

## K MOŽNOSTI PŘIZNAT VOLEBNÍ PRÁVO CIZINCŮM

JAN KUDRNA\*

### 1. K INSTITUTU STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Současná doba přináší velké množství změn, které vybízejí k novému pohledu na stávající právní instituty, případně tyto instituty rovnou mění. Jedním z nich je institut státního občanství, od kterého se odvíjí právní status jednotlivce, tedy i to, nakolik mu přísluší jednotlivá lidská práva a svobody, případně v jakém rozsahu.

Jednu z možných definic státního občanství podal hned v začátcích své rozhodovací činnosti Ústavní soud České republiky (dále také jen „Ústavní soud“ a „ČR“). Ve svém nálezu ze dne 13. září 1994 spis. zn. Pl. ÚS 9/94 státní občanství popsal následujícím způsobem:

Z obecného hlediska lze státní občanství definovat jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, spočívající zejména v právu fyzické osoby na ochranu ze strany státu na jeho území i mimo ně, v právu pobytu na jeho území a na právu účasti na jeho správě veřejných záležitostí. Povinností občana je především věrnost státu, závazek k jeho obraně, výkon určitých funkcí, ke kterým je povolán, a dodržování právních předpisů státu i mimo jeho území. Konkrétní obsah státního občanství je určen zákonodárstvím jednotlivého svrchovaného státu. Je výsostným právem státu určovat podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství.

Z uvedené definice stojí za zdůraznění následující znaky. Státní občanství je právním vztahem mezi jednotlivcem a státem, jehož obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti. Státoobčanský status tedy není privilegiem. Výhody, které přináší, jsou vyváženy povinnostmi.

Nahlédneme-li na toto pojetí z hlediska času, potom zjistíme, že v průběhu posledního století doznalo pojetí státního občanství jisté změny. Georg Jellinek ve své Obecné státovědě odlišuje od členů státu, dnes bychom uvedli „občanů“, ty, kteří jsou vybaveni vyšším právem občanským, tedy aktivní občany. Např. akt volby považuje za výkon veřejné funkce, která není přiznána každému.<sup>1</sup>

\* Autor je odborným asistentem katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a může být kontaktován prostřednictvím emailu: kudrnaj@prf.cuni.cz Tento článek byl vypracován v rámci programu

Ačkoliv během desetiletí následujícího po českém vydání jeho díla došlo k podstatnému rozšíření všeobecného volebního práva v Evropě, a tím i skoncování s rozlišením „členů státu“ a „aktivních občanů“, zachovala řada států, včetně Československa, pojetí, že výkon volebního práva je výkonem veřejné funkce. Za plnoprávného občana byl tedy uznán každý plnoletý a svéprávný státní příslušník, ale na oplátku od něj byla žádána aktivita. Ta bývala podpořena také institutem volební povinnosti.<sup>2</sup>

V dalších desetiletích bylo od tohoto pojetí volby jako výkonu veřejné moci většinou ustupováno. Převládlo pojetí volebního práva jako nároku občana vyjádřit svůj názor, pokud si to ale sám přeje.<sup>3</sup>

Požadavek aktivního občanství tedy byl v průběhu dalšího vývoje společnosti opuštěn. To je jeden z faktorů tvořících celkový trend oslabující obsah institutu státního občanství. Dalším z faktorů je určitý útlum občanských povinností. Branná povinnost jakoby přestala existovat. I když se v tomto případě jedná o příslovečné „sejde z očí, sejde z mysli“, nic to nemění na skutečnosti, že nerealizovaná povinnost či závazek oslabují. Ústavním soudem zmíněná povinnost věrnosti státu vyvolává možná ještě větší otazníky, co je jejím obsahem. Případy zneužití svého postavení vrcholnými politiky vedoucí k poškození státu patří mezi nejvýznamnější erozivní faktory povědomí o požadavku občanské věrnosti vůči státu.

Výsledkem působení těchto trendů je formalizování významu státního občanství. Státním občanem se ostatně člověk stává bez svého přičinění, obvykle se do něj narodí. Státní občanství potom je součástí osobního statusu jednotlivce a může pro něj mít zásadní význam, ale v současné Evropské unii má charakter spíše domicilu.

Ten je navíc posílen – a význam občanství v jeho aktivní podobě naopak oslaben – existencí občanství Evropské unie, které dává všem jeho nositelům na území členských států v zásadě stejná práva, jako vlastním státním občanům.

Pokračující integrace v rámci Evropské unie vedla také k jisté formalizaci nároku státního občana na ochranu ze strany svého státu. Konkrétně evropský zatýkácí rozkaz znamenal dosti podstatnou změnu na tomto poli. Při rozhodování o jeho ústavnosti<sup>4</sup> nakonec Ústavní soud ČR nepřímou změnou své závěry z dřívějšího, výše citovaného nálezu.

Současné pojetí institutu státního občanství vede k tomu, že jeho nositel disponuje jistými, byť většinou formálními privilegii v porovnání s neobčany.

---

rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (P04) „Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“.

<sup>1</sup> Viz JELÍNEK, Jiří: *Obecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906, s. 442 a násl.

<sup>2</sup> V Československu volební povinnost existovala v letech 1920–1954.

<sup>3</sup> Nabízejí se otázky, proč má mít i pasivní, voleb se neúčastnící občan zachováno volební právo. Podobně, proč je dáno volební právo občanovi, který se na území státu dlouhodobě nezdržuje a důsledky jeho rozhodnutí na něj nedopadnou. Jak je patrné, tyto otázky jsou již více než půlstoletí sice zajímavé, ale v podstatě stojící mimo aktuální trend.

<sup>4</sup> Viz nálezy spis. zn. Pl. ÚS 66/04.

## 2. VOLEBNÍ PRÁVO JAKO OBČANSKÉ PRIVILEGIUM

Jak již bylo výše popsáno, volební právo je jako nástroj uplatňování občanského postavení v republikách<sup>5</sup> přímo spjato s institutem státního občanství a jeho charakterem. V současné době se v případě některých kategorií cizinců dostáváme do situace, kdy téměř začíná splývat jejich postavení s postavením občanů. Výrazně patrné to je v rámci českého právního řádu při porovnání postavení občana a cizince s povolením k trvalému pobytu na území České republiky.

Při porovnání těchto dvou skupin může být dnes, kdy je jako východisko uznáván pasivní přístup k státnímu občanství, respektive občanství nevyžaduje po svém nositeli aktivitu ve prospěch státu, obtížné zdůvodnit, proč jedné skupině volební právo přiznáno je a druhé nikoliv.

Z formálního hlediska je odpověď jednoduchá a nachází se v rozsáhle citované části nálezu Ústavního soudu uvedené výše. Pouze občan je nositelem určitých specifických závazků vůči státu.

Skutečnost je ale jiná, uvedené závazky jsou zčásti – naštěstí – dlouhodobě spící. Další z uvedených závazků se týkají i cizinců na území státu. I oni zde musí platit daně.<sup>6</sup> Je-li jim povolen trvalý pobyt, jsou povinně účastníky systémů veřejného zdravotního a sociálního pojištění, jsou povinni dodržovat právní řád České republiky. Vzhledem k unifikaci právních řádů členských států Evropské unie se fakticky ztrácí obsah občanské povinnosti dodržovat právní řád své země i při pobytu za jejími hranicemi. Je-li právní řád jednotlivých zemí harmonizovaný, potom odpadá zátěž dodržování dvojitých pravidel. Občan nebo cizinec, všichni jsou vázáni stejnými pravidly.

Řada cizinců se podílí na životě společnosti aktivněji, než mnozí občané. Povolení k trvalému pobytu v České republice není nijak snadné získat. Jedná-li se o cizince ze státu, který není členem Evropské unie, je to velmi obtížné, pokud nemá dojít ke spojení rodiny. V případě cizinců ze států Evropské unie je situace poněkud jednodušší. V obou případech povolení k trvalému pobytu v České republice může cizinec získat tehdy, je-li na jeho straně zvláštní vazba k České republice. V tomto případě se tedy jedná o lidi, kteří jsou spjatí s českou společností, a lze předpokládat, že nesou důsledky veřejných rozhodnutí, stejně jako důsledky vyplývající z voleb.

Přítom jim volební právo, s výjimkou voleb obecních zastupitelstev v případě cizinců ze států Evropské unie, není přiznáno. Za těchto okolností se nabízí otázka, zda se nejedná o nezdůvodnitelné nerovné zacházení.

<sup>5</sup> Jak upozorňuje Georg Jellinek, v monarchiích takovým „plnoprávným občanem“ může být i jen panovník, zatímco obyvatelé státu nejsou občany, ale poddanými. Viz cit. d., s. 444.

<sup>6</sup> S posilujícím významem daní nepřímých dopadá daňová zátěž na každého, kdo se nachází na území státu, bez ohledu na to, zda zde má zdroj příjmů.

### 3. ZÁVĚR – VOLEBNÍ PRÁVO PRO VYBRANÉ CIZINCE JAKO VÝRAZ VYROVNÁNÍ

V současné době v integrující se Evropské unii státní občanství stále více ztrácí svůj charakter zvláštní, výlučné vazby mezi jednotlivcem a státem. Stejně tak byl opuštěn koncept aktivního občanství. Státní občanství má stále více charakter domicilu a volební právo je takto pojatému občanovi dáno jako možnost. Za těchto okolností není důvod, proč by nemělo být přiznáno volební právo těm cizincům, kteří mají zvláštní vazbu k České republice.

Těmito cizinci jsou především ti občané Evropské unie, kteří disponují povolením k trvalému pobytu na území České republiky. Povolení k trvalému pobytu tyto cizinci získají, splní-li některou z podmínek stanovených § 87g zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění.<sup>7</sup> Jedná-li se o manžela státního občana České republiky, podmínky uvedené v § 87g odst. 1 písm. a) – c) podle odst. 5 téhož paragrafu neplatí.

Z uvedeného vyplývá, že i občan státu Evropské unie může povolení k trvalému pobytu v České republice získat pouze tehdy, je-li s Českou republikou určitým způsobem spjatý jeho život. Zákonem stanovené podmínky jsou zároveň nastavené tak, že zaručují, že rozhodnutí veřejného charakteru se dotýkají také těchto cizinců a není pro ně snadné se jejich důsledkům vyhnout. Tím je také zaručeno splnění další z podmínek řádného fungování demokracie, že ten, kdo rozhoduje, má nést následky svých rozhodnutí. Ovšem také ten, na kterého rozhodnutí dopadají, by měl mít možnost svůj názor vyjádřit a na rozhodnutí se podílet.

Česká společnost se nemusí ani obávat toho, že by byla ovládnuta touto skupinou cizinců. Podle údajů Českého statistického úřadu žilo v roce 2013 na území České republiky 441 500 cizinců, kteří tvořili 4,1 % obyvatel.<sup>8</sup> Podle údajů ministerstva vnitra České republiky mělo 68 407 cizinců ze států Evropské unie povolení k trvalému

<sup>7</sup> Klíčové jsou podmínky uvedené v odst. 1:

- a) po 5 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území,
- b) jestliže v době skončení zaměstnání, podnikání nebo jiné výdělečné činnosti dosáhl věku stanoveného pro vznik nároku na starobní důchod nebo pro vznik nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku a o tento důchod přiznávaný před dosažením důchodového věku požádal, pokud tuto činnost vykonával na území posledních 12 měsíců před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu a nepřetržitě na území pobývá po dobu nejméně 3 let,
- c) jestliže skončil zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost z důvodu vzniku invalidity třetího stupně a pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 2 let; podmínka doby nepřetržitého pobytu na území neplatí, pokud občanu Evropské unie vznikl nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání,
- d) jestliže je zaměstnán, podniká nebo provozuje jinou výdělečnou činnost na území jiného členského státu Evropské unie a zpravidla se každý den nebo alespoň jednou týdně vrací na území, pokud na území dříve nepřetržitě pobýval a současně zde byl zaměstnán, podnikal nebo provozoval jinou výdělečnou činnost po dobu nejméně 3 let, nebo
- e) jde-li o občana Evropské unie mladšího 18 let, který byl svěřen do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu.

<sup>8</sup> Viz tisková zpráva Českého statistického úřadu ze dne 13. února 2014, dostupná zde: [http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/polovina\\_cizincu\\_v\\_cr\\_ma\\_trvaly\\_pobyt\\_20140213](http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/polovina_cizincu_v_cr_ma_trvaly_pobyt_20140213) [cit. 22. 2. 2014]. Podle údajů ministerstva vnitra České republiky, viz následující odkaz, to bylo přesně 441 536 osob.

pobytu na území České republiky.<sup>9</sup> Tato skupina tedy tvoří 0,65 % obyvatel. To je počet zanedbatelný, který neznamená žádné ohrožení z hlediska možnosti nějak ovlivnit výsledek voleb v neprospěch občanů. Tento argument je o to silnější, že v případě voleb do obecních zastupitelstev, kde by za určitých okolností při kumulaci této skupiny cizinců na určitém území k ovlivnění dojít mohlo, bylo volební právo těmto cizincům přiznáno bez obav.

Přirozeně by bylo možno uvažovat i další skupiny cizinců. Nicméně navržená změna by byla poměrně zásadní a v takových případech je vhodné postupovat zvolna. Pro občany Evropské unie hovoří to, že z právního hlediska jsou občanům České republiky nejbližší. Navíc prohlubující se integrace Evropské unie sice ve vzdáleném výhledu, ale přesto vede směrem k tomu, že bude-li integrační proces dále pokračovat, charakter státního občanství si ponechá pouze občanství Unie a nynější státní občanství buď ztratí dnešní význam a bude mít čistě administrativní povahu (jako je tomu v rámci federací) nebo povahu domicilu.

Pokud se jedná o možnost obnovení aktivního charakteru občanství, potom jí přirozeně nelze vyloučit. Nicméně Česká republika jde směrem k oslabení významu vazby mezi jednotlivcem a státem v podobě výlučné loajality. To se prokázalo přijetím nového zákona o státním občanství v loňském roce, který netrvá na výlučnosti státního občanství. V případě vzniku válečného konfliktu v Evropě, který by zasáhl Českou republiku, lze přirozeně otázku volebního práva cizinců řešit stejně, jako by se řešil problém dvojího či vícenásobného občanství jednotlivých osob a jejich případné loajality různým stranám hypotetického konfliktu.

Uvedené rozšíření volebního práva by nebylo v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Ta volební právo občanům zaručuje, jeho přiznání neobčanům nevylučuje.<sup>10</sup>

V úvahu nepřichází ze stejného důvodu ani obava z možné diskriminace, kdyby byla i jen určitá výše a nikoliv celé volební právo přiznáno jen určité skupině a ne všem cizincům. Je pouze věcí státu, komu přizná možnost účastnit se na ustavování orgánů veřejné moci a v jakém rozsahu.

Není třeba se obávat ani možných vyšších nákladů na sociální systémy, protože jak už bylo zmíněno výše, cizinci s trvalým pobytem jsou povinně jejich účastníky. Navíc volební právo nijak nesouvisí s nárokem na sociální podporu.

Jak ukazují příklady ze zahraničí, přiznání volebního práva vybraným skupinám cizincům je sice výjimečné, ale možné. Z evropských zemí je to např. Británie, která od roku 1949 přiznává jak právo volit, tak i právo být volen příslušníkům Společenství národů a občanům Irské republiky. Irská republika přiznává od roku 1984 britským občanům volební právo ve všech volbách s výjimkou prezidentských. Výjimka se týká

<sup>9</sup> Viz údaje dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/soubor/stav-k-31-12-2013-xls.aspx> [cit. 22. 2. 2014].

<sup>10</sup> Obdobně Václav Pavlíček, který o volebním právu uvádí: „Subjektem práva volit je občan České republiky. Na základě platného zákonodárství to bezvýhradně platí v případě komor Parlamentu a zastupitelstev krajů. Při volbách zastupitelstev obcí to může být i občan jiného státu, jemuž právo volit přiznává mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.“ Viz PAVLÍČEK, Václav: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Linde, 2011, s. 603.

také účasti v referendech. Uruguay přiznala plné volební právo všem cizincům s trvalým pobytem, kteří v zemi pobývají alespoň 15 let, v roce 1952.<sup>11</sup>

Přiznání plného volebního práva občanům států Evropské unie, kteří získali povolení k trvalému pobytu na území České republiky, by mohlo napomoci odstranit v dnešní době fakticky vzniklou nerovnost. Zároveň by to znamenalo širší zapojení těchto cizinců, kteří mají velmi těsnou vazbu na Českou republiku, do života společnosti a státu, v němž se stejně nacházejí a jejichž jsou a budou součástí.

## ON THE POSSIBILITY TO GRANT THE ELECTION RIGHTS TO THE FOREIGNERS IN THE CZECH REPUBLIC

### Summary

The article deals with the problem of the real matter of the citizenship and the election rights in the current times. Currently the election rights in the Czech Republic are granted just to the citizens of the republic. The only exclusion is the right to vote and to be elected to the municipal assemblies. The possible extent of these rights to some groups of foreigners could be done by a law, no change of the Constitution is needful. The current legal solution is based on classical premise, that just citizens are members of the political nation, equipped with some special rights, which are balanced by equal duties. This classical view on the matter of citizenship, what the more – active citizenship, is generally out-of-date. The starting point of the way, how the society works nowadays, is that the election rights are a citizen's rights to participate, if he or she wants. No civic duty is in the game. Also other citizen's duties are getting more and more weak, or are even sleeping. This way the citizen's right and duty to participate on the management of the state became the privilege in the last sixty or seventy years in Europe. On one hand we have a group of privileged citizens, who did not deserve to be so privileged by their own acting. On the other hand we have other group, foreigners from the European Union countries with the permanent residence permit, who are encumbered by the duties resulted from the legal system and the election's result, without any possibility to change their fate. These foreigners can obtain a permanent residence permit according to the Czech law just in the case, if they have some special tight to the Czech Republic or the Czech society. Usually the reason is connecting the families or the work in the Czech Republic. These foreigners participate on the life in the Czech Republic, they help to build it up and they must to pay their duties to the Czech laws. In their case the granting of the full election rights would mean equalization and removing different treatment, which is in fact unjustifiable.

*Key words:* citizenship, election rights, foreigner, constitution, Czech Republic, European Union, European law

*Klíčová slova:* státní občanství, volební právo, cizinec, ústava, Česká republika, Evropská unie, evropské právo

---

<sup>11</sup> EARNEST, David C.: *Voting Rights for Resident Aliens*, s. 19. Dostupné zde: [http://ww2.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest\\_ISANE\\_2003.pdf](http://ww2.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest_ISANE_2003.pdf) [cit. 8. 5. 2014].