



Konsorcium nevládních  
organizací pracujících  
s migranty v ČR

*Consortium of Migrants  
Assisting Organizations  
in the Czech Republic*

# **STUDIE**

## **„VÝCHODISKA MIGRAČNÍCH POLITIK“**

### **POLITICKÁ A OBČANSKÁ PARTICIPACE IMIGRANTŮ V ČESKÉ REPUBLICCE**

Editor: Pavla Redlová

## Obsah

<b>1 Úvodem</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Politická a občanská participace imigrantů na základě mezinárodních a evropských dokumentů</b> .....	<b>4</b>
2.2 Evropská úroveň .....	5
2.3 Úroveň Evropské unie .....	6
<b>3 Politická participace v zahraniční praxi</b> .....	<b>7</b>
3.1 Typologie volebních práv .....	8
3.2 Aktivní volební právo na lokální úrovni .....	9
3.3 Pasivní volební právo a členství v politických stranách .....	10
<b>4 Koncepční rámec politické a občanské participace imigrantů v ČR</b> .....	<b>11</b>
<b>5 Legislativní rámec politické a občanské participace imigrantů v ČR</b> .....	<b>12</b>
<b>6 Politická a občanská participace v praxi v ČR</b> .....	<b>14</b>
6.1 Případová studie I: Zájem imigrantů o občanskou a politickou účast v ČR .....	14
6.2 Případová studie II: Občanská angažovanost mladých lidí původem z Ukrajiny.....	19
<b>7 Závěry a doporučení</b> .....	<b>22</b>
<b>Použitá literatura</b> .....	<b>24</b>
Mezinárodní a evropské dokumenty .....	24
Dokumenty a zákony ČR .....	24
Odborná literatura a studie .....	25

# 1 ÚVODEM

Evropské demokracie se utvářely v kontextu formujících se národních států a jedním z jejich výchozích principů bylo i udělení rovných práv všem příslušníkům daného národa. Důsledkem tohoto vývoje se právo podílet se na rozhodovacích procesech, tedy především právo volit a být volen, spojovalo s členstvím ve společnosti daného státu, institucionalizovaném v občanství. Vzhledem k zintenzivnění migrace ve světě a s tím spojeným společenským změnám dochází v posledních desetiletích k výrazným posunům v přisuzování politických práv. Jednotlivé cílové státy stojí před otázkou integrace migrantů, kteří se v nich dlouhodobě usazují.

V posledních padesáti letech se ve světě a zejména v Evropě rozšiřují možnosti politického zapojení trvale usazených imigrantů a je zpochybňována nezbytnost občanství jako podmínky pro volební účast. Od osmdesátých let dvacátého století se k tomuto tématu začaly vést debaty na půdě řady mezinárodních institucí. Od počáteční skepse a nedůvěry se diskuze proměnila natolik, že politická participace je vnímána jako jeden z podstatných faktorů podporujících integraci cizinců do společnosti. V roce 2004 Evropská Unie označila možnost účastnit se na demokratických procesech jako jeden z podstatných principů integrace cizinců, který zvyšuje pocit příslušnosti imigrantů k dané zemi a působí preventivně proti vzniku hlubokých sociálních propastí ve společnosti<sup>1</sup>. Obzvláště důležitá je tato účast v zemích, kde jsou podmínky pro získání občanství (a s ním spojená politická práva) těžké.

V současnosti stále více států poskytuje migrantům volební práva na lokální úrovni a začleňuje je do konzultačních orgánů. V Evropě mají volební právo příslušníci třetích zemí (tedy ti ze zemí mimo EU/EHP) v devatenácti státech, včetně Maďarska či Slovenska. Česká republika v tomto ohledu výrazně zaostává – podle posledního výzkumu srovnávajícího legislativy evropských a severoamerických států skončila na nelichotivém předposledním místě (Huddleston, 2011). Vládní podpora integrace cizinců se v České republice dosud zaměřovala primárně na ekonomickou soběstačnost, znalosti českého jazyka, orientaci ve společnosti a rozvoj vztahů s majoritou. Důležitým faktorem integrace, který ji podporuje, je ovšem i míra loajality vůči cílové zemi a pocit příslušnosti k místní společnosti.

Vzhledem k tomu, že Česká republika je již více jak 20 let imigrační zemí, roste skupina migrantů, kteří v zemi dlouhodobě přebývají a kteří již český jazyk ovládají a cítí se integrováni. Otázka veřejného a politického zapojení imigrantů je tedy namístě. Shrňme-li tyto počty, pak v roce 1993 žilo trvale (tedy minimálně pět let) v ČR 31.072 imigrantů, v roce 2006 před ekonomickým bojem jich zde bylo 139.185 a v dubnu 2011 již 192.028 osob<sup>2</sup>. Celkem v České republice žije necelých 414.000 imigrantů, ať již z EU či z ostatních, tzv. třetích, zemí. A o tom, že o účast na veřejném životě mnozí z nich zájem mají, mluví i vzrůstající počet občanských sdružení či jejich aktivity reagující na události, které se jich dotýkají. Podpora politické participace imigrantů je navíc řadu let zakotvena v české Koncepci integrace cizinců, na potřebnost zapojit cizince do volebních procesů

---

<sup>1</sup> Viz Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v EU (EU, 2004).

<sup>2</sup> Tato čísla zahrnují cizince ze všech zemí, včetně EU, přičemž občané EU tvoří přibližně třetinu z nich. Viz statistiky ČSÚ, zejména ČSÚ: Trvale a dlouhodobě usazení cizinci v ČR: 1985 – 2009. [www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/B9003347F1/\\$File/c01r01.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/B9003347F1/$File/c01r01.pdf).

poukazuje i ombudsman<sup>3</sup> nebo Rada vlády pro lidská práva<sup>4</sup>, ale prozatím bez legislativních odpovědí. Zapojení migrantů do tvorby veřejné politiky by přitom umožnilo představitelům českého státu lépe zohlednit jejich názory a problémy, se kterými se potýkají, a celkově podpořilo integraci.

Cílem této studie je proto popsat současné nastavení občanských a politických práv cizinců v Česku, ukotvit je v kontextu evropských a mezinárodních dokumentů a praktik a nabídnout doporučení z nich plynoucí. První kapitoly studie proto přináší nastínění základních koncepčních materiálů, které se problematice volebních práv migrantů věnují v Evropě a Česku. Následuje popis české reality z hlediska právního řádu. Tato část obsahuje i dvě případové studie, které se tématu věnují z hlediska samotných aktérů: jedna se zakládá na rozhovorech s již aktivními imigranty o aktuálním i ideálním rozsahu politických práv pro cizince v Česku, druhá zkoumá zájmy mladých Ukrajinců a Ukrajinek o politickou angažovanost. V závěru studie jsou formulována doporučení, která by posílila občanské a politické začlenění v Česku žijících cizinců.

## 2 POLITICKÁ A OBČANSKÁ PARTICIPACE IMIGRANTŮ NA ZÁKLADĚ MEZINÁRODNÍCH A EVROPSKÝCH DOKUMENTŮ

### 2.1 Mezinárodní úroveň

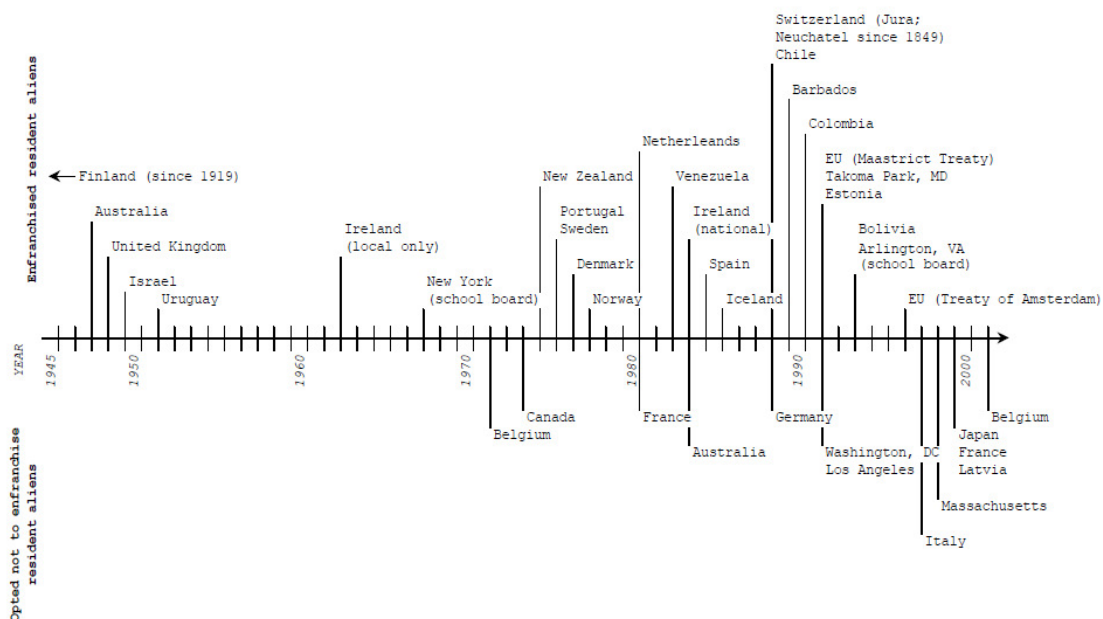
Po skončení druhé světové války se mezinárodní organizace zaměřily na definování základních lidských práv, mezi která se zařadila i práva politická. V tomto vývoji lze z hlediska práv imigrantů rozlišit dvě základní období.

Během prvního období došlo na půdě OSN a Rady Evropy k definování politických práv jako základních lidských práv a k přiznání práva sdružovat se všem osobám. Paralelně ale bylo definováno, že nositelem volebních práv je občan daného státu. **Všeobecná deklarace lidských práv**, přijatá Valným shromážděním OSN v roce 1948, přiznává „každému právo, aby se účastnil vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců“ (OSN, 1948:článek 21). Občanství zde tedy nebylo specifikováno jako kritérium pro politickou účast. O dva roky později vznikla na půdě Rady Evropy Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která sice také zaručovala svobodu projevu a svobodu shromažďování a sdružování, ale zároveň v článku 16 uvádí, že státy mohou omezit politickou participaci cizinců. **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech** (přijatý Valným shromážděním OSN v roce 1966 a platný od 1976) již výslovně hovoří o občanech majících právo a možnost podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím volených zástupců, volit a být volen a vstoupit do veřejných služeb své země (OSN, 1966:článek 25). Právo na shromažďování a sdružování se jsou nadále přiznána každému.

---

<sup>3</sup> Viz Veřejný ochránce práv (2011)

<sup>4</sup> Viz Podnět Výboru pro práva cizinců Rady vlády ČR pro lidská práva k podpoře účasti dlouhodobě usazených cizinců na veřejném a politickém životě, ze dne 6.2.2006, a související usnesení Rady vlády pro lidská práva (<http://www.vlada.cz/assets/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/usneseni-Rady-k-podpore-ucasti-dlouhodobě-usazených-cizinců-na-veřejném-a-politickém-životě.pdf>)



Obrázek 1: Země poskytující imigrantům volební práva v historii. Zdroj: Earnest C. David (2003).

Druhé období nastává od konce sedmdesátých let a vyznačuje se opačným přístupem, tedy postupným umožňováním politické participace i ne-občanům. Některé státy v této době uzákoňují tyto možnosti (viz obrázek 1) a také na půdě Rady Evropy začaly debaty o politické účasti cizinců. Šlo o reakci na vzrůstající počty usazených cizinců v řadě evropských zemí, kteří však neměli možnost účastnit se občanského a politického dění. Přitom přispívali jak ekonomicky, tak kulturně daným společnostem a měli stejné povinnosti vůči státu jako občané (viz Rada Evropy 1981:2). Tato nerovnováha byla viděna jako limitující zejména na místní úrovni, která je zásadní pro začleňování cizinců do společnosti. Otázka participace cizinců se v této době stala součástí debat a následně i legislativních změn na národní i mezinárodní úrovni.

## 2.2 Evropská úroveň

V kontextu výše popsanych změn přijala Rada Evropy v roce 1981 doporučení<sup>5</sup> podporovat účast cizinců na lokálním dění. V roce 1992 pak vznikl zásadní dokument *Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (dále jen Úmluva)*, který mimo jiné uděluje cizincům pobývajícím na území alespoň pět let právo volit na lokální úrovni za stejných podmínek, jako mají občané. Smlouva vstoupila v platnost roku 1997.

Úmluva obsahuje tři okruhy práv:

Část A: Svoboda projevu, shromažďování a sdružování, včetně zapojení cizinců do veřejných šetření, plánování či dalších konzultačních procesů.

<sup>5</sup> Doporučení číslo R (81) 18 – z roku 1981

Část B: Účast cizinců v poradních orgánech na místní úrovni (odstranění překážek pro založení takových institucí a podpora jejich vzniku v lokalitách s vysokým podílem cizinců na obyvatelstvu).

Část C: Právo volit na místní úrovni pro cizince, kteří splňují stejné zákonem dané náležitosti jako občané a pobývají legálně na území posledních pět let před volbami. Nechává se na rozhodnutí každého státu, zda umožní právo aktivní (volit) či i pasivní (být volen) a zda ponechá jako kritérium pětiletou dobu pobytu či kratší.

Úmluva dále apeluje na státy, aby zajistili informování o právech a povinnostech cizinců na lokální úrovni. Jednotlivé členské státy si však mohli sami zvolit, zda cizincům přiznají jen svobodu projevu a shromažďování (A), nebo více práv (B či C nebo obojí). V současnosti ji podepsalo 13 států, včetně České republiky, osm z nich ji ratifikovalo<sup>6</sup>.

## 2.3 Úroveň Evropské unie

Roku 1997 se v rámci Amsterodamské smlouvy zavázaly členské státy vytvořit společnou imigrační a azylovou politiku, včetně koordinace integrační politiky. Svoboda shromažďování a sdružování je dána všem na základě *Charty základních práv EU* (EU, 2000, resp. 2010), udílení ostatních politických práv závisí na členských státech, i když EU navrhuje určité postupy v rámci dokumentů o integraci cizinců. První z nich představují *Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v EU* přijaté Evropskou komisí v roce 2004 s cílem definovat společný zájem všech členských států v oblasti integrace. Podle konvence představuje úspěšná integrace klíčový prvek a nástroj řízení migrace. Tento dokument obsahuje v současnosti (léto 2011) jedenáct principů.

První princip mluví o integraci jako o dynamickém, obousměrném procesu, který zahrnuje i vytváření podmínek ze strany přijímací společnosti pro politickou účast cizinců<sup>7</sup>. Politické participaci se věnuje devátý princip, podle kterého:

*„integraci přistěhovalců napomáhá jejich účast na demokratickém procesu a při formulování integračních politik a opatření, zejména na místní úrovni. 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. (...) 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.“*

V desátém principu je pak zdůrazněna potřeba širšího zapojení cizinců do občanské společnosti a role institucí jako jsou odbory, podniky, média, kulturní či náboženské organizace pro integraci.

Výše zmíněné principy integrační politiky se promítly do *Společného programu pro integraci* (SPI), který vymezuje celkový pracovní rámec integrace a konkrétní akce na národní i evropské úrovni.

---

<sup>6</sup> Seznam je dostupný na

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=&DF=&CL=ENG>

<sup>7</sup> Slovy dokumentu: „*Integrační proces zahrnuje přizpůsobování na straně přistěhovalců a přistěhovalkyň, kteří mají všichni vůči nové zemi pobytu určitá práva a povinnosti. Zahrnuje i přijímací společnost, která by měla vytvářet podmínky pro úplnou hospodářskou, společenskou, kulturní a politickou účast přistěhovalců.*“ (EU, 2004:1.zásada)

K devátému principu integrační politiky SPI doporučuje devět strategií, jak cizince více zapojit do veřejného a politického dění na národní úrovni: patří k nim například odstraňování překážek pro využívání volebních práv, podpora poradenských platforem, ale i stáží a dobrovolnictví imigrantů či vypracování programu přípravy na občanství. *Společné základní principy politiky integrace a Společný program pro integraci* jsou zásadními dokumenty pro definici politického začleňování cizinců v členských státech EU a nástrojů pro jeho podporu.

K dalšímu významnému kroku na půdě EU došlo v roce 2010 při ministerské konferenci v Zaragoze, při níž byly vytyčeny čtyři základní oblasti integrace (zaměstnání; vzdělávání; sociální inkluze; aktivní občanství) a přijat způsob monitorování efektivnosti integračních politik v těchto sférách<sup>8</sup>. Za hlavní kritéria hodnocení aktivního občanství byl stanoven: (1) podíl imigrantů s občanstvím, (2) podíl imigrantů s trvalým pobytem a (3) podíl imigrantů mezi volenými představiteli. Jako podpůrná kritéria byly zmíněny i důvěra ve veřejné instituce, volební účast a pocit příslušnosti k dané společnosti.

Obdobně jako Rada Evropy vidí EU v rozšíření politických práv nejen prevenci společenským konfliktům a segregace, ale i vyjádření demokratického principu EU, součást celkové inkluzivní strategie a legitimní požadavek cizinců vzhledem k jejich povinnostem vůči státu.

### 3 POLITICKÁ PARTICIPACE V ZAHRANIČNÍ PRAXI

V rámci politické a občanské participace imigrantů bychom mohli srovnávat řadu institutů – od jednotlivých občanských a politických práv (sdružování se, shromažďování, volební právo aktivní a pasivní, členství v politických stranách, odborech apod.), přes veřejnou podporu migrantských sdružení (včetně podpory médií) po zapojení do poradenských procesů na místní i národní úrovni.

Svoboda sdružovat se a zakládat občanské spolky je přiznávána mezinárodními dokumenty o základních lidských právech a migranti jí disponují skoro ve všech evropských či severoamerických zemích<sup>9</sup>, včetně České republiky. Zapojení migrantů do poradenských orgánů v České republice závisí na vůli samotných zastupitelů. Výbory zahrnující migranty zde totiž existují na národní úrovni (při Radě vlády pro lidská práva stojí poradní orgán Výbor pro práva cizinců)<sup>10</sup> a při několika místních zastupitelstvech. Není třeba vytvářet nové instituce (respektive tam, kde již existují), ale spíše zajistit jejich skutečnou funkčnost. Navíc praktické příklady zapojování migrantů shrnuje přehledná zpráva Rady Evropy, založená na zkušenostech řady západoevropských států s konzultačními orgány (Rada Evropy, 1999).

Vzhledem k této situaci se nebudou následující podkapitoly věnovat zkušenostem se sdružováním a zapojováním migrantů do poradních orgánů, ale zaměří se na zahraniční zkušenosti s využíváním politických práv a možnostmi členství v politických stranách, což jsou oblasti, které v českém kontextu nejsou příliš známé. Cílem je ukázat, jak jsou volební práva jinde využívána, čím je to podmíněno a co je třeba zohlednit při jejich zavádění.

---

<sup>8</sup> Hodnotící indikátory byly navrženy odborníky během švédského předsednictví (na základě úkolu ve stockholmském programu) a staly se součástí závěrečné zprávy ze zmíněné konference (viz EU, 2010b).

<sup>9</sup> V některých středo- a východoevropských zemích je zakládání sdružení podmíněno členstvím občanů: třeba v Polsku směřjí být cizinci členy sdružení, ale nesmějí je sami zakládat.

<sup>10</sup> Aktuálně v něm je sice zastoupena pouze jedna osoba nenarozená v Česku a dlouho byl ochromen tím, že nebyla jmenována zmocněnkyně pro otázku lidských práv, ale to není nutně trvalým stavem.

### 3.1 Typologie volebních práv

Srovnávání rozsahu volebních práv přiznaných usazeným imigrantům se věnují například studie Davida C. Earnesta (2003) nebo výzkumy MIPEx (Huddleston, 2007, 2011). Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, stále větší množství států uděluje imigrantům právo volit na místní a případně i na krajské úrovni. Naopak volit do parlamentu zůstává ve většině zemí privilegium občanů, i když i zde jsou výjimky související s historickými vazbami z dob kolonialismu<sup>11</sup>. Vzhledem k těmto okolnostem se následující texty zaměří pouze na volební práva imigrantů v rámci obcí a měst.

Volební práva lze dělit podle toho, jak široká je skupina jejich nositelů. David C. Earnest (2003) rozlišuje tři základní typy nastavení na místní úrovni: (1) lokálně udílené, (2) rozlišující a (3) nediskriminační volební právo<sup>12</sup>.

(1) První případ, **lokálně udílené volební právo**, se týká zejména federálních států, v jejichž případě neuděluje právo volit národní vláda ale jednotlivé státy federace. Toto právo je pak geograficky omezené na daný stát. Příkladem je Švýcarsko (kantony jako Jura či Neuchâtel), Kanada (Saskatchewan, Nova Scotia) či USA (například Maryland).

(2) V druhém, **rozlišujícím režimu** je volební právo udělováno národním státem, ale je omezeno jen na určitou skupinu cizinců. Ta je často definována etnicky, na základě historických vazeb. Např. Portugalsko a Španělsko udělují toto právo na základě recipročních smluv s některými bývalými latinskoamerickými či africkými koloniemi. Estonsko umožňuje volit ruským občanům trvale žijícím v zemi.

(3) Třetím systémem je **nediskriminační volební právo** pro cizince, které stát uděluje všem cizincům bez rozdílu národnosti, i když je podmíněno splněním určitých, národně definovaných kritérií. Sem se řadí mnohé evropské demokracie (např. Irsko, skandinávské země, Nizozemí, Maďarsko, Slovensko), ale i Belize či Venezuela. Jeho zavedení obzvláště v Evropě reagovalo na situaci, kdy značnou část společnosti tvoří trvale usazení cizinci.

V českých podmínkách není první přístup využitelný vzhledem k typu státního zřízení. K druhému režimu se v současnosti řadí Česká republika a všechny ostatní státy EU automaticky, neboť evropská legislativa povoluje občanům EU volit na lokální úrovni v jiné členské zemi.

V kontextu dokumentů a doporučení popsaných v předcházejících kapitolách se pro Českou republiku, jako zemi s rostoucím počtem usazených imigrantů, ukazuje jako nejvhodnější poslední, nediskriminační systém. V rámci něj je pak třeba rozlišovat dva aspekty – volební právo aktivní (tedy právo volit) a pasivní (právo být volen). V následujícím textu bude věnována pozornost zkušenostem některých evropských zemí v těchto oblastech.

---

<sup>11</sup> K takovým zemím patří státy Commonwealthu jako například Velká Británie, Irsko, Nový Zéland, Barbados či Austrálie. Jiným případem je Portugalsko, umožňující volit například Brazilcům.

<sup>12</sup> Příklady odkazují na stav v roce 2003.

## 3.2 Aktivní volební právo na lokální úrovni

Jak uvádí studie MIPLEX (Huddleston, 2011) zaměřující se na země Evropy a Severní Ameriky, občané třetích zemí mohou volit zástupce měst a obcí v devatenácti zemích<sup>13</sup>. Jedenáct zbylých evropských zemí<sup>14</sup> toto právo cizincům neuděluje. Volit zástupce do krajů umožňuje devět států. Toto právo je nicméně často propojeno s volbami na místní úrovni, nebudeme ho proto dále odlišovat.

Nejčastější podmínkou pro udělení volebního práva je minimální délka pobytu na území. Obvykle jde o dobu tří až pěti let, nejkratší lhůta v Evropě je šest měsíců (Irsko). Zejména středoevropské státy<sup>15</sup> stanovují jako podmínku udělení volebního práva pobytový status cizince, kterým je ve všech těchto případech trvalý pobyt. Další podmínkou může být registrace na seznamu voličů, kterou je nutné v některých případech nahlásit řadu měsíců předem, či podepsání přísahy slibující respekt místní Ústavě a právu. To se praktikuje například v Belgii, Lucembursku či Irsku.

Pokud se zaměříme na míru účasti a důsledky udělení volebního práva, existují data a studie v zemích, ve kterých tímto právem imigranti disponují již desítky let – například v Nizozemí či v Norsku. I přes odlišný migrační kontext z nich lze čerpat informace o faktorech, které politickou participaci cizinců podporují či naopak brzdí.

V Norsku mohou všichni imigranti volit na místní úrovni po třech letech pobytu<sup>16</sup>. Porovnáme-li pak účast ve volbách, zjistíme, že ta migrantů je téměř poloviční oproti účasti Norů<sup>17</sup>. Nejmenší účast byla – podobně jako norských občanů – zaznamenána u skupiny mladých lidí, naopak největší je u dlouhodobě usazených migrantů (Aalandslid, 2008). V Nizozemí mají cizinci právo volit a být voleni do obecních zastupitelství po pěti letech pobytu<sup>18</sup>. Také zde je účast cizinců ve volbách nižší než u občanů a liší se dle lokalit i původu cizinců. V Rotterdamu a Amsterdamu se například v letech 1994-2002 průměrně pohybovala mezi 46 a 57 procenty voličů-imigrantů (ter Wal, 2003:37). Velké rozdíly byly mezi jednotlivými cizineckými skupinami a geografickými oblastmi, což je vysvětlováno odlišnou mírou organizovanosti, pocitem sounáležitosti k místní společnosti, délkou pobytu v zemi a v neposlední řadě i (ne)zájmem majoritních politických stran o témata důležitá pro migranty. Nejaktivnější byla turecká menšina, která měla volební účast podobnou či lehce nižší než rodilí Nizozemci (ibid). Také v Dánsku je participace imigrantů ve volbách menší než v případě občanů. Na

---

<sup>13</sup> Sedm zemí umožňuje imigrantům volit za stejných podmínek jako občané po kratší době než pěti letech pobytu. K těmto zemím patří Dánsko, Nizozemí, Lucembursko, Finsko, Norsko, Švédsko a Irsko. Omezenější práva mají v dalších 12 zemích, kde je kritérium pobytu delší než 5 let či existují navíc další požadavky. Toto umožňují Belgie, Estonsko, Řecko, Maďarsko, Litva, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švýcarsko, UK a USA.

<sup>14</sup> Patří k nim Bulharsko, ČR, Francie, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Malta, Německo, Polsko, Rakousko a Rumunsko.

<sup>15</sup> Slovensko, Maďarsko, ale i Litva, Estonsko a Slovinsko.

<sup>16</sup> Občané skandinávských zemí v podstatě ihned, jsou-li zapsaní v registru voličů.

<sup>17</sup> V roce 2003 a 2007 to bylo 34, resp. 36,4% oproti 59,3 a 61,7 % voličů s norským občanstvím Viz norský statistický úřad: [www.ssb.no/kommvalg\\_en/tab-2008-01-04-01-en.html](http://www.ssb.no/kommvalg_en/tab-2008-01-04-01-en.html), [http://statb.ank.ssb.no/statistikbanken/Default\\_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=1&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=vundkinnv](http://statb.ank.ssb.no/statistikbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=1&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=vundkinnv)

<sup>18</sup> Toto právo bylo nejprve povoleno v Rotterdamu v roce 1979 a o sedm let později se rozšířilo i do dalších nizozemských měst.

druhou stranu je účast druhé generace migrantů mnohem bližší úrovni majoritní populace (Goli, Rezaei, 2005:24p).

České republice kontextově podobná země, i když s výrazně menšími počty cizinců, je Slovensko, které od roku 2007 umožnilo osobám s trvalým pobytem volit do místních zastupitelstev. Krátká doba platnosti tohoto zákona, nevedení statistik<sup>19</sup> a absence analýz o politické participaci zatím neumožňují zhodnotit tamní situaci. Tento nedostatek informací poukazuje na význam monitorování politické účasti a analýzy překážek v případě, že by v České republice bylo cizincům také umožněno volit.

Vedle strukturálních a legislativních podmínek mají na politickou účast imigrantů vliv i další individuální a sociální faktory. Mezi ty individuální řadí zmíněné studie či odborná literatura (např. Odalm, 2005; Morales, Giugni, 2011) vzdělání jedince, jeho vztah k dané zemi, znalost jazyka a délku pobytu. Ze sociálních faktorů jde zejména o členství ve sdruženích, socioekonomické postavení, politickou zkušenost ze země původu a z pohledu celé cizinecké skupiny i o její velikost a migrační historii. Obecně lze říci, že volební účast mezi cizinci bývá nižší než občanů. Nicméně postupem doby, po kterou mohou volit, účast obvykle narůstá.

### 3.3 Pasivní volební právo a členství v politických stranách

Většina zemí, které umožňují usazeným migrantům volit, jim přiznává i právo kandidovat do orgánů místních samospráv<sup>20</sup>. Podmínky jsou v tom případě stejné jako pro aktivní hlasovací právo – tedy určitý pobytový status či délka pobytu.

V Nizozemí bylo zavedeno pasivní volební právo v roce 1989, zastoupení cizinců v místních samosprávách je ovšem nerovnoměrné. V Haagu a Utrechtu vzrostlo mezi lety 1998 a 2002 zastoupení dvojnásobně, na 13-15% (tj. sedm, respektive šest zastupitelů). Naopak v Amsterdamu po volbách v roce 1998 (či Rotterdamu po roce 2002) odpovídalo procentuální zastoupení cizinců jejich podílu na místním obyvatelstvu, tedy dosáhlo přibližně 20% (ter Wal, 2003:35). Minimálně z kvantitativního hlediska lze říci, že po 13 letech dosáhli cizinci rovnocenného zastoupení.

S otázkou volebních práv také úzce souvisí členství v politických stranách a možnost je zakládat. V tomto ohledu jsou státy Evropské unie rozděleny v podstatě podle dřívější železné opony<sup>21</sup>. Z bývalého východního bloku přiznává toto právo cizincům pouze Maďarsko. Naopak ve všech ostatních zemích EU (a v Severní Americe) mají imigranti stejné právo být členy politických stran jako občané<sup>22</sup>. Zakládání stran ovšem některé tyto země podmiňují určitým počtem občanů.

---

<sup>19</sup> Odpověď ze slovenského statistického úřadu, 5.9.2011: „V § 37 zákona sú taxatívne vymenované všetky údaje, ktoré musí obsahovať zápisnica okrskovej volebnej komisie v týchto voľbách. Údaj o počte cudzincov zapísaných do zoznamu voličov medzi týmito údajmi nie je. ... Z uvedeného vyplýva, že údaj o počte cudzincov participujúcich vo voľbách do krajských samospráv nie je k dispozícii.“

<sup>20</sup> Výjimku – podle studie MIPEX (Huddleson, 2011) – tvoří Belgie, Slovinsko, Lucembursko, Maďarsko a Estonsko, které povolují pouze volit.

<sup>21</sup> Podle srovnávací studie MIPEX (2010) nemohou cizinci zakládat či být členy politických stran v Bulharsku, Rumunsku, Estonsku, Lotyšsku, Litvě, Polsku, Slovensku, Slovinsku a Česku.

<sup>22</sup> Není-li však toto právo doplněno i možností volit, jde spíše o formální než reálně využitelnou možnost. Formalitou je to například v Rakousku či Německu.

Například ve Švédsku není členství imigrantů v politických stranách omezeno. Jejich zapojení je sice menší než v případě občanů, ale strany ho samy podporují zřizováním specifických sekcí, které se na členství cizinců zaměřují (Benito, 2005:24).

Situace v Německu je odlišná. Stát zde nebrání imigrantům v členství v politických stranách, a podle informací Norberta Cyruse (2005) pouze bavorská CSU neumožňuje migrantům členství, zatímco ostatní strany často dokonce podporují integraci cizinců prostřednictvím speciálních výborů. Jde však spíše o formální právo, protože imigranti jsou vyčleněni z rozhodovacích procesů a nemohou volit ani být na kandidátní listině. To způsobuje, že se ve velkých německých městech nemůže významná část populace politicky podílet na jejich správě: například ve Frankfurtu nad Mohanem, Stuttgartu či Mnichovu jde o více než 20% populace (Cyrus, 2005:32p).

Také v Irsku mají imigranti možnost zapojit se do činnosti politických stran a na rozdíl od Německa toho využívají. Podle Abela Ugby (2005) v roce 2004 vzrostly počty kandidátů-imigrantů z třetích zemí. Na jednu stranu se větší angažovanost vysvětluje vzrůstajícím počtem imigrantů v zemi, na druhou ale byli kandidáti motivováni přesvědčením, že mohou změnit a ovlivnit určité záležitosti – tehdy šlo především o téma vzdělávání (Ugby, 2005:23p). Kampaně, které vedla cizinecká sdružení African Solidarity Centre a Integrating Ireland, vyzývaly lidi k debatám i účasti na volbách (ibid).

Soudě podle zmíněných studií, pokud neexistují zásadní strukturální překážky (nemožnost volit), mohou politické strany ovlivnit podíl kandidátů-cizinců tím, že podporují jejich zapojení a zařazují je na své kandidátky. Z hlediska imigrantů pak podle studií záleží míra jejich účasti na důvěře v instituce a také na jejich dalším zapojení do občanských aktivit. Dále lze vyjmenovat jako motivační stejné strukturální, individuální a sociální faktory, které byly popsány v části o aktivním volebním právu.

## 4 KONCEPČNÍ RÁMEC POLITICKÉ A OBČANSKÉ PARTICIPACE IMIGRANTŮ V ČR

Česká republika se integrací cizinců na koncepční úrovni začala věnovat od konce devadesátých let. V roce 1999 přijala vláda *Zásady koncepce integrace cizinců na území ČR*, které v patnácti bodech shrnovaly obecné principy procesu integrace a definovaly roli státu v něm. Politická práva byla označena za základní lidská práva a jejich udělení cizincům za předpoklad úspěšné integrace. Úkolem státu bylo vytvořit legislativní podmínky pro ochranu a přístup cizincům k těmto právům a svobodám (Vláda ČR, 1999:zásada 4). Stát dále zaručoval „*imigrantům možnost přiměřeně, svobodně a plně se podílet na hospodářském, společenském a veřejném životě národa...*“ (ibid:zásada 6). V deváté zásadě se konkrétně deklarovala spolupráce s cizineckými sdruženími při budoucím definování koncepce a cílů politiky integrace.

V následujících šesti letech se tématu politické participace věnovala pozornost v analýzách situace a postavení cizinců v ČR, které byly pravidelně součástí *Koncepcí integrace cizinců* (KIC). V roce 2000 shledala pracovní skupina zaměřená na téma naturalizace a politické participace<sup>23</sup> jako problematickou možnost zakládat sdružení jen občany ČR. Toto nastavení navíc neodpovídalo požadavkům na právo sdružovací v tehdy ratifikované *Úmluvě Rady Evropy o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni* (část A), což je dosud jediná přijatá část Úmluvy. Vláda v březnu 2000 uložila ministrům

---

<sup>23</sup> Tato meziresortní pracovní skupina fungovala v rámci Komise ministra vnitra pro integraci cizinců.

vnitřní, kultury a pro místní rozvoj, aby do 31. prosince 2001 zabezpečili podmínky pro uplatnění práv uvedených v kapitolách B a C Úmluvy, což se zatím nestalo.

Se vstupem do Evropské unie (2004) nabyli na základě Maastrichské smlouvy občané EU usazení v Česku práva volit na místní úrovni, zatímco pro občany třetích zemí se v tomto směru nic nezměnilo. V tomto kontextu se *Analýza situace a postavení cizinců v jednotlivých oblastech integrace*, která je součástí KIC z roku 2003, poprvé zaměřila i na volební právo. Označovala rozšíření forem politické participace cizinců v souladu s výše zmíněnou Úmluvou Rady Evropy za prioritu nejbližšího období a zdůrazňovala, že stát má nabízet možnosti participace i přesto, že se samotným cizincům uplatnění tohoto práva nemusí jevit jako prioritní: „[n]elze (na rozdíl od voleb do Evropského parlamentu) najít přesvědčivý důvod, proč by toto právo nemohlo být přiznáno všem přistěhovalcům ve stejném postavení“ (Vláda ČR, 2004:47 – Příloha 1). Analýza zároveň poukázala na širší problém tohoto nastavení, tedy na to, že „cizinci nejsou vůbec – z hlediska zákona – považováni za součást místní komunity, společenství občanů obce. Podle zákona č.128/2000 Sb., obecní zřízení, je občanem obce toliko státní občan“ (ibid). Proto bylo doporučeno tuto anomálii co nejdříve napravit. S obdobným návrhem, tedy se zavedením volebního práva pro cizince s trvalým pobytem a garancí širších politických práv cizincům, přišla i další analýza postavení cizinců o rok později<sup>24</sup>.

V roce 2006 došlo k částečné revizi dosavadní koncepce integrace. Aktualizovaná *Koncepce integrace cizinců* (KIC) měla vytvořit ucelenější přístup k začleňování cizinců do společnosti. Byla vymezena dlouhodobá legislativní a praktická opatření v řadě oblastí, přičemž jednou z nich byla i politická participace. Koncepce se však omezila jen na identifikaci nedostatků, mezi které znovu zařadila podmínky registrace občanských sdružení a neexistenci volebního práva cizinců s trvalým pobytem ve volbách do zastupitelstev obcí a krajů (Vláda ČR, 2006:29). Nebyly však učiněny žádné kroky ke změně. Následující čtyři roky se KIC přestaly politické participaci cizinců věnovat.

Téma politické a občanské účasti cizinců se opět stalo součástí KIC až v roce 2011. Kromě doporučení podporovat ji zejména formou politické participace na místní úrovni tato KIC nově zmínila, že již existují požadavky ze strany určitých skupin imigrantů, kteří nemožnost volit vnímají jako problém. Koncepce přitom deklaruje, že tato otázka bude dále diskutována a řešena v souvislosti s novelizací volebního zákoníku a s ratifikací Úmluvy Rady Evropy.

## 5 LEGISLATIVNÍ RÁMEC POLITICKÉ A OBČANSKÉ PARTICIPACE IMIGRANTŮ V ČR

V České republice jsou politická práva cizinců (ať již ze zemí EU nebo ostatních) upravena primárně Listinou základních práv a svobod a dále upravena zákony o sdružování občanů, o sdružování v politických stranách a politických hnutích, o volbách do Evropského parlamentu a zákonem o obcích.

Právo svobodně se sdružovat zakotvuje Listina základních práv a svobod jako právo každého, tedy bez ohledu na zemi původu či pobytový status<sup>25</sup>. Podrobné podmínky pro zakládání sdružení, společností a

---

<sup>24</sup> Jedná se o *Analýzu postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků*, která byla realizována společností Ivan Gabal Analysis & Consulting pro KIC (2005) a tvoří její pátou přílohu.

<sup>25</sup> Výslovně se v ní uvádí, že „každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích“ (Listina, čl. 20).

spolků stanovuje zákon o sdružování občanů<sup>26</sup>, který toto právo výslovně přiznává občanům (Zákon o sdružování občanů, §1). Je však nutné jej vykládat v souladu s již zmíněnou Listinou základních práv a svobod, ve které se uvádí, že pokud dosavadní předpisy používají pojem občan, rozumí se tím v případech základních práv a svobod<sup>27</sup> každý člověk bez ohledu na státní občanství (Listina, čl.42 odst.3). Kdokoliv bez ohledu na státní občanství či pobytový statut může v Česku zakládat například sdružení. Skutečný přístup k tomuto právu může komplikovat situace, když se cizinci mylně – pouze na základě zmíněného zákona o sdružování – domnívají, že je toto právo přiznáno pouze občanům, případně když k takové interpretaci navádí i neznalost úředníků.

Obdobně je i sdružování se v odborech základním politickým a sociálním právem a jako takové je přiznané každému bez ohledu na státní příslušnost (Listina, čl.27). Vznik a fungování odborových svazů upravuje zákon o sdružování občanů a odborové svazy jsou ze zákona občanskými sdruženími. Členství v nich je upraveno stanovami, a proto se možnost členství pro cizince liší. Některé svazy členství cizincům umožňují, jiné toto právo přiznávají pouze občanům, což je podle některých odborníků výrazně diskriminační úprava (Burdová Hradečná, 2011:134).

Součástí práva sdružovacího je také právo na zakládání politických stran a sdružování se v nich. Toto právo přiznává Listina základních práv a svobod pouze občanům (Listina, čl. 20 odst.2). Na rozdíl od práva zakládat například občanská sdružení nelze považovat založení politické strany za základní právo a použít analogicky širší vymezení termínu občan. Stejnou filosofii pak sleduje zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích<sup>28</sup>, podle kterého může být členem občan starší 18 let.

Českou právní úpravu lze vnímat i tak, že zákon explicitně nezakazuje členství v politických stranách a hnutích cizincům, a proto by jejich členství bylo možné v tom případě, pokud je stanoví politické strany umožňují. Jedná se však o minoritní právní názor, který nesdílí většina právních expertů a ani politických stran. Ustanovení zákona je podle nich možné vykládat pouze restriktivně, tedy podmiňující členství v politických stranách a hnutích občanstvím. Stanovy všech v Parlamentu zastoupených stran uvádějí, že členy těchto stran mohou být občané. Na dotaz o možnostech členství cizinců odpovídali mluvčí stran ODS, TOP09 a KSČM<sup>29</sup> zamítavě s ohledem na zákon o politických stranách, strana zelených připustila, že členy strany jsou i cizinci, nicméně vzhledem k současnému zákonu je to problematické. Strana VV uvedla, že členem strany může být i cizinec s trvalým pobytem v ČR<sup>30</sup>. Iniciovat změny v tomto ohledu nikdo z nich nezvažuje. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že vstup cizinců do politických stran a hnutí a jejich zakládání je výrazně bariérové a brání jejich politické participaci, což je navíc v kontextu přiznaného volebního práva občanům EU více než paradoxní.

Česká legislativní úprava aktivního a pasivního volebního práva je zakotvena primárně v Listině základních práv a svobod (čl. 21), která je přiznává výslovně pouze občanům. I přes tuto poměrně striktní právní úpravu je na vůli státu, respektive zákonodárce, zda okruh osob rozšíří a stanoví podmínky pro účast cizinců na veřejném životě. Česká republika tak aktuálně umožňuje zúčastnit se voleb do Evropského parlamentu a komunálních voleb pouze určité skupině cizinců, a to ještě ve

---

<sup>26</sup> Zákon č. 83/1990 Sb.

<sup>27</sup> Právně jsou základní práva a svobody definovány jako „nezadatelné, nezcižitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné“ práva (Listina, čl.1)

<sup>28</sup> Zákon č. 424/1991 Sb.

<sup>29</sup> Telefonáty s představiteli stran ze dne 21.10.2011. ČSSD na opakované volání neodpověděla.

<sup>30</sup> Telefonát na infolinku VV ze dne 21.10.2011.

velmi omezené míře. Voleb do Parlamentu ČR a do krajských zastupitelstev (s výjimkou hlavního města Prahy) se cizinci nemohou zúčastnit za žádných okolností.

Problematiku voleb do Evropského parlamentu upravuje zákon o volbách do Evropského parlamentu<sup>31</sup>. Tato právní úprava přinesla možnost pro občany Evropské unie volit a být volen do Evropského parlamentu v případě, že pobývají na území ČR déle než 45 dnů a dosáhli 18 let pro aktivní volební právo a 21 let pro pasivní volební právo (§ 5). Cizinci ze třetích zemí, a to ani rodinní příslušníci občanů EU žijící na území Evropské unie, volební právo do Evropského parlamentu nemají.

K prolomení občanského principu pro účast v komunálních volbách již vlastně došlo v zákoně o obcích: ten umožnil účast ve volbách i cizincům (starším 18 let), jež mají v obci trvalý pobyt, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána (§ 17)<sup>32</sup>. Takovou smlouvou je v současné době pouze Smlouva o přistoupení ČR k EU, čímž získávají právo volit pouze občané členských států Evropské unie. V případě voleb do zastupitelstev obcí (včetně hlavního města Prahy) postačí – na rozdíl od podmínek voleb do Evropského parlamentu – získat trvalý pobyt k druhému dni konání voleb.

Přestože občané členských států EU mají právo volit a být voleni na místní úrovni, je jejich pasivní právo výrazně omezeno. Dle zákona o obcích je podmínkou výkonu funkce starosty a místostarosty občanství České republiky (§103 odst.2). Ještě přísnější ustanovení najdeme v hlavním městě Praze, kde je české občanství nutné pro výkon funkce primátora, náměstků primátora a všech členů rady (Zákon č. 131/2000, §69 odst.4). Takto nastavená právní úprava neumožňuje faktickou realizaci pasivního volebního práva občanů EU, neboť politické strany neumístí cizince na volitelné místo mezi ostatní kandidáty. Kandidátní listina složená pouze ze samotných cizinců by pak byla v podstatě nevolitelná, neboť při úspěchu ve volbách by nemohla vytvořit vedení obce. V případě udělení volebních práv cizincům se tedy budou muset změnit i podmínky pro výkon funkcí starostů a místostarostů tak, aby byla opravdu umožněna plná účast cizinců ve volbách.

## **6 POLITICKÁ A OBČANSKÁ PARTICIPACE V PRAXI V ČR**

### **6.1 Případová studie I.: Zájem imigrantů o občanskou a politickou účast v ČR**

Účast cizinců na veřejném životě je na jedné straně podmíněna strukturálními podmínkami, na druhou stranu zde hraje roli řada subjektivních faktorů. S cílem prozkoumat právě otázku identifikace, motivace k politické i občanské účasti, dosavadní aktivity i názory na rozsah práv, kterými by ne-

---

<sup>31</sup> Tímto zákonem (č. 62/2003 Sb.) byla do českého právního řádu implementována Směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů EU, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky.

<sup>32</sup> Viz také zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (§ 4)

občané měli disponovat, bylo v rámci příprav této publikace uskutečněno kvalitativní šetření<sup>33</sup>. Dotazovaní byli již aktivní migranti usazení v Česku (jednalo se o respondenty z Ukrajiny, Vietnamu, Ruska, Moldávie, Mongolska, USA, Běloruska a Kanady). Občané EU/EHP nebyli zahrnuti mezi respondenty, neboť mají v České republice více politických práv. Celkem byly uskutečněny rozhovory s třinácti osobami. Šest z nich působí v cizineckých sdruženích, pět v organizacích či hnutích sdružující lidi napříč etnickým spektrem a dvě osoby realizují projekty primárně zaměřené na země původu. Následující text shrnuje zjištění, vyplývající z šetření.

## **Výsledky šetření**

### ***Jaké jsou cíle a činnosti jednotlivých sdružení?***

Nejčastěji zmiňovaným cílem cizineckých sdružení bylo úsilí o zlepšení vztahu s majoritní společností, a to na dvou různých úrovních. Jedna je informační a rozlišovací – tedy cílem sdružení je šířit znalosti o své komunitě, zemi původu či vybraném tématu; druhá je spíše vzdělávací a zdůrazňující přínos migrantů Česku. Často byla zmiňována i role organizací jakožto spojovacího článku mezi úřady a jednotlivými migranty, kterým tak pomáhají při řešení praktických potíží. Aktivity sdružení často směřují i dovnitř etnické skupiny s cílem udržování kontaktů, prohlubování spolupráce a také účinnějšího informování zejména mezi osobami, které dosud neovládají český jazyk.

Dotazovaní jednotlivci a jejich cizinecká sdružení byli dosud nejaktivnější v organizování debat a kulturních akcí neboli v občanské participaci. Na druhém místě je pak vyjednávání s místními zastupitelstvími a řešení individuálních neshod a problémů. K dalším nástrojům, jako je sepsání otevřených dopisů či peticí nebo dokonce účast na demonstracích, se sdružení uchylují výjimečně, a to v souvislosti s nějakou zásadní událostí, která je vnímána danou skupinou jako ohrožení. Naopak jen minimum sdružení oslovuje média se svým tématem či apeluje na instituce na mezinárodní úrovni.

### ***Jaké jsou motivace pro občanskou a politickou participaci?***

Většina dotázaných se v zemi původu nijak politicky neangažovala a nijak to neplánovala ani v Česku. Pro založení sdružení či zahájení politické aktivity však u mnohých sehrála zásadní roli určitá aktivizující, většinou konfliktní událost, která se dotýkala komunity jako celku a nutila je k reakci<sup>34</sup>.

Na dotazy o motivacích účasti na veřejném dění mezi cizinci obecně zmiňovala většina osob délku pobytu a rozhodnutí migranta usadit se v Česku natrvalo, dosažené vzdělání a socioekonomický

---

<sup>33</sup> Šetření bylo realizováno během května a června 2011. Strukturované rozhovory se zaměřovaly jednak na cíle a činnosti jednotlivých organizací, dále na motivace jejich představitelů k angažovanosti a také na jejich názor na to, do jaké míry mají migranti v Česku zájem o občanskou a politickou participaci a jaké aktivity již v tomto směru realizují. Žádali jsme přitom respondenty, aby blíže popsali tyto aktivní osoby, aby bylo možné rozlišovat v rámci celé skupiny cizinců v ČR. Osloveni byli zástupci početně největších skupin cizinců pocházejících ze třetích zemí.

<sup>34</sup> Například pro – nejen vietnamské – vysokoškolské studenty jí byl požár ve velkostržnici SAPA a následné vyhocení vztahů a rozpolcenost společnosti ohledně postojů k zde žijícím Vietnamcům; pro mongolské sdružení v Havlíčkově Brodě jím bylo například pálení jejich vlajky skupinou dosud neznámých osob a pro mnoho osob a skupin pak mediální a politický diskurz kriminalizující cizince v době ekonomické krize.

status<sup>35</sup> a finanční i pobytovou jistotu. Pro Vietnamce a Číňany hrají logicky významnější roli i jazykové znalosti, i když spíše než o motivační faktor se jedná o podmínku politické účasti.

### ***Jaké jsou překážky participace cizinců na veřejném životě?***

Mezi překážkami aktivní participace zaznívaly opakovaně tři druhy:

V první řadě se jedná o nepochopení přínosu cizinců a s tím související pocit méněcennosti ze strany některých migrantů, kteří se cítí v pozici hostů, a proto by měli nad vším mlčet<sup>36</sup>. O tomto veřejném tlaku na migranty, aby mlčeli a nesnažili se nijak zapojit do debaty, mluvilo samo od sebe šest osob.

Druhým souborem překážek je strach, nedůvěra ve státní instituce a malá zkušenost s demokracií. Především osoby z Ruska, Ukrajiny a Vietnamu zmiňovaly obavu o neprodloužení pobytu či pasu (ze strany velvyslanectví) či skepsi vůči úředníkům či politikům, že by byli ochotni něco změnit<sup>37</sup>. Naopak v souvislosti s Moldavany zazněla ukázka toho, jak i politické změny v zemi původu mají vliv na zájem lidí o politické dění v Česku a jak mohou zvyšovat důvěru ve veřejné instituce<sup>38</sup>. Toto je velmi důležité, neboť právě nedůvěra lidí v instituce a ve vlastní moc něco změnit byla vzpomínána osobami ze všech velkých cizineckých skupin v Česku. Zároveň s tím ale často kontrastovalo chování mladých lidí, kteří jsou podle respondentů aktivnější a vnímavější vůči svým právům.

Nezájem státu a státních institucí o názory cizinců představuje třetí typ překážek<sup>39</sup>. Zahrnutí cizinců převážně závisí na dobré vůli daného úředníka či politika. Nemožnost volit je vnímána jako projev všeobecného nezájmu státu o účast cizinců na veřejném dění a pro některé cizince představuje překážku pro to, aby se identifikovali s místní společností.<sup>40</sup> Zatímco se většina dotazovaných cítí být součástí české společnosti, podstatně méně jich mělo pocit, že jsou tak vnímáni i českou většinou. Dva

---

<sup>35</sup> Aktivnější jsou podle čtyř respondentů podnikatelé, protože jsou osobně více vystaveni právním nastavením a jejich změnám.

<sup>36</sup> Don Sparling téma rozvádí a říká, že to je „obecně rozšířená xenofobie českého obyvatelstva, neboli naprosté nepochopení, že cizinci můžou něco přinést a obohatit danou společnost. ... Uvedu příklad. Já občas něco kritizuji a jsem taky často kritický vůči svému národu. Ale když něco kritizuji tady, tak mi lidi říkají, že tomu vůbec nerozumím. Ale proč tomu nerozumím? Protože nejsem Čech. A já sem řekl, že ok. Ale vtipné mi přišlo to, že se jednalo o Čecha, kterému bylo 24. Já tady žiji již 42 let, takže asi mám daleko větší zkušenosti s tím, co znamená tady být a žít. Tak ať mi nikdo neříká, že protože nejsem Čech, tak ničemu nerozumím.“

<sup>37</sup> Elena Tulupová k tomu dodává, že jde o „nezájem o participaci ve smyslu, že lidi nevěří, že se opravdu dá něco ovlivnit. Právní ochrana lidí v těchto zemích je ještě stále hodně mizerná a nízká. Oni nevěří, že je někdo bude poslouchat, nebo vyslyší jejich zájmy.“

<sup>38</sup> Octavian Bacalov k tomu uvádí: „...jak byla ta studentská revoluce v roce 2009 v Moldavsku, tak naše společnost se víc začala zajímat. Obyčejný lidi se začali víc zajímat a myslí si, že můžou něco změnit. Tam i tady. Přitom předtím to byla taková sovětská mentalita: oni mají svou práci, my svou a my se nezabýváme těmi problémy.“

<sup>39</sup> O třetí skupině překážek v cestě k politické participaci cizinců mluví dále Elena Tulupová: „Určitě to mohou být i negativní reakce ze strany českých občanů., ale hlavně jsou to oficiální překážky. Problémem je, že tahle problematika není ještě dostatečně zavedená tady v ČR. Přestože jsou tu imigranti tak početní, častokrát ani nejsou vnímáni jako cílová skupina úřadů a politik.“

<sup>40</sup> Jak shrnuje Maryna Puzdrová, „ta nemožnost účasti na volbách vede k tomu, že se člověk necítí součástí této společnosti, protože ví, že to nemůže ovlivnit. Druhá věc je, že ani v rámci migrační politiky se často s cizinci nevyjednává. Nesnaha úředníků pomáhat, lhostejnost, možná občas v nějakých horších případech i takový odpor, což ovlivňuje ten obecný postoj a tu motivaci lidí. Vždycky se připomíná, že ty jsi tady hostem.“

z respondentů uvedli, že se tomu tak děje jen na místní úrovni, nikoliv v celostátním kontextu (politice či médiích).

Co se týče informovanosti o svých právech, podle valné většiny dotázaných ten, kdo informaci chce, si ji také najde. Jediná kritika byla vznesena Dungem Nguyenem, a to právě na pasivnost tohoto informování<sup>41</sup>.

### ***Mají být cizinci zastoupeni v poradních orgánech?***

Všichni se shodli na tom, že by cizinci měli mít zastoupení v poradních orgánech. V některých městech již spolupráce mezi dotázanými cizineckými organizacemi a zastupitelstvem funguje nebo fungovala. Ta ovšem závisí na otevřenosti a vůli jednotlivých radnic a není systémová<sup>42</sup>. Na národní úrovni (ve Výboru pro práva cizinců či v Radě vlády pro národnostní menšiny) jde – podle dvou dotázaných - spíše o proklamace, neboť v první z nich působí všeho všudy jedna osoba narozená mimo Česko a navíc oba poradní orgány byly ještě donedávna paralyzovány chybějící vedoucí osobou, zmocněnkyní pro lidská práva. Značný význam má i politická vůle se těmto otázkám věnovat, která podle některých v současnosti zapojení cizinců spíše brání.

Argumenty, proč by cizinci měli mít právo zasedat v konzultačních orgánech, vyzdvihovaly nejčastěji rostoucí počet cizinců v České republice, kteří „jsou nedílnou součástí této společnosti a mají právo se na dění v této zemi podílet“<sup>43</sup>. Důraz byl kladen na oboustrannou výhodnost, která spočívá v efektivnější komunikaci a lepší a objektivnější informovanosti<sup>44</sup> a v předcházení konfliktů. Druhou stranou mince ovšem je, aby „ti, co tam pak sedí, také poslouchali“<sup>45</sup> a aby „ty debaty měly nějaké konkrétní závěry, které by se předávaly vládě nebo ministerstvu“<sup>46</sup>.

### ***Mají mít cizinci volební právo?***

Všichni dotazovaní s výjimkou jednoho se shodovali na tom, že by cizincům v Česku mělo být přiznáno volební právo na komunální úrovni. Nejčastějším důvodem je možnost ovlivňovat dění, které

---

<sup>41</sup> Konkrétně říká: „ Informace k dispozici jsou, ale vytvořil bych lepší marketing mezi cizinci, aby věděli, že tady nějaký informační servis je a kde co můžou hledat.“

<sup>42</sup> Například členové Svazu Mongolů, kteří působí v řadě českých a moravských měst, dávali do kontrastu vstřícné jednání s havlíčkobrodskými či libereckými úředníky oproti přístupu například v Praze či Brně. A Gwendolyn Albert dodává: „Já sama jsem byla určitou dobu členkou Rady vlády pro lidská práva, i když nemám české občanství. ... Pokud máte vládu, která opravdu chce tu radu poslouchat a umí používat a využívat své poradní orgány pro dobrou věc, třeba se s nimi podělit o to břemeno a problémy, tak jejich účast a rady můžou být velice přínosné.“

<sup>43</sup> Maryna Puzdrová

<sup>44</sup> Elena Tulupová říká: „momentálně je toto téma hodně aktuální, protože cizinci představují značnou část celkové populace ...minimálně by [proto] měli být zastoupeni v poradních orgánech. To by bylo výhodou nejenom pro cizince, ale taky pro majoritní společnost nebo úřady, protože by měli větší přímý kontakt mezi sebou a získali by tak objektivnější a podloženější názory.“

<sup>45</sup> Nam Nguyen

<sup>46</sup> Zástupce sdružení Občanské Bělorusko

se jich do velké míry týká<sup>47</sup>. Fakt, že tu jsou mnozí migranti trvale usazení, tvoří statisticky významné procento obyvatel ČR a cítí se být součástí společnosti, je z hlediska většiny dotázaných dostatečným opodstatněním pro tento nárok. Samozřejmě dodávali, že se musí stanovit určité podmínky – například délka pobytu.

Ovšem názory na právo cizinců volit do Parlamentu se rozcházel: polovina dotázaných bylo pro, čtvrtina proti a další čtvrtina v tom viděla spíše otázku do budoucnosti s tím, že by to zatím narazilo na odpor majority či nezájem cizinců. Obdobně se rozcházel i názory na pasivní volební právo, o němž však všeobecně cizinci uvažovali méně než o aktivním<sup>48</sup>.

Podle všech dotazovaných by určitá část cizinců volební právo využívala. Uváděná čísla byla obvykle velmi hrubým odhadem, výpovědní hodnotu mají spíše údaje o charakteristikách těch, co se zajímají o veřejné a politické dění v Česku. Opakovaně zaznělo, že nezájem volit představuje generační problém, přičemž mladší generace byla prezentována jako nejaktivnější u respondenti z Ruska<sup>49</sup>, Mongolska a Číny. Ostatní zmiňují jako rozhodující prvek vzdělání, usazení se v Česku a život ve smíšeném manželství.

## Závěr

Šetření mezi občansky aktivními imigranty v Česku ukázalo, že zájem o občanskou a politickou participaci mezi cizinci existuje a má smysl jej podporovat a umožnit realizaci. Dosud se tento zájem projevoval především v zakládání sdružení, aktivitách směřovaných k propojování a diskusi s širší veřejností i uvnitř skupin, ale i k politickým činům (otevřený dopis politikům, vyjednávání s představiteli státní správy, účast na demonstracích atp.). Dělo se tak ovšem v případech, když k jednání existovala i politická vůle na druhé straně. Jako hlavní překážky politické participace cizinců byly jmenovány nezájem státu i veřejnosti o názory a začlenění cizinců a ze strany cizinců pak případný strach a nedůvěra ve státní instituce. Důvody pro rozšíření politických práv (zapojení do poradních orgánů, volební právo na místní úrovni pro trvale usazené) viděli dotazovaní v jejich oboustranné výhodnosti, neboť tak bude zajištěna efektivní výměna informací, podpořeno začlenění a pocit příslušnosti imigrantů do společnosti (vzhledem k možnostem ovlivňovat nejbližší dění) a bude odbouráváno riziko případných společenských konfliktů.

---

<sup>47</sup> Don Sparling k tomu říká: „na místní úrovni, tedy na úrovni obce, kde bydlím, kde žiju a pracuji, kde posílám své děti do školy, kde vidím, že park, kam se chodí hrát, není v pořádku, tak tam bych měl mít právo volit a dané věci ovlivňovat.“

<sup>48</sup> Argumenty pro volební právo se točily kolem stejných důvodů jako v rámci lokálních voleb: cizinci jsou součástí společnosti, platí tu daně, mají mít možnost zvolit, kdo a jak bude tyto peníze používat a jaké zákony budou ovlivňovat jejich život. Zároveň někteří poukazovali na nutnost umožnit cizincům stát se členy politických stran. Odmítnutí volebního práva na národní úrovni vyplývalo buď z názoru, že toto přísluší pouze občanům, nebo z vlastního nezájmu o něj. V jednom případě byli dotázaní tak zaskočeni touto otázkou, že se museli poradit s ostatními, protože o tom dosud vůbec neuvažovali. Jediná Maryna Puzdrová vyjmenovávala, proč vidí udělení tohoto volebního práva cizincům jako diskutabilní: „Když člověk žije v tomto státě, tak ho samozřejmě ovlivňují rozhodnutí státu stejně jako ostatní občany, ale na druhé straně se často myslí, že cizinci nebudou volit v prospěch té země. Plus zde existuje obava, že se v tom dění cizinec nevyzná.“

<sup>49</sup> „Spousta Rusů je komunikativních a té společenské oblasti by se chtěli zúčastnit, ale když se zeptáte 10 lidí, jestli by chtěli vstoupit do organizace nebo politické strany, tak 9 z 10 Vám řekne, že v žádném případě ne. Mají ještě čerstvé zážitky a zkušenosti z toho systému, který funguje v Rusku. Je to generační problém. Já si myslím, že přijde doba a tím pádem mladí lidé, kteří to nebudou mít už v "krovi".“

## 6.2 Případová studie II: Občanská angažovanost mladých lidí původem z Ukrajiny<sup>50</sup>

Hlavním cílem této studie je prozkoumat sociální a psychologické procesy, jejichž prostřednictvím si lidé budují své vlastní představy, postoje a přesvědčení ve vztahu k občanským aktivitám. Důraz je kladen zejména na mladé lidi z majority i mezi imigranty a menšinami, o nichž panuje obecné přesvědčení, že se neúčastní politického a občanského života. Jedním ze základních cílů je prozkoumat jejich pohled na společnost, zjistit, kde v ní vidí sami sebe, a jak vnímají své zapojení do společnosti. Tato případová studie se zabývá pouze Ukrajinci jakožto největší imigrantskou skupinou<sup>51</sup>.

### Výsledky šetření

#### *Zajímají se mladí lidé z Ukrajiny o politické a společenské otázky?*

Když měli mladí lidé z Ukrajiny ohodnotit svůj individuální zájem o politické a společenské otázky, jejich průměrné hodnocení se pohybovalo přibližně uprostřed nabídnutých stupnic (průměr = 2,99; z možného rozpětí 1[vůbec]-5[velmi]). Podobně hodnotili četnost svého skutečného sledování politických událostí v médiích (průměr = 2,86; z možného rozpětí 1-5). V obou těchto ukazatelích skórovali respondenti z ukrajinského vzorku výše než respondenti z majoritní populace. Když jsme však zohlednili vyšší věkový průměr a vyšší zastoupení žen v ukrajinském vzorku, rozdíly částečně zmizely. Mladí lidé z Ukrajiny se tedy podle našich zjištění statisticky významně nelišili ve svém zájmu o politické a společenské otázky od většinové populace. V případě skutečného sledování politiky v médiích své vrstevníky z majority dokonce mírně (a statisticky významně) převyšovali.

---

<sup>50</sup> Tuto případovou studii zpracovali Jan Šerek a Zuzana Petrovičová z Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Prezentované výsledky jsou součástí širšího mezinárodního projektu „Procesy ovlivňující demokratické občanství a participaci“ (PIDOP), financovaného Evropskou komisí ze 7 rámcového programu, FP7-SSH-2007-1, číslo grantu: 225282, *Processes Influencing Democratic Ownership and Participation (PIDOP)*.

<sup>51</sup> Výzkum probíhá od května 2009 do dubna 2012. První fáze, realizovaná v roce 2010, spočívala v kvalitativním šetření. Uskutečněno bylo 14 skupinových rozhovorů (tzv. focus groups), z nichž 5 bylo vedeno s mladými Ukrajinkami a Ukrajinci ve věku 16-26 let (5-9 lidí ve skupině). Kladené otázky se týkaly toho, jakou mají mladí lidé osobní zkušenost s občanskou a politickou angažovaností, jestli považují za důležité, aby byli mladí lidé aktivní ve společenských otázkách, co vnímají jako překážky v angažovanosti a kdo je pro ně zdrojem vlivů a informací. Informace z kvalitativních analýz posloužily při přípravě následného dotazníku, který tvoří základ pro navazující kvantitativní část projektu, probíhající od března 2011 do současnosti. Dotazník zahrnuje podrobné otázky ohledně občanské angažovanosti, politických postojů a demografických údajů. Součástí kvalitativní analýzy bylo 32 mladých lidí z Ukrajiny (z toho 19 žen), žijících v České republice. Součástí kvantitativní analýzy bylo 114 mladých lidí původem z Ukrajiny (z toho 65 žen). Průměrný věk byl 19,7 let. Srovnávací skupina reprezentující majoritní populaci zahrnovala 148 lidí (z toho 71 žen, tj. 48%). Průměrný věk byl 18,3 let. Vzhledem ke způsobu oslovení (primárně před NNO a školy) i k neukončenému sběru dat nemohou být výsledky pokládány za reprezentativní. Lze očekávat, že v ukrajinské části vzorku jsou nadreprezentováni mladí lidé s vyšším vzděláním.

### ***Jaké občanské aktivity jsou pro ně typické?***

Nejčastějšími prostředky, jimiž mladí lidé z Ukrajiny vyjadřovali a prosazovali své občanské názory, byly podle dotazníkového šetření přeposílání on-line zpráv, hudby a videí s politickým obsahem, aktivity na webových stránkách politických či občanských organizací a připojování se k politickým skupinám na Facebooku. V závěsu za uvedenými on-line aktivitami se pak objevil bojkot či nákup určitého zboží z politických, etických či environmentálních důvodů. Naopak nejméně častou formou občanské aktivity byly nelegální politické akce a psaní politických zpráv či graffiti na veřejných místech. Uvedené vzorce i míra občanské angažovanosti mladých lidí z Ukrajiny byly v našem výzkumu prakticky totožné s politickým chováním majoritní společnosti. Chování mladých lidí z Ukrajiny tak vykazuje stejné trendy jako ty, které byly popsány pro současnou evropskou a americkou mladou generaci. Nejdůležitější součástí těchto trendů je příklon k moderním prostředkům občanské angažovanosti (internet, bojkot či podpora určitých výrobků apod.) a odklon od tradičních forem (politické strany apod.).

### ***Jaká společenská a politická témata jsou pro ně důležitá?***

Během skupinových rozhovorů vyvstalo několik témat. Velký důraz byl kladen na vnímaný rozpor mezi osobní a právní dimenzí občanství. Mladí lidé z Ukrajiny, kteří žijí v České republice již delší dobu, zdůrazňovali, že se na osobní rovině cítí být součástí českého prostředí (formující vlivy, přátelé apod.), avšak zároveň postrádají některá práva, běžná pro jejich české vrstevníky (volení, bezvízové cestování apod.). V návaznosti na tento rozpor se pak objevila témata jako diskriminace na pracovním trhu a zacházení českých úřadů s imigranty. Dalším důležitým tématem byla nezaměstnanost mladých lidí, v čemž se mladí lidé z Ukrajiny shodovali se zástupci majority či Romů. Specificky ukrajinským tématem v rozhovorech byla korupce, spojovaná především s prostředím Ukrajiny, avšak u starších respondentů (skupina 20-26 let) vnímaná rovněž jako charakteristika českého prostředí. Dalším specificky ukrajinským tématem byla snaha o zajištění „finanční gramotnosti“ běžné populace, tj. schopnosti rozumně spravovat svůj majetek a nenechat se v tomto směru podvést. Podobně jako majorita, rovněž mladí lidé z Ukrajiny kladli velmi silný důraz na problematiku životního prostředí v České republice a globálních klimatických změn. Můžeme shrnout, že se objevily tři různé okruhy: témata spojená s imigrantským statutem (občanství), obecná témata vycházející ze zkušenosti z Ukrajiny (korupce, finanční gramotnost) a obecná témata bez konkrétního vztahu k Ukrajině (nezaměstnanost, životní prostředí).

Když jsme se v dotazníkovém šetření mladých lidí z Ukrajiny dotázali, zda jejich občanské aktivity byly zacílené na Ukrajinu, kladně odpověděla zhruba třetina (37 %) z nich. Podobné množství (34 %) vyjádřilo svůj zájem do budoucna se občansky angažovat v souvislosti s Ukrajinou.

### ***Jak vnímají svůj vliv na politiku?***

Co se týče otázky, zda se volení zástupci zajímají o názory občanů a zda mají občané v tomto směru nějaký vliv, měli mladí lidé z Ukrajiny spíše skeptičtější pohled (průměr = 2,59; z možného rozpětí 1[žádný]-5[velký]), v čemž se shodovali s majoritou. Tomu odpovídala jejich velmi nízká důvěra v politické představitele (průměr = 1,92; z možného rozpětí 1[žádná]-5[velká]), která se patrně promítla rovněž do jejich opatrného vztahu k politickému systému České republiky (průměr = 2,72; z možného rozpětí 1[záporný]-5[kladný]). Na druhou stranu, politický systém České republiky získal

významně více podpory od mladých Ukrajinek a Ukrajinců než od jejich českých vrstevníků (český průměr = 2,24), kteří byli rovněž daleko příkřejší v hodnocení politiků (český průměr = 1,71). Mladí lidé z Ukrajiny v porovnání s majoritou rovněž silněji zastávali názor, že pokud budou mladí lidé spolupracovat, mohou změnit věci ve společnosti k lepšímu. Podobně optimistický pohled měli na spolupráci mezi lidmi jejich vlastní národnosti.

### ***Jaké vidí překážky a příležitosti?***

Pokud se skupinové rozhovory stočily k otázce, jaké překážky a příležitosti vnímají mladí lidé z Ukrajiny v souvislosti s vlastní občanskou angažovaností, objevila se následující témata. Forma školního vzdělávání v oblasti občanství byla zmíněna jako jedna z překážek. Někteří respondenti poukazovali na dožívající „sovětský“ model, podporující pasivitu a konformitu. Zmíněna byla rovněž nedostatečná výuka o politice a možnostech občanské aktivity na českých školách. Vhodné vzdělávací programy a školní atmosféra však byly zároveň vnímány jako příležitost ke zvýšení zájmu o občanské aktivity. Větší informovanost mezi ukrajinskou minoritou o jejich možnostech (např. formou speciálního televizního vysílání) bylo obecně vnímáno jako nástroj ke zvýšení jejich zapojení do společností. Jako důležitý faktor byly rovněž zmíněny institucionální bariéry (volební právo apod.) a jejich případné odstranění. Někteří mladí lidé z Ukrajiny dále vyjádřili obavu, že by se jejich případná občanská angažovanost mohla setkat s nepříjetím či zlehčováním ze strany majority kvůli jejich původu. Zaměstnávání Ukrajinek a Ukrajinců ve státních institucích bylo navrženo jako možné řešení tohoto problému.

### ***Jaká práva cizinců podporují?***

Mladí lidé z Ukrajiny podporovali v dotazníkovém šetření práva imigrantů výrazně silněji než majoritní česká populace. Největší důraz byl z jejich strany kladen na právo na rovný přístup ke vzdělání, na stejný výdělek za stejnou práci a na rovnocenné začlenění do systému sociální péče (zdravotnictví, podpora v nezaměstnanosti apod.). Silnou podporu mělo rovněž právo uchovat si vlastní jazyk a kulturní tradice. Nejmenší podporu (i když stále relativně silnou ve srovnání s majoritou) měly návrhy zvýhodnit imigranty při přijímacích řízeních na vysoké školy, garantovat jim zástupce v parlamentu a zavést právo na vzdělání v jejich vlastním jazyce.

### **Závěr**

Podle našich zjištění se mladí lidé z Ukrajiny svým zájmem o společenská a politická témata výrazně neodlišují od svých vrstevníků z majority. Svou občanskou angažovanost projevují zejména moderními prostředky (internet, bojkot/nákup určitého zboží), což jsou vzorce nalezené rovněž u majority a (v jiných výzkumech) u většiny mladé evropské generace. Pro mladé lidi z Ukrajiny jsou důležitá obecná témata, přítomná i u majority (životní prostředí, nezaměstnanost). Jejich specifická zkušenost je však činí citlivými rovněž k dalším okruhům – zkušenost z Ukrajiny souvisí se vnímáním korupce a finanční gramotnosti, zkušenost z České republiky zase s vnímáním problémů spojených se statutem imigranta. Ve srovnání s majoritní populací jsou mladí lidé z Ukrajiny vstřícnější k politickému systému České republiky, avšak sdílí s majoritou vysokou nedůvěru vůči politickým představitelům. Klíčem ke zvýšení angažovanosti lidí z jejich menšiny může být podle nich změna vzdělávacího systému, zvýšení informovanosti, odstranění institucionálních bariér a snížení

negativního vnímání ze strany majority. Jako důležitá vnímají především práva imigrantů, která zaručují jejich rovnost vůči majoritě, méně významná jsou pro ně naopak práva zaručující imigrantům zvláštní postavení.

## 7 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Trendem ve světě i v Evropské unii je zahrnovat v dané zemi žijící cizince do rozhodovacích procesů, které se jich dotýkají. Je jim přiznána nejen svoboda projevu a shromažďování, ale jsou také začleňováni do konzultačních činností a častěji dochází k zpochybňování kritéria občanství pro účast v lokálních volbách. Důvodem pro tyto změny je vedle velkého nárůstu imigrantů v daných zemích a jejich přínosu společnosti i ekonomice i snaha začlenit je a předcházet případným konfliktům a vyjadřovat tak demokratický princip země.

Stejné charakteristiky nacházíme i v České republice. Tato situace se ostatně také promítla do řady koncepčních dokumentů: do národních Koncepcí integrace cizinců (v letech 2000-2005 a v roce 2011), doporučení ombudsmana i do podnětů Rady vlády pro lidská práva. Ovšem na legislativní úrovni se tyto změny ještě neodehrály. Tato studie proto shrnula zásadní dokumenty, zkušenosti z jiných zemí i názory občansky aktivních cizinců s tím cílem, aby vyvolala odbornou debatu na téma politického a občanského začleňování imigrantů v ČR.

Pohled do zahraničí umožní predikovat do určité míry budoucí vývoj. Vyznívá z něj, že nestačí pouze udělit cizincům volební práva a více se nestarat – bude nutné je paralelně informovat o nově získaných právech, zapojit do tohoto procesu osvěty existující cizinecká sdružení a v neposlední řadě monitorovat následné dění a odstraňovat případné překážky. Tytéž analýzy zároveň ukazují, že volební účast bývá sice obvykle nižší než v případě občanů, nicméně postupem doby stoupá a vyrovnává se. Záleží přitom na mnoha individuálních, sociálních i strukturálních faktorech.

O některých z nich (role vzdělání a socioekonomického postavení, rozhodnutí usadit se, založení rodiny a samozřejmě umožnění volit či zapojit se do konzultací) mluvili i v Česku žijící imigranti. Oni vidí potenciál a zájem ze strany usazených cizinců o občanská a politická práva. Jako hlavní překážky politické angažovanosti imigrantů však vnímají nezájem státu i veřejnosti o názory a začlenění cizinců a ze strany některých cizinců strach a nedůvěru ve státní instituce. V tom se s nimi shodují i mladí Ukrajinci a Ukrajinky, ovšem s tím rozdílem, že nesdílí takovou nedůvěru vůči českému politickému systému a jeho představitelům. Ta je podle šetření dokonce menší než v případě mládeže z majoritní společnosti.

Klíčem k překonání těchto bariér je jednak odstranění institucionálních překážek, proměna koncepčních doporučení v realitu a zajištění rovných práv pro trvale usazené cizince (umožnění volebního práva, zapojení do poradních orgánů či jejich vytvoření atd.), dále odbourávání představ o cizincích coby povinně mlčících hostech a všeobecně snižování negativních postojů veřejnosti a v neposlední řadě posilování vědomí všech cizinců o jejich právech, aby jich mohli naplno využívat a neměli strach z negativních důsledků či marnosti.

Opatření by v tomto směru měli realizovat různí aktéři – od samotných cizinců i členů majoritní společnosti, přes občanská sdružení, školy, etnická i mainstreamová média, politické strany až k představitelům státní správy a tvůrcům politik. Nyní se však zaměříme jen na několik zásadních

doporučení pro státní správu a tvůrce politik, neboť beze změn na legislativní úrovni nelze očekávat proměny ani ve skutečnosti.

Doporučujeme:

- ⤴ **Udělit aktivní i pasivní volební právo všem cizincům z třetích zemí s povoleným trvalým pobytem, včetně rodinných příslušníků občanů EU (ČR).** Cílem je posílit začlenění trvale usazených cizinců v Česku a umožnit jim účastnit se dění na komunální úrovni. Toto doporučení je navrhováno v souladu s doporučeními uvedenými v Konceptcích integrace cizinců (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 a 2011), v podkladových analýzách situace cizinců v ČR ze stejných období, doporučeních ombudsmana (2011), Rady vlády pro lidská práva (2006) i v souladu s koncepčními dokumenty a trendy v Evropské Unii a Radě Evropy. S tímto úkonem souvisí i:
  - **Přijetí a ratifikace všech částí Úmluvy** a naplnění úkolů, které vláda uložila ministrům vnitra, kultury a pro místní rozvoj do 31. prosince 2001.
  - **průběžný monitoring a analýza úrovně aktivního občanství** – zejména volební účast a podíl migrantů mezi volenými představiteli (v případě jejich volebního práva).
- ⤴ **Výslovně vyjádřit právo cizinců zakládat občanská sdružení, spolky a společnosti.** Cílem je vyhnout se nejasnostem a nedorozuměním, plynoucím z výkladu zákona o sdružování občanů bez přihlídnutí k Listině základních práv a svobod.
- ⤴ **Upravit zákon o obcích a zákon o evidenci obyvatel tak, aby cizinci s trvalým pobytem byli právně považováni za součást společenství občanů obce.** Tato úprava je potřebná, aby bylo možné určit příslušnost cizinců k obci v případě komunálních voleb. Zároveň by tato evidence napříště usnadnila i další činnosti, například monitoring volební participace či sčítání lidu atd.
- ⤴ **Umožnit explicitně cizincům vstup do politických stran a hnutí i jejich zakládání.** Cílem je odstranit již existující bariéru, kdy se občané EU nemohou stát členy politických stran, i když mohou volit a být voleni na komunální úrovni a do Evropského Parlamentu. Pokud by bylo zavedeno volební právo pro všechny trvale usazené cizince a zároveň by stále neměli možnost být členy politických stran, jednalo by se (stejně jako již nyní v případě občanů EU) o pouhou formalitu a ne o reálné politické právo.
- ⤴ **Podporovat faktické začlenění cizinců do poradních orgánů, a to jak na národní, tak na místní úrovni.** Cílem je zajistit efektivnější komunikaci, začlenění cizinců do otázek, které se jich bezprostředně týkají a tím předcházení případným společenským konfliktům. V souvislosti s tímto úkolem je třeba zvážit otázku, kdo by měl cizince reprezentovat.
- ⤴ **Zajistit informování cizinců o všech jejich občanských a politických právech.** Zároveň doporučujeme ve všech školách v rámci občanské výuky informovat mládež (občany, cizince i druhou generaci migrantů dohromady) o existujících možnostech politické participace.

## POUŽITÁ LITERATURA<sup>52</sup>

### Mezinárodní a evropské dokumenty

EU (1997): *The Treaty of Amsterdam*, [www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf](http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf)

EU (2004): *Společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v EU*, [www.cizinci.cz/files/clanky/299/principy.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/299/principy.pdf) (česká verze)

EU (2005): *Společný program pro integraci. Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:CS:PDF> (česká verze)

EU (2010a): *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>

EU (2010b): *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Integration as a Driver for Development and Social Cohesion*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st09/st09248.en10.pdf>

OSN (1948), *Všeobecná deklarace lidských práv*, [www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf](http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf) (česká verze)

OSN (1966): *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*, [www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf](http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf) (česká verze)

Rada Evropy (1950): *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*, [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/82E3CE7F-5D3D-46EB-8C13-4F3262F9E20B/0/CZE_CONV.pdf) (česká verze)

Rada Evropy (1981): *Recommendation No. R (81) 18 of the Committee of Ministers to Member States concerning Participation at Municipal Level*, <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=600490&SecMode=1&DocId=673584&Usage=2>

Rada Evropy (1992): *Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni*, [www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm)

Rada Evropy (1999): *Political and Social Participation of Immigrants through Consultative Bodies*, [www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/Series\\_Community\\_Relations/Participation\\_public\\_life\\_report\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/documentation/Series_Community_Relations/Participation_public_life_report_en.pdf)

### Dokumenty a zákony ČR

Vláda ČR (1999): *Usnesení vlády ČR ze dne 7. července 1999 č. 689 + 2P o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce*, [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/C0665259AEE14CA4C12571B6006D8A70](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C0665259AEE14CA4C12571B6006D8A70)

Vláda ČR (2000): *Usnesení vlády ČR ze dne 11. prosince 2000 č. 1266 o realizaci Zásad koncepce integrace cizinců na území České republiky a o návrhu Koncepce integrace cizinců na území České republiky*, <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokumenty/integrace/koncepce.pdf>

---

<sup>52</sup>

Zdroje dostupné online jsou citovány ze dne 19.9.2011. Statistické úřady zde nejsou vypsány.

Vláda ČR (2004): *Usnesení vlády ČR ze dne 11. února 2004 č.126 k realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2003 a její další rozvoj v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie*, [www.cizinci.cz/files/clanky/79/usneseni\\_vlady\\_126.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/79/usneseni_vlady_126.pdf)

Vláda ČR (2005): *Usnesení vlády ČR ze dne 5. ledna 2005 č. 5 k Realizaci Konceptce integrace cizinců do konce roku 2004 a k jejímu dalšímu rozvoji v roce 2005*, [www.cizinci.cz/files/clanky/78/Usneseni\\_5\\_2005.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/78/Usneseni_5_2005.pdf)

Vláda ČR (2006): *Konceptce integrace cizinců v roce 2005 a její další rozvoj (součást Usnesení vlády ČR ze dne 8. února 2006 č. 126 ke Konceptci integrace cizinců v roce 2005)*, [www.cizinci.cz/files/clanky/324/KIC\\_aktualizovana.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/324/KIC_aktualizovana.pdf)

Vláda ČR (2007): *Usnesení vlády ČR ze dne 21. února 2007 č. 126 ke Zprávě o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2006*, [www.cizinci.cz/files/clanky/423/konceptce.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/423/konceptce.pdf)

Vláda ČR (2008): *Usnesení vlády ČR ze dne 17. března 2008 č. 259 ke Zprávě o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2007*, [www.cizinci.cz/files/clanky/487/usneseni17032008\\_opr.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/487/usneseni17032008_opr.pdf)

Vláda ČR (2009): *Usnesení vlády ČR ze dne 16. února 2009 č. 183 ke Zprávě o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2008*, [www.cizinci.cz/files/clanky/537/usneseni16022009.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/537/usneseni16022009.pdf)

Vláda ČR (2010): *Usnesení vlády ČR ze dne 22. března 2010 č. 224 ke Zprávě o realizaci Konceptce integrace cizinců v roce 2009*, [www.cizinci.cz/files/clanky/611/KIC\\_2009\\_Finalni\\_verze\\_23032010.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/611/KIC_2009_Finalni_verze_23032010.pdf)

Vláda ČR (2011): *Usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2011 č. 99 k aktualizované Konceptci integrace cizinců na území České republiky a k návrhu dalšího postupu v roce 2011*, [www.cizinci.cz/files/clanky/741/uv-09022011.pdf](http://www.cizinci.cz/files/clanky/741/uv-09022011.pdf)

Veřejný ochránce práv (2011): *Připomínky ochránce k věcnému záměru volebního zákoníku ze dne 2.2.2011*, <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2010/pripominky-ochrance-k-vecnemu-zameru-volebniho-zakoniku/>

*Listina základních práv a svobod*, [www.psp.cz/docs/laws/listina.html](http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html)

*Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů*, [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?kam=zakon&c=83/1990](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=83/1990)

*Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích*, [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=424%2F1991&number2=&name=&text=](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=424%2F1991&number2=&name=&text=)

*Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze*, [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=131%2F2000&number2=&name=&text=](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=131%2F2000&number2=&name=&text=)

*Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích*, [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=128%2F2000&number2=&name=&text=](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=128%2F2000&number2=&name=&text=)

*Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí*, [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=491%2F2001&number2=&name=&text=](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=491%2F2001&number2=&name=&text=)

*Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu*, [http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701?number1=62%2F2003+&number2=&name=&text=](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=62%2F2003+&number2=&name=&text=)

## **Odborná literatura a studie**

Aalandslid, V. (2008): *Political participation and representation*, [www.ssb.no/english/subjects/02/sa\\_innvand\\_en/sa104/political.pdf](http://www.ssb.no/english/subjects/02/sa_innvand_en/sa104/political.pdf)

- Benito, M. (2005): *Active Civic Participation of Immigrants in Sweden*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg. [www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Sweden.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Sweden.pdf)
- Burdová Hradečná, P., Jelínková, M. et al. (2011): *Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci*. Praha: SIMI - MKC - OPU.
- Cyrus, N. (2005): *Active Civic Participation of Immigrants in Germany*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg. [www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Germany.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Germany.pdf)
- Earnest C. David (2003): *Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm*. [www.odu.edu/~dearrest/pdfs/Earnest\\_APSA\\_2003.pdf](http://www.odu.edu/~dearrest/pdfs/Earnest_APSA_2003.pdf)
- Goli, M., Rezaei, S. (2005): *Active Civic Participation of Immigrants in Denmark*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg. [www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Denmark.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Denmark.pdf)
- Huddleston, T. et al (2007): *Migrant Integration Policy Index*. [www.mipex.eu/mipex-archives](http://www.mipex.eu/mipex-archives)
- Huddleston, T. et al (2011): *Migrant Integration Policy Index*. [www.mipex.eu/download](http://www.mipex.eu/download)
- Morales, L., Giugni, M. (2011): *Social capital, political participation and migration in Europe : making multicultural democracy work?*, Basingstoke : Palgrave Macmillan
- Odmalm, P. (2005): *Migration Policies and Political Participation. Inclusion or Intrusion in Western Europe?*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan
- Sagne, S., Saksela, S., Wildelmsson, N. (2005): *Active Civic Participation of Immigrants in Finland*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg. [www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Finland.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Finland.pdf)
- ter Wal, J. (2005): *Active Civic Participation of Immigrants in the Netherlands*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg. [www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Netherlands.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Netherlands.pdf)
- Ugby, A. (2005): *Active Civic Participation of Immigrants in Ireland*, Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg. [www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Ireland.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/Ireland.pdf)

## **Na studii se podíleli**

Pavla Redlová (kapitoly 1, 2, 3, 4, 6.1, 7; vedení rozhovorů)

Lucie Trlifajová (kapitoly 1,6.1, 7; odborná redakce; vedení rozhovorů)

Magda Faltová (kapitoly 5, 7)

Jan Šerek, Zuzana Petrovičová (kapitola 6.2)

Martin Lachký (kapitola 3.3; vedení rozhovorů)

Tatiana Konrádová (vedení rozhovorů)

Veronika Švihlová (vedení rozhovorů)