

# AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

## O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice\*

Tomáš Grygar\*\*

### 1 Úvod

Na základě několika vyjádření Veřejné ochránčyně práv se v posledních měsících otevřela diskuze o na první pohled podstatných změnách zákona o volbách do zastupitelstev obcí a rovněž zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen zákon o politických stranách) ve vztahu k cizincům. Cílem novely zákona o volbách do zastupitelstev obcí, které se nebudu v tomto příspěvku podrobněji věnovat, má být zrušení podmínky trvalého pobytu v ČR (ve smyslu zákona o evidenci obyvatel) při výkonu aktivního volebního práva pro občany EU, která je údajně v rozporu s právem EU, avšak je vyžadována naším volebním zákonem. Za pravdu Veřejné ochránčyně práv dal nakonec Krajský soud v Brně usnesením z 19. 9. 2014.<sup>1</sup> V tiskovém prohlášení Veřejné ochránčyně práv se však rovněž uvádí, že „ani občané EU, kteří v ČR získají povolení k trvalému pobytu, se nemohou stát členy politické strany...“<sup>2</sup> To je také hlavním důvodem, proč by mělo podle Veřejné ochránčyně práv v budoucnu dojít rovněž k novele zákona o politických stranách. Cílem tohoto příspěvku je představit zcela odlišný výklad

Listiny základních práv a svobod (LZPS) a zákona o politických stranách, který by cizincům členství v politických stranách umožňoval. Na začátku rozeberu tuto problematiku prostřednictvím standardního gramatického výkladu a judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu ČR ve vztahu k povaze politických stran, následně pak stručně poukáži na právní úpravu členství v politických stranách v prvorépublikových právních předpisech, které cizincům výslovně zakazovaly, stát se členy politických stran. V poslední části se zaměřím na komparativní výklad, konkrétně poukáži na právní úpravu členství cizinců v politických stranách v Německu, Rakousku, v Listině základních práv EU a v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv se zohledněním „limitace“ v článku 16 EÚLP.

### 2 Současná právní úprava členství v politických stranách a povaha politických stran

Názor, že cizinci nemohou být v České republice členy politických stran je všeobecně přijímán a lze ho nalézt prakticky ve všech komentářích i učebnicích k ústavnímu právu. V jedné z učebnic ústavního práva se např. uvádí, že „cizinci nemohou strany zakládat ani jejich založení kvalifikovaně požadovat, nemohou být členy politické strany ani poskytovat stranám bezúplatná plnění a dary.“<sup>3</sup> Obdobně Petr Kolman tvrdí, že „cizinci nesmí být, alespoň dle platného práva, v dnešní době členy českých politických stran a hnutí. A to dokonce ani občané ze sedmadvacítky (prozatím) spřátelených zemí EU.“<sup>4</sup> Komentář k Ústavě a Listině od Karla Klímy pak

\* Příspěvek byl ve značně upravené a zkrácené podobě publikován na serveru Česká justice. GRYGAR, T. Cizinci už nyní mohou být členy českých politických stran. [online] publikováno 24. 9. 2014. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2014/09/tomas-grygar-cizinci-uz-nyni-mohou-byt-cleny-ceskych-politickych-stran>

\*\* Tomáš Grygar je studentem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, [tgrygar@gmail.com](mailto:tgrygar@gmail.com). Za kritické připomínky děkuji doc. JUDr. Michalovi Bartoňovi, Ph.D.

<sup>1</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, 64 A 6/2014 – 20.

<sup>2</sup> VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života*. [online] publikováno 23. 7. 2014 [cit 15. 9. 2014]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota>

<sup>3</sup> JIRÁSEK, J. et al. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 97-98.

<sup>4</sup> KOLMAN, P. *Proč nesmí být cizinci členem české politické strany?* [online] publikováno 19. 3. 2013. [cit 17. 9. 2014]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/efocus/proc-nesmi-byt-cizinec-clenem-ceske-politicke-strany-89822.html>

uvádí, že sdružování v politických stranách „je vázáno na státní příslušnost, zakládat politické strany a sdružovat se v nich tedy přísluší pouze státním občanům ČR“.<sup>5</sup>

Listina základních práv a svobod (dále jen LZPS) v článku 20, odst. 2 stanovuje, že „občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.“ Na „ústavní úrovni“ je tedy právo sdružovat se v politických stranách garantováno pouze občanům (ustanovení speciální) a to na rozdíl od „obecného“ práva sdružovacího (čl. 20, odst. 1 LZPS), které je ústavně zaručeno všem subjektům práv (tedy i právnickým osobám), bez ohledu na jejich státní příslušnost.<sup>6</sup> Dle mého názoru je logické, že LZPS právo sdružovat se v politických stranách koncipuje jako právo občanské, neboť politické strany představují primárně „spojující článek“ (nejen) ve volbách mezi státem a občany. Sekundárně, především při volbách do obecních zastupitelstev a volbách do Evropského parlamentu, však i mezi státem a cizinci. **Z ustanovení článku 20, odst. 2 LZPS však není možné automaticky vyvozovat, že pokud je právo sdružovat se v politických stranách garantováno jen občanům, tak všem ostatním (tedy cizincům) musí být ze strany politických stran odepřeno, nejspíše v té podobě, že cizince nesmí za svého člena přijmout.** Obzvláště by to platilo právě tehdy, pokud bychom označili politické strany za soukromoprávní právnické osoby. Zřejmě jediný ústavní právník, u kterého jsem v krátkém článku na jeho blogu zaznamenal, že se spíše přiklání k tomu, že i de lege lata je členství cizincům v našich politických stranách umožněno je Zdeněk Koudelka, který správně uvádí, že „je-li něco ústavně garantováno pro někoho, nelze vyvozovat, že jiný toto právo mít nemůže, jen nesmí být upřeno občanům.“<sup>7</sup> Rovněž upozorňuje na skutečnost, že ani „běžný zákon“ cizincům členství v politických stranách výslovně nezakazuje, a že zákon o politických stranách v podstatě přejímá právní úpravu LZPS, když v ustanovení § 2, odst. 3 tvrdí, že „členem strany a hnutí může být občan starší 18 let, který může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí.“ Lze souhlasit s tím, že zákon přejímá „podmínky“, avšak v porovnání s LZPS má mírně odlišný obsah. Zatímco LZPS stanovuje, komu je ústavně zaručené právo sdružovat se v politických stranách přiznáno, zákon vymezuje, kdo se **může** členem politické strany stát. S ohledem na zásadu legální licence však spatřuji

rozdíl jen v rovině teoretické, nikoliv praktické (aplikační).

Klíčovou roli při zodpovězení otázky, zda cizinec může být členem našich politických stran, bude hrát to, zda je politická strana právnickou osobou veřejného práva (či dokonce součástí veřejné moci, jak se někdy velmi chybě uvádí)<sup>8</sup>, nebo soukromoprávní právnickou osobou. V prvním případě by se na politické strany uplatňovala zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí<sup>9</sup>, v druhém případě pak zásada legální licence (čl. 2, odst. 3 LZPS), která umožňuje i jednání praeter legem.

Dělení právnických osob na soukromoprávní a veřejnoprávní je nesmírně složité a mění se nejen v prostoru, ale i v čase.<sup>10</sup> Dle mého názoru je nezbytné posuzovat soukromoprávní či naopak veřejnoprávní povahu právnických osob především z pohledu jejich ustavení. Zatímco soukromoprávní právnické osoby jsou ustaveny **založením** a rozhodující je zde volné a dobrovolné rozhodnutí zakladatele(ů), veřejnoprávní právnické osoby jsou ustaveny **zřízením**, ve smyslu aktu veřejné moci (např. prostřednictvím zákona). Je potřeba zdůraznit, že zákon o politických stranách hovoří o založení politické strany, nikoliv o jejím zřízení. Je samozřejmě pravdou, že na politické strany dopadá řada předpisů veřejnoprávní povahy, a že vznikají až okamžikem registrace. Velké množství veřejnoprávních předpisů však dopadá i na jiné právnické osoby, o jejichž soukromoprávní povaze nepochybujeme, např. na obchodní korporace, které rovněž vznikají jistým „projevem veřejné moci“ v podobě zápisu do obchodního rejstříku. Jaromír Sedláček pak upozorňoval na to, že veřejnoprávní korporaci lze chápat jako „normu autorizující k vydávání veřejnoprávních předpisů“<sup>11</sup>, přičemž v tomto pojetí veřejnoprávní korporace splývá s pojmem veřejného orgánu.

Spor o soukromoprávní a veřejnoprávní povahu politických stran řešil v minulosti opakovaně i Ústavní soud ČR, který dospěl v roce 1995 k závěru, že „politické strany a politická hnutí jsou

<sup>8</sup> Pojetí, že politické strany jsou nejen veřejnoprávními právnickými osobami, ale dokonce i součástí veřejné moci je nutno striktně odmítnout, jelikož takové pojetí by bylo v přímém rozporu s článkem 20, odst. 4 LZPS.

<sup>9</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 31.

<sup>10</sup> Emanuel Tilsch ve své publikaci z roku 1910 mezi veřejnoprávní právnické osoby zařazuje např. i obchodní komory, církev katolickou či náboženské obce židovské, což je dnes jen obtížně představitelné (byť částečně stále sporné). TILSCH, E. *Občanské právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2012 (reprint). s. 131-132.

<sup>11</sup> SEDLÁČEK, J.; ROUČEK, F. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl první*. Praha: V. Linhart, 1935, s. 260.

<sup>5</sup> KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1136.

<sup>6</sup> Ibid., s. 1135.

<sup>7</sup> KOUDELKA, Z. *Občanství a stranictví*. [online] publikováno 10. 8. 2007 [cit 19. 9. 2014]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/~jf~/blog/zdenk-koudelka.php?itemid=1375>

korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut...“<sup>12</sup>, zároveň však politické strany odmítli přímo ztotožnit se soukromými spolky. Nejvyšší soud v rozsudku z roku 2010<sup>13</sup> pak pro změnu judikoval, že u politických stran „je dominantní prvek veřejnoprávní“, přičemž „dominance veřejnoprávního prvku v jejich aktivitách musí být zohledněna při výkladu zákona o politických stranách.“ Proti tomu však vystoupil Ústavní soud, který o rok později judikoval, že „nemůže akceptovat ani konkrétní závěry Městského soudu v Praze a zejména Nejvyššího soudu... jimiž... dovodily, že z hlediska charakteru politické strany je dominantní prvek veřejnoprávní“.<sup>14</sup> K soukromoprávní povaze politických stran se přiklonil rovněž ESLP.<sup>15</sup>

I pokud bych připustil tzv. „smíšenou povahu“ politických stran s „dominancí veřejnoprávního prvku“, ke které se přiklání Nejvyšší soud nebo názor Tomáše Dvořáka, který politické strany pokládá za právnické osoby „hybridní povahy“<sup>16</sup>, tak nelze vyvozovat, že cizinci nesmějí být členy našich politických stran. **Samotné členství cizinců v politických stranách totiž dle mého přesvědčení nemá veřejnoprávní účinky. Veřejnoprávní účinky by měla např. až kandidatura těchto cizinců ve volbách, nikoliv však jejich pouhé členství ve straně.**

Jelikož politické strany mohou jednat i praeter legem (a nikoliv pouze secundum legem), musel by zákon, pokud by chtěl cizincům znemožnit členství v politických stranách, obsahovat výslovný zákaz. Žádný právní předpis však cizincům členství v politických stranách (na rozdíl např. od prvorepublikové právní úpravy) nezakazuje. Stejně jako Zdeněk Koudelka<sup>17</sup> vycházím při jazykovém výkladu z toho, že členství cizincům není v žádném právním předpise výslovně zakázáno a tudíž by mělo být možné, aby cizinci členy politických stran byli (argumentum

a silentio legis<sup>18</sup> z něhož pro soukromoprávní subjekty plyne zásada legální licence). Považuji však v této souvislosti za vhodné upozornit na usnesení Nejvyššího soudu ČR, v němž se konstatuje, že „nedovolenost určitého jednání nemusí právní předpis upravovat vždy výslovně, ale může vyplynout z kontextu jednotlivých ustanovení příslušného právního předpisu (či více předpisů).“<sup>19</sup> Osobně se však domnívám, že toto usnesení je na zákaz členství cizinců v politických stranách neaplikovatelné. Jak plyne z výše uvedeného usnesení, tak o potvrzení zrušení rozhodnutí orgánu obchodní společnosti, které bylo předmětem soudního přezkumu, bylo rozhodnuto z důvodu kogentnosti předmětných ustanovení pramenících z taxativního výčtu pravomocí orgánu společnosti, jejichž překročení zákon sankcionoval neplatností, což je podle mého názoru jen **forma sice nepřímého, ale stále výslovného zákazu**.<sup>20</sup> **Navíc dané jednání neupravovaly ani stanovy.** Pokud by stanovy politické strany připouštěly přijetí cizince za člena (např. by stanovily, že členem může být každý, o jehož přijetí orgán strany rozhodne), bylo by přijetí cizince dle mého názoru právně v pořádku. Navíc by neplatnost takového přijetí nemohl (až na výjimky) jiný člen strany s ohledem na § 16a zákona o politických stranách ani namítat u soudu. Vykročení za hranice textu § 16a připustil ÚS, jen pokud by zde došlo k zásadnímu porušení vnitrostranické demokracie, např. v podobě rozsáhlého přijímání tzv. „mrtvých duší“ za členy strany.<sup>21</sup> I pokud by byl přijat názor, že zákaz určitého jednání skutečně nemusí být výslovný, lze o jeho správnosti polemizovat. Na výslovnosti zákazu trval ve své knize Teorie práva i František Weyr, který ve vztahu k „soukromníkům“ zdůrazňoval důležitost platnosti věty „vše je dovoleno, co není výslovně zakázáno“.<sup>22</sup>

V zákoně o politických stranách najdeme pouze striktní ustanovení, které v § 6, odst. 2 uvádí, že „členy přípravného výboru musí být občané, kteří dosáhli 18 let.“ Není tedy možné, aby došlo ke vzniku

<sup>12</sup> Nález Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995.

<sup>13</sup> Rozsudek NS ČR 28 Cdo 3373/2009 ze dne 1. 4. 2010.

<sup>14</sup> Nález II ÚS 1969/10-1 ze dne 27. 12. 2011.

<sup>15</sup> ESLP ze dne 23. 6. 1981, stížnosti č. 6878/75, 7238/75, Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii ve spojení s ESLP ze dne 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92, Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku.

<sup>16</sup> DVOŘÁK, T. In ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J.; FIALA, J. et al. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek 1.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 106.

<sup>17</sup> KOUDELKA, Z. *Občanství a stranictví.* [online] publikováno 10. 8. 2007 [cit 19. 9. 2014]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/~jfj~/blogy/zdenk-koudelka.php?itemid=1375>

<sup>18</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva.* 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 134.

<sup>19</sup> Usnesení NS ČR ze dne 21. 8. 2003, sp. z. 29 Odo 185/2003.

<sup>20</sup> K problematice přímého a nepřímého zákazu viz LASÁK, J. In LASÁK, J.; POKORNÁ, J.; ČÁP, Z.; DOLEŽIL, T. et al. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 1. díl.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 10.

<sup>21</sup> Nález II ÚS 1969/10-1 ze dne 27. 12. 2011.

<sup>22</sup> Weyr upozorňoval např. i na „pochybnou“ judikaturu „starého Rakouska, která dovozovala např. nepřipustnost spalování mrtvol z okolnosti, že nebylo právním řádem soukromníkům výslovně dovoleno dáti své mrtvoly spáliti“. WEYR, F. *Teorie práva.* Praha: Orbis, 1936, s. 308. Ze současných právních předpisů pak na výslovnosti zákazu v zásadě trvá i občanský zákoník v ustanovení § 1, odst. 2.



ku politické strany pouze cizinců, resp. takové, v jejímž přípravném výboru cizinci jsou. Nic však nebrání tomu, aby se cizinci stali v ČR „běžnými“ členy politických stran, byť by jich bylo ve straně větší množství. **Zde je tedy patrný značný rozdíl v moralitě.** Zatímco v § 2, odst. 3 se stanovuje, že „*členem strany a hnutí může být občan starší 18 let...*“, u přípravného výboru se již stanoví, že jeho členové „*musí být občané, kteří dosáhli 18 let.*“

Nedomnívám se, že pojem „*může*“ představuje hranice možného. K takovému výkladu se nedochází ani u řady jiných právních předpisů, ani ve vztahu k členství cizinců v politických stranách např. v Německu (podrobněji níže). **Realita je navíc taková, že cizinci členy některých politických stran v ČR již nyní jsou. To dokonce otevřeně přiznal i bývalý předseda Strany zelených ve vysílání Českého rozhlasu.**<sup>23</sup> V případě, že by byli cizinci členy politické strany, nemohou orgány veřejné moci udělit politické straně ani jejím členům žádnou sankci. To je podle mého názoru pouhým důsledkem skutečnosti, že dané jednání není zakázáno (chybí dispozice v podobě zákazu a logicky tudíž chybí i sankce).<sup>24</sup> Je rovněž vhodné si položit otázku, proč by vůbec měl racionální zákonodárce členství v politických stranách zákonem ve vztahu k občanství (případně věku atp.) upravovat, pokud by členství cizincům mělo být stejně umožněno. Dle mého názoru je nutné si uvědomit, že v oblasti úpravy soukromoprávních právnických osob nelze stát stále primárně chápat jako „*nekompromisního regulátora*“, ale spíše jako subjekt, který prostřednictvím právního řádu určuje jistý standart chování, od něhož se ve většině případů lze odchýlit. Věra Jirásková se pak domnívá, že požadavek přijímat za členy pouze občany ČR představuje pro politické strany pouze jakýsi morální apel.<sup>25</sup> Argumentum ad absurdum nelze podle mého názoru vyloučit ani to, aby byla de lege lata jedna osoba členem více politických stran (pokud to budou politické strany tolerovat), ani aby členem politické strany byla např. osoba mladší 18 let. Jelikož toto konstatování může působit pro některé skutečně absurdně, na problematiku (ne)možnosti členství cizinců v našich politických stranách se dále dívám i pohledem jiných výkladových metod, než nyní uplatněné jazykové.

<sup>23</sup> ČESKÝ ROZHLAS. *Zaostřeno na cizince*. [online] [cit 19. 9. 2014] Dostupné z: [http://media.rozhlas.cz/\\_audio/02871610.mp3](http://media.rozhlas.cz/_audio/02871610.mp3)

<sup>24</sup> Jsem si však vědom toho, že podle převažujícího názoru dispozice v podobě zákazu existuje a zákonodárce na sankci zřejmě jen „zapomněl“. Nepochybně však je, že ustanovení § 2, odst. 3 zákona o politických stranách není vůbec klasickou právní normou s trichotomickou (či tetrachotomickou) strukturou.

<sup>25</sup> JIRÁSKOVÁ, V. In PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda 2. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 597.

### 3 Historicko-právní exkurz

Ustanovení § 113 Ústavní Listiny z roku 1920, které upravovalo právo spolčovací (sdružovací) a shromažďovací na ústavní úrovni výslovně odkazovalo na zákony, které „*výkon práva spolčovacího a shromažďovacího upravují*“. V případě práva sdružovacího se jednalo o zákon o právu spolčovacím z roku 1867, který byl recepční normou převzat v roce 1918 i do právního řádu tehdejší Československé republiky a obsahoval výslovný zákaz, který stanovoval, že „*cizozemci, osoby ženské a nezletilé nemohou přijímání býti za členy spolků politických*“.<sup>26</sup> V Uhrách pak bylo spolčovací právo upraveno ministerskými nařízeními.<sup>27</sup> Politické strany tehdy představovaly de facto dovolenou „*morální osobu*“<sup>28</sup> podle § 26 ABGB a dále byly po dlouhou dobu blíže upraveny jen výše uvedeným „*obecným*“ spolčovacím zákonem a zákony volebními. Tuto velmi stručnou právní úpravu a absenci zákona o sdružování v politických stranách kritizoval v Lidových novinách v roce 1922 i F. Weyer, jelikož podle jeho názoru „*jsme byli nuceni postavit celý náš politický život státní na základ politických stran, tyto strany ponechali jsme však v naprostém chaosu... je tudíž nezbytně třeba zákona o organizaci politických stran*“.<sup>29</sup> Výslovný zákaz přijímat za členy strany cizince obsahovalo např. i vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n. o politických stranách, které mělo de facto povahu zákona<sup>30</sup> a v § 6 stanovovalo, že „*politická strana nesmí přijímat za členy osoby, které nedosáhly 21. roku věku nebo které nejsou státními občany česko-slovenskými*“. Je tedy patné, že pokud zákonodárce chtěl v minulosti cizincům členství v politických stranách zakázat, často vkládal do právního předpisu výslovný zákaz, který měl cizincům členství v politických stranách znemožnit.

Pavel Molek pak při kritice toho, že LZPS negarantuje právo sdružovat se v politických stranách i cizincům velmi trefně upozorňuje na to, že „*takovéto specifické omezení není odůvodněno ani žád-*

<sup>26</sup> § 30, část druhá zákona č. 134/1867 z 15. listopadu 1867

<sup>27</sup> WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 261.

<sup>28</sup> Pojem „*morální osoba*“ je na rozdíl od dnes užívaného pojmu „*právní osoba*“ širší a zahrnuje i tzv. „*societas*“, která dnes není za právní osobu považována. BERAN, K. *Pojem osoby v právu*. Praha: Leges, 2012, s. 61-62

<sup>29</sup> WEYR, F. *Dělba práce v politice*. Lidové noviny roč. 30. z 18. července 1922, titulní strana

<sup>30</sup> Toto vládní nařízení bylo vydáno v souladu s ustanovením čl. 2 tzv. ústavního zmocňovacího zákona č. 330/1938 Sb. z. a n., který zmocňoval vládu, aby po stanovenou dobu přijímala veškerá opatření, k nimž bylo jinak třeba zákona.

nou historickou zkušeností, ba naopak. Sotva může jít o nástroj jakési ochrany státní suverenity, když československé dějiny 20. století nás přesvědčují o tom, že pokud různé cizí moci chtěly zasahovat do vnitřních záležitostí našeho státu, činily to velmi úspěšně pomocí politických stran, jejichž členy byly výhradně českoslovenští občané (ať už sudetští Němci v Sudetoněmecké straně, nebo komunisté v KSČ, která byla po většinu své existence jen satelitní stranou KSSS)...<sup>31</sup> Domnívám se, že právě neúčinnost zákazu členství cizinců v politických stranách v minulosti byla důvodem, proč zákonodárce od podobného zákazu upustil. Takovýto zákaz by koneckonců nebyl ani příliš legitimní. Pokud vycházíme z toho, že právo sdružovat se (i pro politické účely) je přirozenoprávní povahy (existuje i bez státu), neměl by zákonodárce svévolně soukromoprávnímu subjektu bránit v tom, aby přijal cizince za své členy. Jednalo by se o zásah do negativní statusu. Pokud chce zákonodárce cizincům členství v politické straně zakázat, měl by k tomu mít alespoň nějaký legitimní důvod. Pokud žádný legitimní důvod nemá a zasahuje do přirozených práv zcela svévolně, jedná se o porušení konstitucionalismu.<sup>32</sup>

## 4 Právně komparativní pohled

### 4.1 Německo

Německý zákon o politických stranách (PartG)<sup>33</sup> uvádí v § 2, odst. 1 že „politické strany jsou sdružením občanů“. Z tohoto ustanovení se však v Německu nevyvozuje, že cizinci členy politických stran být nesmějí. Například stanovy politické strany FDP uvádějí, že „členem strany se může stát každý, kdo v Německu žije, pokud dosáhl 16 let věku a ztotožňuje se se základními principy a stanovami strany... K přijetí cizinců se však v obvyklých případech předpokládá jejich dvouroční pobyt v Německu... Členství je umožněno jen fyzickým osobám... Současné členství v FDP a v jiné jí konkurující straně nebo volební skupině je vyloučené. To rovněž platí pro souběžné členství v jakékoliv zahraniční straně, organizaci či sdružení, pokud jejich stanovené cíle cílům FDP

<sup>31</sup> MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 352.

<sup>32</sup> Jak správně upozorňovat F. A. Hayek, tak podstatou konstitucionalismu je již z definice omezenost vlády, vyjadřující protiklad k vládě svévolné či despotické. HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda*. Praha: Portál, 2011, s. 15.

<sup>33</sup> Parteiengesetz (PartG) - Gesetz über die politischen Parteien in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. August 2011.

odporují.<sup>34</sup> Politická strana CDU pak umožňuje plnohodnotné členství v souladu s výše uvedeným zákonem pro občany se státní příslušností kteréhokoliv členského státu EU, kteří bydlí v Německu.<sup>35</sup> Je tedy patrné, že prostor pro úpravu podmínek členství v německých politických stranách je poměrně široký. V § 2, odst. 3 německého zákona o politických stranách se pak pouze striktně uvádí, že politické sdružení není politickou stranou, pokud většinu jejích členů či většinu členů jejího předsednictva tvoří cizinci. Právní řád BRD i ČR tedy cizincům členství v politických stranách nikde výslovně nezakazuje, pouze obsahuje omezení ve vztahu k poměru počtu členů občanů a cizinců ve straně jako celku a v jejím předsednictvu (BRD), popř. obsahuje podmínku občanství pro člena přípravného výboru strany (ČR).

### 4.2 Rakousko

V Rakousku spolkový zákon o financování politických stran<sup>36</sup> v § 1 uvádí, že „politická strana je trvale organizované sdružení, jehož cílem je dosáhnout prostřednictvím společné činnosti ovlivňování politiky státu, především pak prostřednictvím účasti ve volbách do všeobecných zastupitelstev a Evropského parlamentu...“ Na rozdíl od právní úpravy v ČR či v BRD se zde tedy o „občanech“ nehovoří vůbec. Zákon výslovně ponechává na politických stranách, aby si otázky spojené se členstvím upravily ve svých stanovách. Například Svobodná strana Rakouska (FPÖ) ve svých stanovách uvádí, že „řádným členem se může stát osoba, která dovrší 16. roku věku a přihlásí se k základním principům strany... Podporujícím členem mohou být fyzické i právnické osoby.“<sup>37</sup> Lze tedy vyvodit dílčí závěr, že nejen v Německu, ale i v Rakousku, s nímž jsme sdíleli společnou ústavněprávní historii je cizincům členství v politických stranách de lege lata umožněno. To potvrzuje v těchto zemích i „politická praxe“.

### 4.3 Právní úprava na úrovni práva Evropské unie

Explicitní úpravu sdružovací práva najdeme v Listině základních práv Evropské unie (dále jen Listina

<sup>34</sup> FDP. Bundessatzung – Stand am 15. Mai 2011. [online] [cit 27. 9. 2014] Dostupné z: <http://www.fdp.de/files/585/Bundessatzung-2011-komplett.pdf>

<sup>35</sup> CDU. Fragen und Antworten. [online] [cit 19. 9. 2014] Dostupné z: <http://www.mitglied-werden.cdu.de/page/18.htm>

<sup>36</sup> Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG) StF: BGBl. I Nr. 56/2012.

<sup>37</sup> FPÖ. Satzungen. [online], [cit 27. 9. 2014] Dostupné z: [http://www.fpoe-parlamentsklub.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/\\_dokumente/2011\\_satzungenfpoe\\_web.pdf](http://www.fpoe-parlamentsklub.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/_dokumente/2011_satzungenfpoe_web.pdf)

ZPEU), kde se v článku 12 stanovuje, že „každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské....“ Toto ustanovení tedy přiznává právo sdružovat se, i pokud jde o záležitosti politické (kam nepochybně patří i členství v politické straně) každému subjektu práva<sup>38</sup>. Lze se domnívat, že toto právo je tedy přiznáno i těm, kteří vůbec nemají státní občanství některého ze členských států EU. V opačném případě by totiž Listina ZPEU zřejmě nepoužívala výraz „každý“, nýbrž výraz „každý občan Unie“, jako např. v ustanovení článku 15, odst. 2. To lze nepřímou vyvodit i z tzv. „Úplného znění vysvětlení k Listině základních práv EU“<sup>39</sup>, kde se uvádí, že rozsah článku 12 Listiny ZPEU je ještě širší než článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

Listina ZPEU je součástí primárního práva EU, což v zásadě potvrzuje článek 6, odst. 1 SEU, který je ve své podstatě inkorporačním odkazem, který Listinu ZPEU zařazuje do primárního práva.<sup>40</sup> Přestože samotná Listina ZPEU nebyla předmětem ratifikačního procesu, lze dovést její aplikační přednost jakožto pramene primárního práva EU z výše zmíněného „inkorporačního“ ustanovení ve Smlouvě o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, která byla prezidentem republiky ratifikována a k jejíž ratifikaci udělily souhlas obě komory Parlamentu ČR (tzv. prezidentská mezinárodní smlouva). Takováto mezinárodní smlouva je podle článku 10 Ústavy ČR součástí právního řádu a tudíž je jí v souladu s ustanovením článku 95, odst. 1 Ústavy ČR vázán soudce při svém rozhodování.

Rovněž však považují za nutné upozornit na omezené (podle mého názoru však nikoliv zcela vyloučené) použití čl. 12 Listiny ZPEU. Toto limitované použití pramení z čl. 51 Listiny ZPEU, který stanovuje, že „ustanovení této listiny jsou při dodržování zásady subsidiarity určena... členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie...“ Pokud tedy členský stát aplikuje právo Unie, ať už primární či sekundární, je povinen se ustanoveními Listiny ZPEU řídit. Je patrné, že reálná aplikovatelnost čl. 12 Listiny ZPEU ve vztahu k politickým stranám příliš velká nebude, jelikož v této oblasti členské státy (až na výjimky, kterým se věnuji níže) neuplatňují

<sup>38</sup> Může být sporné, zda právo politicky se sdružovat je garantováno jen osobám fyzickým nebo i osobám právnickým. Osobně se přikláním k názoru, že je garantováno všem subjektům práv (tedy i právnickým osobám), byť se to může jevit z pohledu politické praxe jako značně neobvyklé.

<sup>39</sup> Úplné znění vysvětlení k Listině základních práv Evropské unie, jak vyplývá ze změn provedených Lisabonskou smlouvou, 2007/C 303/02

<sup>40</sup> PÍTROVÁ, L. In SYLLOVÁ, J. et al. *Lisabonská smlouva. Komentář*. C. H. Beck, 2010, s. 40.

právo Unie. Je však otázkou, zda takto restriktivně bude článek 51 Listiny ZPEU Soudním dvorem EU v budoucnu s ohledem na budování stále těsnější Unie (Ever Closer Union) skutečně vykládán. Rainer Arnold například uvádí, že působnost Listiny ZPEU musíme chápat „jako maximálně rozsáhlou“<sup>41</sup>, přičemž princip subsidiarity zde nelze „vykládat tak, že primárně platí národní ustanovení o lidských právech a teprve subsidiárně Listina... Ostatně není vyloučeno, aby byla Listina... používána jako měřítko pro členské státy v jejich čistě vnitrostátní působnosti.“<sup>42</sup>

Výše zmíněné výjimky „nepřímou“ tvoří především volby do Evropského parlamentu a obecních zastupitelstev, u nichž primární právo EU stanovuje, že občané Unie mají právo volit a **být voleni** ve volbách do EP a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za **stejných podmínek** jako státní příslušníci tohoto státu.<sup>43</sup> Toto právo je pak vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou ve formě směrnic<sup>44</sup>, které jsou předmětem transpozice ve „vnitrostátních“ volebních zákonech. Česká republika tak uplatňuje právo Unie, přičemž je Listinou ZPEU vázána. Pokud bychom trvali na tom, že cizincům je členství v politických stranách zapovězeno, je nutné si zodpovědět otázku, zda by to nebylo v rozporu s požadavkem, aby občané z jiných členských zemí EU s bydlištěm v ČR vykonávali i pasivní volební právo za stejných podmínek jako občané ČR. Osobně zde rozpor, především při volbách do Evropského parlamentu shledávám. K obdobnému závěru pak dochází i Pavel Molek.<sup>45</sup>

Šance cizince coby „nečlena“ strany (formálně osoby „bez politické příslušnosti“) na zařazení na kandidátní listinu politické strany pro volby do Evropského parlamentu je poměrně malá, resp. podstatně menší, než kdyby tento cizinec členem strany byl. Tato skutečnost by se pochopitelně reflektovala i do šance cizince coby osob „bez politické příslušnosti“ na získání mandátu. Pokud bychom se podívali na kandidátní listiny těch politických subjektů, které v posledních volbách do EP získali alespoň jeden mandát, tak zastoupení kandidátů „bez politické příslušnosti“ činilo „pouze“ 12 %. Pokud bychom do průměru nepočítali politický subjekt ANO 2011, které průměr značně zkresluje, tak by průměr „osob bez politické příslušnosti“ na kandidátkách těchto stran činil „jen“

<sup>41</sup> ARNOLD, R. In TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 138.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Viz čl. 20, odst. 1, písm. b) SFEU; čl. 22 SFEU a čl. 39 Listiny ZPEU.

<sup>44</sup> Uvedme alespoň Směrnici Rady 93/109/ES a Směrnici Rady 2013/1/EU.

<sup>45</sup> MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 352.



necelých 6 %.<sup>46</sup> Zdůrazněme, že podávat kandidátní listiny pro volby do Evropského parlamentu mohou jen registrované politické strany a hnutí (pokud nebyla pozastavena jejich činnost), popř. jejich koalice.<sup>47</sup> Marek Antoš pak upozorňuje na malou pravděpodobnost zařazení těchto kandidátů cizinců, coby nestraníků i na kandidátky pro obecní volby, přičemž takováto úprava může bránit efektivnímu výkonu volebního práva občanům EU.<sup>48</sup> S tím lze souhlasit, v porovnání s volbami Evropského parlamentu je však tato pravděpodobnost u komunálních voleb dle mého názoru daleko menší. U kandidátek v komunálních volbách je totiž v porovnání s těmi do EP daleko menší „přetlak“, jelikož řada politických stran má mnohdy problém kandidátní listinu do komunálních voleb vůbec naplnit. V literatuře je pak správně upozorňováno na to, že pokud by tito cizinci chtěli kandidovat jako nezávislí kandidáti (tj. nikoliv na kandidátce politické strany), popř. jako sdružení nezávislých kandidátů, museli by předkládat petici s mnohdy i naprosto neúměrným počtem podpisů.<sup>49</sup> Vojtěch Šimíček pak poznamenává, že „*vyloučení možnosti členství v politických stranách i těch cizinců, kteří ve volbách do zastupitelstev obcí (a přirozeně též ve volbách do Evropského parlamentu) disponují aktivním i pasivním volebním právem, by mělo být shledáno protiústavním, jelikož odporuje principu rovnosti volebního práva a rovněž principům svobodných voleb a politické plurality.*“<sup>50</sup>

Rozdíl mezi mnou a výše uvedenými autory spočívá v tom, že dle mého přesvědčení je cizincům členství v politických stranách umožněno již nyní. Navíc, pokud existuje možnost, jak vyložit Listinu základních práv a svobod a zákon o sdružování v politických stranách a hnutích tak, aby bylo členství cizinců v politických stranách umožněno a nedošlo tak k (byť „nepřímému“) rozporu s prameny práva EU, což podle mého názoru lze, měl by mít takovýto výklad přednost. Rovněž Ústavní soud judikoval, že „*pokud existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoliv výklad, který*

*tuto realizaci znemožňuje.*“<sup>51</sup> Pokud bychom stále trvali na většinově přijímané interpretaci, že cizincům není členství v politických stranách umožněno, jednalo by se, přinejmenším ve vztahu k občanům z jiných členských států EU, nejen o rozpor s právem EU, nýbrž i o rozpor s článkem 10 Ústavy ČR a článkem 1, odst. 2 Ústavy ČR (dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva).<sup>52</sup>

#### 4.4 Právní úprava v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv

Sdružovací právo upravuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv (EÚLP) společně s právem shromažďovacím v článku 11, který v prvním odstavci přiznává tato práva „každému“, výslovně pak včetně práva zakládat odbory. Pokud bychom tedy vycházeli pouze z dikce čl. 11 EÚLP, jedná se o právo lidské, nikoliv občanské. ESLP pak dovedl aplikovatelnost článku 11 EÚLP i na politické strany.<sup>53</sup> Článek 11, odst. 1 EÚLP totiž obsahuje výraz „včetně“, z čehož ESLP dovedl, že odkaz na právo zakládat odbory a sdružovat se v nich nelze považovat za výčet taxativní, nýbrž za demonstrativní.<sup>54</sup>

Celou situaci však poněkud „komplikuje“ čl. 16 EÚLP, který výslovně umožňuje mimo jiné i ve vztahu k právu sdružovacímu uvalit omezení na politickou činnost cizinců. ESLP řešil výklad tohoto článku ve větším rozsahu zatím pouze v rozsudku *Piermont proti Francii*<sup>55</sup>. Stěžovatelka D. Piermont (občanka BRD a členka Evropského parlamentu) namítala, že jejím vyhoštěním z Francouzské Polynésie, došlo vedle zásahu do svobody pohybu, i k porušení zákazu diskriminace a především svobody projevu, u něhož čl. 16 EÚLP rovněž připouští omezení ve vztahu k politické činnosti cizinců. Stěžovatelka totiž na území Francouzské Polynésie chtěla pronést projev proti francouzským pokusům v jaderné energetice. Francouzská vláda namítala, že stěžovatelka je cizincem a politicky činnou osobou a tudíž došlo k omezení svobody projevu v souladu s čl. 16 EÚLP. Stěžovatelka naopak argumentovala tím, že cizincem není, jelikož má „občanství EU“ a je členkou Evropského parlamentu. ESLP

<sup>46</sup> Vlastní výpočet na základě údajů z kandidátních listin.

<sup>47</sup> § 21, odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup> ANTOŠ, M. *Politická participace cizinců v České republice*. Politologický časopis. 2012, č. 2, s. 123-124.

<sup>49</sup> Ibid. Obdobně TOKARSKÝ, V. *Volby do zastupitelstev obcí*. In ANTOŠ, M.; WINTR, J. (eds.). *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 40-47.

<sup>50</sup> ŠIMÍČEK, V. in WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 486.

<sup>51</sup> Nález Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006.

<sup>52</sup> Povinnost dodržovat mezinárodní závazky podle čl. 1, odst. 2 Ústavy ČR se vztahuje nepochybně i na závazky z členství v EU. Viz PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda 2. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 343.

<sup>53</sup> ESLP ze dne 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92, Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku, bod 24-25.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> ESLP ze dne 20. 3. 1995, stížnost č. 15773/89 a 15774/89, Piermont proti Francii.

argumentaci institutem unijního občanství neuznal, protože Maastrichtská smlouva, která tento institut zavedla, ještě nebyla v době podání stížnosti ratifikována. Přesto však ESLP konstatoval porušení svobody projevu<sup>56</sup>, jelikož v této kauze „*postačila k prokázání svazku postaveného naroveň občanství účast ve volbách do Evropského parlamentu, a to i přesto, že před ratifikací Maastrichtské smlouvy občanství EU neexistovalo.*“<sup>57</sup> Na občany EU tedy podle mého názoru nelze (tím spíše po ratifikaci Maastrichtské smlouvy) čl. 16 EÚLP aplikovat. Marek Antoš však upozorňuje na skutečnost, že argumentace členstvím v Evropském parlamentu ve věci Piermont proti Francii „*znemožňuje, abychom tento případ bez dalšího vztáhli na všechny evropské občany.*“<sup>58</sup> Zároveň však přiznává jisté pochybnosti o aplikaci tohoto článku na občany EU s ohledem na pojetí Evropské úmluvy jako živého dokumentu.<sup>59</sup> David Kosař pak po ratifikaci Maastrichtské smlouvy aplikaci čl. 16 EÚLP na občany EU vylučuje zcela.<sup>60</sup> Dále pak v komentáři k EÚLP upozorňuje na to, že podle mnohých (převážně zahraničních) komentátorů je čl. 16 EÚLP dnes již zcela obsoletní<sup>61</sup>, přičemž k tomuto názoru se přikláním i já.

Pokud bychom tedy připustili obsoletnost čl. 16 EÚLP, byl by zřejmě zákaz členství cizinců v politických stranách v ČR nekonformní s tímto lidskoprávním katalogem nejen ve vztahu k cizincům z jiných členských států EU, ale rovněž ve vztahu k cizincům ze „třetích“ zemí. K omezení tohoto práva by mohlo dojít jen z důvodů stanovených v čl. 11, odst. 2 EÚLP. Lze si však jen stěží představit, že by omezení členství cizinců v politických stranách mohlo být dnes samo o sobě v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti skutečně nezbytné, popř. že by byly naplněny další důvody zmiňované Evropskou úmluvou umožňující omezení takového práva. Navíc veřejná moc stále disponuje právem politickou stranu ze zákonem stanovených důvodů rozpustit, či pozastavit její činnost, což lze chápat jako určitou „pojistku“. Avšak provést rozpuštění či pozastavení činnosti politické strany pouze z toho důvodu, že jejími členy jsou cizinci, není podle mého názoru možné.

<sup>56</sup> Další části stížnosti však byly zamítnuty.

<sup>57</sup> KOSAŘ, D. In KMEC, J.; KOSAŘ, D.; KRATOCHVÍL, J.; BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Velký komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 122.

<sup>58</sup> ANTOŠ, M. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis*. 2012, č. 2, str. 124.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> KOSAŘ, D. In KMEC, J.; KOSAŘ, D.; KRATOCHVÍL, J.; BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Velký komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 122.

<sup>61</sup> Ibid., s. 123.

## 5 Závěr

Jsem přesvědčen, že i současná právní úprava umožňuje cizincům být členy politických stran. Zda politická strana přijme cizince za člena, či nikoliv záleží výlučně na jejích stanovách a diskreci příslušného orgánu strany. Členství cizinců v politických stranách není žádným právním předpisem výslovně zakázáno. Jelikož politické strany jsou soukromoprávními právními osobami a členství cizinců nemá samo o sobě veřejnoprávní účinky, je nutné na výklad problematiky (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách uplatnit zásadu legální licence. Pokud by chtěl zákonodárce členství cizincům znemožnit, do zákona by uvedl výslovný zákaz (jako tomu bylo v minulosti). Interpretovat LZPS a zákon o politických stranách tak, že cizincům je členství v politických stranách znemožněno, neodpovídá praxi uplatňované v některých jiných evropských zemích a navíc je v rozporu s právem EU (minimálně ve vztahu k občanům Unie) i v rozporu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a to ve vztahu ke všem cizincům, připustíme-li obsoletnost čl. 16 EÚLP. Výklad zákona by měl mít podle mého názoru přednost před jeho novelou. Pokud se však v zákoně nějakou formou „dořekne“, že cizinci skutečně mohou být členy našich politických stran, bude to tak nepochybně správně a návrh Veřejné ochránkyně práv lze z důvodu nemalého „interpretačního chaosu“ v této oblasti podpořit. Nechme výlučně na politických stranách, ať se rozhodnou, zda cizince (ať už pocházejí odkudkoliv) za své členy přijímat chtějí, či nikoliv. Zda se politické strany rozhodly správně, může posoudit pouze politický boj mezi nimi a ve finále pak volební výsledky.

## Summary

The author of this paper is convinced in contrast to generally established voices that foreigners can be de lege lata members of political parties in the Czech Republic. The Declaration of Fundamental Rights and Freedoms guarantees the right to be a member of a political party only to citizens. However, it cannot be concluded that foreigners cannot be members of political parties, because, according to judicature, political party is mostly private law legal body and thus the principle of legal licence must be applied. Also the membership of foreigners in political parties has no public-law effects. If law-makers would like to make the membership of foreigners in political parties impossible, the legal prescription would have to include an explicit ban, such as e.g. legal prescriptions applied during the period of the „First Republic“. The general established voice saying that foreigners cannot be members of political parties is also inconsistent with historical interpretation and with the principle of „acquis communautaire“.