

Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu věcného záměru volebního zákoníku

1) K bodu 1.5. Aktivní volební právo a 1.6. Pasivní volební právo

Zásadně nesouhlasím s tím, že u voleb do zastupitelstev obcí a krajů je aktivní i pasivní volební právo u cizinců z třetích zemí omezeno pouze na ty osoby, kterým právo volit přiznává vyhlášená mezinárodní smlouva.¹

Nejmarkantnější shledávám tento deficit u cizinců, kterým bylo v ČR uděleno povolení k trvalému pobytu (tzn. ve většině případů po 5 letech předchozího dlouhodobého pobytu) a u rodinných příslušníků občanů EU (ČR) z třetích zemí, které legislativa EU staví prakticky ve všech oblastech života naroveň s občany EU (viz např. směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států či nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení).

Účast na rozhodování o věcech veřejných na místní úrovni považuji za důležitý prvek integrace cizince. Výkon tohoto práva může jen posílit sounáležitost cizince s místním prostředím, poskytuje mu pocit důvěry, uznání přínosu pro lokální společenství ze strany většinové společnosti a umožňuje cizince vtáhnout do místních rozhodovacích procesů, včetně převzetí spoluzodpovědnosti.

V této souvislosti připomínám aktualizovanou Koncepti integrace cizinců, která byla přijata usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2005 č. 126. Koncepte v části věnované podpurným opatřením konstatuje, že politická integrace cizinců zahrnuje mimo jiné „*oblast volebního práva na místní úrovni*“. A jako jedna z hlavních překážek v oblasti politické integrace cizinců byla shledána právě „*neexistence volebního práva cizinců s trvalým pobytem ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů*“.² Obdobné závěry lze nalézt v Analýze postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrhu optimalizačních kroků z října 2004.³ Jako jednu z příčin nedostatečné integrace cizinců do společnosti analýza definuje (5.17), že „*ani cizincům s trvalým pobytem nepřiznává zákon volební právo na žádné úrovni. Volební právo na místní úrovni je přitom doporučováno jako jeden z efektivních nástrojů integrace cizince do*

¹ „Nadále se nepředpokládá volební právo pro obyvatele, kteří nejsou státními občany České republiky, ale jsou státními občany států, s nimiž Česká republika neuzavřela mezinárodní smlouvu; v této souvislosti je třeba upozornit na Úmluvu o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni. V současné době se předpokládá její ratifikace, avšak s výhradou k části C (volební právo v místních volbách).“

² V této souvislosti připomíná ochránce zásadu č. 8 Konceptu integrace cizinců na území České republiky již z roku 2000: „Součástí politiky vlády v oblasti integrace legálně a dlouhodobě usazených cizinců a v oblasti Konceptu je vytvoření sociálně ekonomických, organizačních a administrativních podmínek pro aktivní podporu integrace cizinců. Zejména ve vztahu k zajištění jejich osobní účasti v procesu integrace i na společenském životě na místní úrovni ...“

³ Byla vypracována společností Ivan Gabal Analysis & Consulting pro MPSV.

*místního veřejného života a v mnoha zemích Evropské unie již cizinci s trvalým pobytem mají aktivní i pasivní volební právo na komunální úrovni.*⁴

Na úrovni EU upozorňují na dokument Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii z roku 2004, který má členskými státy sloužit jako vodítko při formulaci státní integrační politiky. V bodu 9 tento dokument uvádí, že integraci přistěhovalců napomáhá jejich účast na demokratickém procesu a při formulování integračních politik a opatření, zejména na místní úrovni.⁵ Lze zmínit i Příručku o integraci (Handbook on Integration), která vznikla jako výstup ze seminářů pořádaných Evropskou komisí v roce 2004 k jednotlivým klíčovým tématům integrace. Vyplývá z ní, že „vlády by měly udělovat volební práva všem rezidentům alespoň na místní úrovni a minimalizovat překážky v jejich využití, např. poplatky nebo byrokratické nároky. ... Většina členských států EU již přistěhovalcům určitou míru volebních práv na místní úrovni udělila, s různým stupněm omezení.“

Přestože právní úprava v zemích EU není zcela jednotná, poslední trend v těchto zemích jednoznačně směřuje k umožnění přístupu k aktivnímu i pasivnímu volebnímu právu (při volbách do místních či obecních orgánů) cizincům, pobývajícím na území dotyčného státu trvale či po určitý časový interval. V současné době je právo účasti v obecních volbách přiznáno všem dlouhodobě usazeným cizincům v těchto státech EU - Irsko (1963), Švédsko (1975), Dánsko (1981), Nizozemí (1985), Maďarsko (1990), Finsko (1991), Estonsko (1996), Slovensko (2002), Slovinsko (2002), Lucembursko (2003), Lotyšsko (2004) a Belgie (2004). Z dalších evropských států mimo strukturu EU je dané právo přiznáno cizincům např. v Norsku (1983) nebo na Islandu (2002). Ve Švýcarsku mají právo volit usedlí cizinci např. v kantonech Neuchâtel (1849) a Jura (1978).⁶

Nelze rovněž nezmínit Úmluvu Rady Evropy (č. 144) o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, kterou ČR podepsala (a dosud neratifikovala) dne 7. června 2000, přestože jsem si vědom toho, že ČR učinila výhradu ke kapitolám B a C této Úmluvy (týkají se možnosti zřízení poradních orgánů k zastoupení usedlých cizinců na místní úrovni a práva cizinců volit a být volen na místní úrovni). Úmluva přiznává v čl. 6 aktivní i pasivní volební právo v místních volbách každému usedlému cizinci, splňuje-li tytéž zákonné požadavky, které se vztahují na státní příslušníky a dále sídlí-li v příslušném státě legálně a obvykle po dobu pěti let před volbami.

⁴ Analýza tak doporučuje (6.17.): „Zpřístupnit cizincům s trvalým pobytem participaci na správě obce zavedením aktivního a pasivního volebního práva v komunálních volbách a garantovat další možnosti účasti na politickém životě obce (kontrolní oprávnění apod.).“

⁵ „Dá-li se přistěhovalcům slovo při formulování politik, které se jich bezprostředně týkají, může to vést ke zkvalitnění služby politiky přistěhovalcům a k posílení jejich pocitu příslušnosti. Přistěhovalci by měli být zapojováni do všech vrstev demokratického procesu, kdekoli je to možné. Tuto účast je možné povzbuzovat a vzájemné porozumění vytvářet prostřednictvím strukturovaného dialogu mezi skupinami přistěhovalců a vládami. Kdykoliv je to možné, mohli by přistěhovalci získávat i aktivní a pasivní volební právo a právo vstupovat do politických stran. Tam, kde nerovné formy členství a úrovně zapojení přetrvávají déle než po rozumnou či nezbytně nutnou dobu, mohou hluboce zakořenit bariéry a rozdíly. Toto si žádá naléhavou pozornost členských států.“

⁶ Usnesení Rady vlády ČR pro lidská práva ze dne 6. února 2006 k podpoře účasti dlouhodobě usazených cizinců na veřejném a politickém životě.

V souladu s usnesením Rady vlády ČR pro lidská práva ze dne 6. února 2006 k podpoře účasti dlouhodobě usazených cizinců na veřejném a politickém životě proto **navrhují, aby bylo u voleb do zastupitelstev obcí a krajů volebním zákoníkem přiznáno aktivní i pasivní volební právo všem cizincům z třetích zemí s povoleným trvalým pobytem, včetně rodinných příslušníků občanů EU (ČR), kteří pobývají na území ČR déle než 5 let. U rodinných příslušníků občanů EU (ČR) lze s ohledem na jejich specifické a zvýhodněné postavení dokonce zvažovat kratší lhůtu než 5 let.**⁷

Současně si dovoluji upozornit na to, že použitý pojem „mezinárodní smlouva“ ve stávajícím § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, který se objevuje rovněž ve volebním zákoníku, reagoval na budoucí vstup ČR do EU. Omezit volební právo cizinců z třetích zemí pouze na případy, kdy to umožňuje bilaterální reciproční mezinárodní smlouva, považuji za neadekvátně zužující a značně nepraktické.

Tato připomínka je zásadní

2) K bodu 7. Informování voličů

V této části je mimo jiné navrhováno, cit. „Ministerstvo vnitra dále musí informovat o způsobu hlasování ve volbách do Evropského parlamentu, jednak cestou zveřejnění informace na svých internetových stránkách a jednak formou informačního letáku v jazycích všech členských států Evropské unie, který bude zároveň voličům k dispozici před volbami u všech krajských a obecních úřadů, na úřadovnách cizinecké policie a ve dnech voleb ve volebních místnostech. Přijatá opatření jsou důsledkem přísného posuzování ze strany orgánů Evropské unie toho, jak členské státy plní svou informační povinnost podle Směrnice 93/109/ES.“

Zde pouze upozorňuji, že v rámci probíhající novelizace zákona o pobytu cizinců přejdou veškeré rozhodovací kompetence, vyjma rozhodování o zajištění cizince a jeho vyhoštění, které zůstane vyhrazeno složkám cizinecké policie, na Ministerstvo vnitra. Tento orgán tak bude rozhodovat o všech pobytech (trvalých, dlouhodobých, přechodných) cizinců, včetně rodinných příslušníků občanů EU (ČR). Doporučuji proto rozšířit výčet informačních míst i o pracoviště Ministerstva vnitra.

Tato připomínka je doporučující

V Brně dne 14. prosince 2010

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

⁷ Dle ustanovení § 87h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), může získat rodinný příslušník občana ČR trvalý pobyt již po dvou letech přechodného pobytu.