní	aktivní	pasivní
Belgie	A	A	starosta, aldermen	5 let P	N
Bulharsko	TP	X	starosta	N	N
Česká rep.	TP(5 let)	A	starosta, místostarosta, radní Prahy	N	N
Dánsko	A	N	bez výjimek	3 roky P	A
Estonsko	A	X	A	TP(3 roky)	N
Finsko	A	N	bez výjimek	2 roky P	A
Francie	A	A	starosta, místostarosta	N	N
Irsko	A	N	bez výjimek	A	A
Itálie	A	A	starosta, místostarosta	N	N
Kypr	A	A	A	N	N
Litva	TP	X	A	TP(5 let)	A
Lotyšsko	A	A	A	N	N
Lucembursko	5 let P	A	starosta, aldermen	5 let P	A
Maďarsko	TP	N	starosta	A	N
Malta	A	A	A	N	N
Německo	A	A/N	bez výjimek/ starosta, místostarosta	N	N
Nizozemsko	TP(5 let)	N	bez výjimek	5 let P	A
Polsko	TP	A	starosta	N	N
Portugalsko	A	A	bez výjimek	2/3 roky P	4/5 let P
Rakousko	A	A/N	bez výjimek/ starosta, místostarosta,	N	N
Řecko	10 let P	A	starosta, místostarosta, předseda obecní rady	N	N
Rumunsko	A	X	A	N	N
Slovensko	TP	A	bez výjimek	TP(3 roky)	A
Slovinsko	A	X	A	TP(8 let)	N
Španělsko	A	A	bez výjimek	Norové	Norové
Švédsko	A	N	bez výjimek	3 roky P	A
Velká Británie	A	A	bez výjimek	Commonwealth, Irové	Commonwealth, Irové

Zdroj: Autorka.

Výsvětlivky: A – ano, N – ne, X – informace nenalezena, TP – trvalý pobyt, P – pobyt.

Nutnost registrace cizince pro výkon volebního práva: N – automatický průběh registrace, A/N – rozdílný přístup v jednotlivých spolkových zemích.

Pasivní právo: pokud členský stát neumožňuje občanům Unie kandidaturu nebo jmenování do určité funkce v obci, jsou tyto výjimky v tabulce zapsány.

Otázka pasivního volebního práva občanů Unie se opět v jednotlivých členských státech liší v omezeních, která při implementaci vnitrostátních prováděcích předpisů stanovila. Zpravidla se jedná o vyloučení občanů Unie z možnosti přímé kandidatury nebo jmenování do určitých funkcí místních zastupitelských orgánů, jako je starosta nebo místostarosta.

Z dvaceti sedmi členských států jich patnáct z nich rozšířilo volební právo i na občany, pocházející z nečlenských států Unie. Opět byly v jednotlivých státech stanoveny různé podmínky a pravidla pro nabývání aktivního, případně i pasivního volebního práva. Podle Davida C. Ernesta [2005: 26] bylo zaručení volebního práva občanům Unie prvním impulsem, který vedl v některých státech k jeho postupnému rozšiřování. Pozitivní zkušenosti a ohlasy s fungováním zavedených změn pak logicky zvedly vlnu dalších zájemců o jejich schválení. Mezi státy, které se pro ostatní staly inspirací, patří třeba Nizozemsko nebo severské země Švédsko a Finsko [Earnest 2005: 26].

Česká republika patří mezi dvanáct členských států Evropské unie, které přiznávají volební právo pouze občanům Unie. Ve srovnání s ostatními členskými státy nevybočuje extrémním způsobem svými pravidly z evropského standardu. Podmínky pro výkon volebního práva, které jsou u nás zákonem definované, nejsou příliš odlišné od podmínek, nastavených jinými členskými státy. Cizinci z členského státu Unie, žijícímu na území České republiky, je přiznáno volební právo pro volby do místních zastupitelstev pouze za podmínky, že je přihlášen v obci k trvalému pobytu a zapsán v dodatku ke stálému seznamu voličů. Standardní počet let, který cizince opravňuje k přiznání volebního práva, je v českém prostředí stanoven na pět let. Přestože některé členské státy mají tuto dobu kratší, najdou se i případy se shodným požadavkem nebo dokonce i mnohem přísnějším. Z pasivního volebního práva je občanům Unie, žijícím v České republice, znemožněna kandidatura na starostu, místostarostu nebo radního hlavního města Prahy. Pokud je v ostatních členských státech cizinec vyloučen z kandidatury na určitý post v zastupitelstvu, shodují se výjimky zpravidla s těmi, které jsou stanoveny v českém prostředí.

Názory cizinců, starostů a zástupců městských úřadů na volební právo cizinců v komunálních volbách: hlavní zjištění⁹

Postoj cizinců k možnosti výkonu volebního práva

Všichni oslovení cizinci přistupují k volebnímu právu zodpovědně. Uvědomují si, že by se každý člověk, který má volební právo, měl na rozhodování o složení nových zastupitelů podílet. Dva z respondentů se voleb již aktivně účastnili. Přestože oba tito respondenti pobývají na českém území více než patnáct let, k volebním urnám přistoupili pouze jednou a to během posledních voleb v roce 2010. Nutno poznamenat, že možnost účasti cizinců ve volbách do zastupitelstev obcí je možná až s přistoupením České republiky do Evropské unie. Od roku 2004 byly tedy uskutečněny pouze dvoje celostátní volby do obecních zastupitelstev.

Důvodů pro účast či naopak neúčast ve volbách může být podle respondentů z řad cizinců i starostů a pracovníků městských úřadů hned několik. Ve prospěch účasti hraje roli například snaha o zachování dosavadního obsazení zastupitelstva či naopak touha po změ-

⁹ V důvodu omezeného rozsahu článku jsou zde charakterizována pouze hlavní zjištění výzkumu. Všechny autentické názory, postoje cizinců a starostů, konkrétní citace jsou uvedeny v empirické části diplomové práce Zuzany Machové, obhájené na Institutu politologických studií FSV UK v Praze.

ně některých představitelů ve funkci zastupitele. Cizinci chtějí mít alespoň částečný podíl na obsazení nového zastupitelstva i možnost ovlivnit směr obce v dalších letech. Podle respondentů jsou holandsští cizinci, žijící v České republice, mnohdy staršími občany, kteří si zde chtějí užít pouze svého důchodového odpočinku a politické otázky tak už nemají potřebu řešit. Naopak mladé rodiny, které mají spoustu starostí s podnikatelskou činností a výchovou dětí se o tyto otázky pro změnu zatím ještě nezajímají.

Úroveň informovanosti o volebním právu

Jako jednu z příčin, proč se cizinci neúčastní voleb, vidí respondenti z řad cizinců i nedostatečnou informovanost. Samotným důkazem je i skutečnost, že dva respondenti se voleb neúčastnili, protože o této možnosti nevěděli. Z hlediska poskytování informací je podle respondentů systém dysfunkční a mělo by dojít k určitým změnám.

Nikdo z respondentů nebyl o možnosti účasti ve volbách informován příslušným městským úřadem nebo jinou kompetentní státní institucí. V neprospěch možnosti získat informace hraje nepřehlednost dostupných informací, nedostatečná existence překladů důležitých dokumentů alespoň do anglického jazyka i skutečnost, že nikdo z příslušných státních orgánů tyto informace vlastně neposkytuje. Podle odpovědi zástupců Odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra jsou informace cizincům, v souvislosti s výkonem volebního práva, poskytovány na internetových stránkách nebo prostřednictvím telefonických dotazů. Nikoho z respondentů ale nenapadlo hledat příslušné informace na internetových stránkách nebo dokonce vznášet telefonické dotazy. Na imigračním portálu Ministerstva vnitra jsou sice uvedeny informace v anglickém a ruském jazyce pro cizince jak ze zemí Evropské unie, tak i z takzvaných třetích zemí, ale týkají se spíše základních pravidel po příjezdu na české území, typů pobytů a pravidel pro podávání jednotlivých žádostí. Jediná informace, která se tohoto práva týkala, se objevila v souvislosti s vyvěšenými zásadami o způsobu hlasování ve volbách do zastupitelstev obcí. Ale pouze v českém jazyce. Informace o způsobu hlasování byly uvedeny v anglickém jazyce v případě voleb do Evropského parlamentu, konaných v roce 2009. Pokud jsou tedy opravdu informace o výkonu volebního práva cizinců na internetových stránkách Ministerstva vnitra vyvěšené, měly by být snadněji dohledatelné. I na stránkách Ministerstva zahraničních věcí jsou uvedeny pouze informace související s pravidly a povinnostmi pobytu cizince na českém území.

I cizinci, se kterými byl proveden rozhovor, si uvědomují, že je potřeba určité vlastní iniciativy, pokud mají o účast ve volbách zájem, přesto na úroveň informovanosti v České republice pohlíží velmi skepticky. Už jenom z důvodu mnohdy nepřehledných byrokratických postupů by byly jakékoliv kroky, vedoucí ke zlepšení informovanosti, cizinci vítány. Starostové a pracovníci městských úřadů zpravidla nepřipouští, že by cizinci byli špatně informováni. Pokud mají cizinci zájem, je ke všem potřebným informacím podle jejich názorů umožněn přístup. Zde vzniká rozpor názorů na úroveň poskytovaných informací mezi starosty či pracovníky městských úřadů a cizinci.

Dochází ale i k situacím, kdy zástupci městských úřadů poskytují cizincům některé informace z vlastní iniciativy.¹⁰ Nad rámec své pracovní náplně, aniž by jim to jakýkoliv právní předpis nařizoval, informují cizince o některých zásadních náležitostech, týkajících se volebního práva. Ve skutečnosti tím jen dokazují, že informovanost cizinců nefunguje dostatečným způsobem. Cizincům, pocházejícím z členských států Unie, je sice v České re-

¹⁰ Příkladem může být z vlastní iniciativy vytvořený dopis, který v praxi použili pracovníci městské části Prahy, k informování již aktivních cizinců o možnosti jejich účasti i v dalších volbách.

publice ve volbách do zastupitelstev obcí volební právo přiznáno, pokud ale většina cizinců ani o svém právu netuší, nejsou bohužel mechanismy nastaveny tak, aby pomáhaly k jejich integraci do společnosti.

Pasivní volební právo

Stejně jako aktivní volební právo je cizincům přiznáno i právo na kandidaturu do zastupitelstev obcí. Jelikož je podle zákona umožněno členství v politické straně pouze českým občany, nemohou cizinci kandidovat úplně za stejných podmínek jako občané České republiky. Cizinec tedy může kandidovat pouze formou nezávislé kandidatury. Z praxe ale vyplývá, že cizinec, jakožto nezávislý kandidát, může být uveden i na kandidátních listinách politických stran. V prostředí komunální politiky, kde velkou část mandátů získávají právě nezávislí kandidáti nebo sdružení nezávislých kandidátů nevyvolává vyloučení cizinců z této možnosti příliš emocí. Přesto se může požadavek českého občanství pro členství v politické straně nebo i pro funkci starosty či místostarosty odrazit na zájmu cizinců o kandidaturu do zastupitelstva obce.

Překážky ve výkonu volebního práva?

Cizinec, který překoná všechny překážky při zjišťování informací, splní všechny podmínky pro přiznání volebního práva a rozhodne se voleb zúčastnit, stojí před problémem jak volební lístek vlastně vyplnit. Pokud v českém prostředí nepobývá dlouho a jeho jazykové schopnosti nejsou na dostatečné úrovni, může mít při vyplňování lístku problémy. Všechny volební lístky i manuály na jejich vyplnění jsou totiž v českém jazyce. Může tedy dojít k situaci, kdy k volebním urnám přistupuje jedinec, který netuší, jakým způsobem se musí volební lístek vyplnit, aby byl platný. Respondenti, kteří se voleb zúčastnili, tak byli mnohdy odkázáni na radu rodinných příslušníků českého občanství a nebo na pomoc zástupců městských úřadů. V případě zájmu cizinců o způsob přidělování mandátů ve volbách do zastupitelstev obcí je pravděpodobnost získání této informace téměř nemožná. Tento princip není znám ani většině českých občanů.

Cizincům je tedy přiznáno volební právo ve volbách do zastupitelstev obcí, ale všechny postupy a principy hlasování jsou zveřejňovány pouze v českém jazyce. Je správné, že stát ve výsledku předpokládá, že cizinec dostatečným způsobem ovládá český jazyk? Při získávání trvalého pobytu není občan Unie na rozdíl od ostatních státních příslušníků povinen prokázat základní schopnost komunikace v českém jazyce. Pokud je tedy cizinci volební právo přiznáno, ale zároveň není cizinec vázán povinností mluvit v českém jazyce, může být existence pravidel pro vyplňování volebního lístku pouze v českém znění zásadní překážkou ve výkonu jeho volebního práva.

Jednou ze základních povinností cizince, který získal povolení k trvalému pobytu, je před dnem konání voleb zápis do dodatku stálého seznamu voličů. Ani o této možnosti nejsou cizinci informováni. Pokud má cizinec zájem o účast ve volbách, musí si i tuto informaci zjistit sám. V některých případech a to pouze z vlastní iniciativy starostů nebo pracovníků městských úřadů může být cizinec o této podmínce uvědomen. Neexistuje jednotný formulář dodatku stálého seznamu voličů. Každý městský úřad, kde cizinec projeví zájem o účast ve volbách, si musí vytvořit vlastní podobu dodatku. Jedinou podmínkou je, aby byly v dodatku umožněny zápisy všech požadovaných údajů o cizinci. Ani v případě samotného podávání žádosti o zápis do dodatku stálého seznamu voličů neexistuje v případě písemné žádosti jednotný formulář. Pracovníci městských úřadů a mnohdy i samotní starostové musí

vytvořit vzor pro žádost o zápis cizince.

Žádnému z respondentů nepřipadají podmínky, hlavně tedy standardní požadavek pěti let pobytu, které jsou státem pro přiznání volebního práva stanoveny, přísné. Právě naopak si všichni uvědomují nutnost alespoň částečného soužití cizince s českým prostředím.

Zásadním problémem se pak z hlediska možnosti výkonu volebního práva cizinců zdá být rozmělněná odpovědnost mezi jednotlivými obcemi a státními institucemi. O problému svědčí i skutečnost, že jednotlivé obce a státní orgány si v základních otázkách protiřečí. Podle starostů a pracovníků městských úřadů obce cizince neevidují. Na základě odpovědi pracovníka cizinecké policie existuje možnost překlopení dat z registru cizinců do registru obyvatel. Obce by tak měly mít možnost a přístup k přehledu počtu pobývajících cizinců. Teoretický náhled do systému je podle některých pracovníků úřadů možný. Protože ale s cizinci nemají městské úřady zpravidla nic společného a náhled do systému by tak podle některých zástupců museli z důvodu ochrany osobních údajů obhajovat, je tyto údaje ve výsledku vůbec nezajímají. Nemají tedy přehled o konkrétním počtu cizinců a typů jejich pobytů na území obcí.

Systém je tedy možná nastaven tak, že jednotlivé registry jsou propojeny, zástupci obcí ale o této možnosti buď vůbec nevědí, nebo se o tyto otázky nezajímají. A nebo prostě funkce překlopení registrů v praxi ani nefunguje. Zde tedy nacházíme další rozpor v jednotlivých vyjádřeních.

Závěr

Výsledky výzkumu lze shrnout do následujících zásadních zjištění. Cizinci, se kterými proběhl rozhovor, mají zájem o aktivní účast ve volbách do zastupitelstev obcí. Ať už z důvodu určitého vlivu na sestavování nového zastupitelstva, možnosti ovlivnit směřování obce, vlastních zájmů nebo jen touhy vyjádřit svůj názor. Všichni respondenti z řad cizinců zvažují svoji účast v příštích volbách do zastupitelstev obcí. Podstatná jsou také zjištění o možnostech jejich aktivního volebního práva. Informovanost cizinců o jejich možnosti účastnit se voleb do zastupitelstev obcí prakticky nefunguje. Pokud se cizí státní příslušník o potřebné informace nezajímá sám, je velmi nepravděpodobné, že by ho nějaká instituce nebo zástupce o této možnosti informoval.

Mezi hlavní důvody, které cizince odrazují od jejich účasti ve volbách patří špatná informovanost o této možnosti i o podmínkách a zásadách pro přiznávání volebního práva, nepřehlednost byrokratických postupů nebo nedostatek potřebných informací v cizích jazycích. Většina důležitých materiálů, informací o podmínkách pro přiznání volebního práva, manuály potřebné pro samotný výkon volebního práva jsou totiž dostupné pouze v českém jazyce. Samozřejmě základním předpokladem je a vždy bude samotný zájem.

Na základě výzkumu můžeme také zhodnotit, jak je v současnosti v České republice systém přiznávání volebního práva cizincům nastaven. Existují rozpory mezi názory starostů či pracovníků městských úřadů a cizinecké policie na možnost přístupu obcí k informacím z registru cizinců. Nejasnosti pak z hlediska výkonu volebního práva existují i ve vymezení odpovědnosti mezi jednotlivými institucemi a obcemi. Je patrné, že koordinace mezi jednotlivými orgány státní správy a samosprávy nefunguje správným způsobem. Hlavní roli z hlediska výkonu volebního práva cizinců má Ministerstvo vnitra. Imigrační a azylovou politiku pak řeší opět příslušný odbor Ministerstva vnitra a oddělení cizinecké policie. V mnohých směrech jsou ale některé povinnosti těchto institucí suplovány starosty a pracovníky měst-

ských úřadů. Jen díky jejich vlastní iniciativě, jak jsme se v případě respondentů přesvědčili, dochází k zápisům cizinců do dodatků nebo dokonce k jejich samotné účasti ve volbách. V současnosti lze jen velmi obtížně předcházet situacím, kdy jsou problémy řešeny na dvou místech zároveň nebo dokonce nejsou řešeny vůbec.

V následující tabulce jsou nastíněny hlavní nedostatky systému v souvislosti s otázkou volebního práva cizinců a vlastní návrhy na jejich případné řešení.

Tabulka č. 2: Souhrnný přehled nedostatků v systému a návrhů na změny

	Nedostatek	Návrhy na změny
Informovanost	nedostatečná informovanost	vytvoření informačního letáku v anglickém jazyce systém automaticky informuje cizince
	špatný přístup k informacím	dostupný přehled všech potřebných informací pro přiznání volebního práva na internetu
	nepřehlednost informací	
	nedostatek informací v anglickém jazyce	překlad potřebných dokumentů do anglického jazyka
Odpovědnost	nedostatečně definovaná odpovědnost	upřesnění odpovědnosti mezi orgány samosprávy a státní správy
Evidence obyvatel	obce neevidují cizince	obce získají přehled o cizincích
	nejasnosti v otázce možnosti propojenosti registrů	faktické zavedení propojenosti registrů cizinců a obyvatel systém automaticky informuje cizince
Volební lístek	volební lístek i manuál pro vyplnění v českém jazyce	překlad do anglického jazyka
Dodatek stálého seznamu voličů	neexistuje jednotný vzor pro žádost o zápis do dodatku	vytvoření jednotného vzoru žádosti a formuláře dodatku
	neexistuje jednotný vzor pro formulář dodatku	vzory dostupné i v anglickém jazyce

Zdroj: Autorka, na základě výsledků šetření.

LITERATURA:

- ANTOŠ, M. (2007). Volební právo cizinců žijících v České republice. In JIRÁSKOVÁ, V. (ed.). *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. ISBN 978-80-87146-00-2.
- BALÍK, S. (2009). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-2908-4.

- BALÍK, S. (2010). *Studie ke komunálním volbám*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5854-5.
- BERNARD, Josef. (2012). Individuální charakteristiky kandidátů ve volbách do zastupitelstev obcí a jejich vliv na volební výsledky. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*. Vol. 48, no. 4, s. 613-640. ISSN 0038-0288.
- ČMEJREK, J. 2008. *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha: Nakladatelství Alfa. ISBN 978-80-87197-00-4.
- ČMEJREK, J.; BUBENÍČEK, V.; ČOPÍK, J. (2010). *Demokracie v lokálním politickém prostoru. Specifika politického života v obcích ČR*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-7377-3.
- EARNEST, D. C. (2003). *Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm*. Department of Political Science The George Washington University, DC. Dostupné z WWW: <http://www.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest_APSA_2003.pdf> [cit. 2011-03-05].
- EARNEST, D.C. 2005. *Political Incorporation and Historical Institutionalism: A Comparison of the Netherlands, Germany and Belgium*. Department of Political Science and Geography, Old Dominion University, Norfolk. Dostupné z WWW: <http://www.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest_ISA_2005_Final.PDF> [cit. 2011-03-05].
- EU. (1994). *Směrnice Rady 94/80/ES*. [online]. Úřední věstník Evropské unie. Dostupné z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080:CS:HTML>> [cit. 2012-01-21].
- GROENENDIJK, K. (2008). *Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn*. Washington, DC: Migration Policy Institute. Dostupné z WWW: <<http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/docs/Groenendijk-FINAL.pdf>> [cit. 2011-03-05].
- HARTNOLL, R. (2003). *Příručka k provádění výběru metodou sněhové koule: Snowball sampling*. přel. BAREŠ, Jiří. Praha: Úřad vlády ČR. ISBN 8-0867-3408-0.
- HENDL, Jan. (2008). *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Portál. ISBN 978-8-0736-7485-8.
- ILLNER, M. (2003). Thirteen years of reforming sub-national government in the Czech Republic. In KERSTING, N.; VETTER, A. (ed.). *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich, 261-282. ISBN 3-8100-3958-6.
- JELÍNKOVÁ, M. (2011). Případová studie. In NEKOLA, M.; GEISLER, H.; MOURALOVÁ, M. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1865-4.
- JÜPTNER, P. (2004). Komunální koalice a politické modely. *Politologická revue*. Vol. X., no. 2, s. 81-101. ISSN 1211-0353.
- LEBEDA, T. (2009). „Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva“. *Acta Politologica*, Vol. 1, no. 3, s. 332-343. ISSN 1803-8220.
- MACHOVÁ, Z. (2012). *Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití*. Praha. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.
- MARTINIELLO, M. (2006). Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe. In BAUBÖCK, R. (ed.). *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press. s. 83-105. Dostupné z WWW: <<http://site.ebrary.com/lib/cuni/docDetail.action?>

- docID=10182207> [cit. 2011-03-05]. ISBN 978-90-5356-888-0.
- Předběžné výsledky Sčítání lidu, domů a bytů* (2011). Český statistický úřad. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/9500339D7A/\\$File/pvcr082.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/9500339D7A/$File/pvcr082.pdf)> [cit. 2011-03-28].
- RYŠAVÝ, D.; ŠARADÍN, P. (2011). *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: SLON. ISBN 978-80-7419-042-1.
- STEINER, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: Haupt. ISBN 3-258-0653-06.
- ŠARADÍN, P.; OUTLÝ, J. (ed.) (2004). *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 80-244-0798-1.
- Tisková zpráva Předběžných výsledků Sčítání lidu, domů a bytů*. (2011). Český statistický úřad. Dostupné z WWW: <http://www.czso.cz/slodb2011/redakce.nsf/i/predbezne_vysledky_scitani_lidu_domu_a_bytu_2011> [cit. 2011-03-28].
- TÝČ, V. (2006). *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5. aktualizované vydání. vyd. Praha: Linde Praha. ISBN 978-80-87212-60-8.
- WALDRAUCH, H. (2003). *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*. European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna. Dostupné z WWW: <https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf> [cit. 2011-03-05]. ISBN 978-90-5852-582.
- WALDRAUCH, H. (2006). Voting rights of third country nationals in Western Europe. In BAUBOCK, R. (ed.). *Migration and citizenship: legal status, rights and political participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press. s. 110-112. Dostupné z WWW: <<http://site.ebrary.com/lib/cuni/docDetail.action?docID=10182207>> [cit. 2011-03-05]. ISBN 978-90-53568-880.