

UNIVERZITA KARLOVA  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Kritická analýza zákona o nabývání a  
pozbývání státního občanství České  
republiky

***DIPLOMOVÁ PRÁCE***

PRAHA 2000

PAVEL UHL

Univerzita Karlova  
Právnická fakulta

Katedra: ústavního práva  
Obor: právo  
Školní rok: 1999/2000

Kritická analýza zákona o nabývání a pozbývání státního občanství  
České republiky

diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. Jiří Hřebejk  
Zpracoval: Pavel Uhl  
Praha 2000

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem uvedl všechny použité prameny.

V Praze 9. října 2000

.....

# OBSAH

<b>OBSAH</b>	IV
<b>ÚVOD</b>	VII
<b>I. POPSÁNÍ ZKOUMANÉHO PŘEDMĚTU</b>	1
<b>1. Státní občanství – stručné vysvětlení pojmu</b>	1
a. Státní občanství a občanství obecně	1
b. Status a společenská smlouva	2
c. Složky právní úpravy státního občanství	3
d. Státní občanství a právněteoretické a legální definice	4
<i>místní současné definice</i>	4
<i>místní historické definice</i>	4
<i>zahraniční definice</i>	6
<i>legální (a jiné) definice</i>	7
<i>mezinárodněprávní definice</i>	7
e. Systematické umístění právní úpravy státního občanství	7
f. Vztah státního občanství k mezinárodnímu právu	8
g. Obecně k možnostem definice	8
<b>2. Právní úprava státního občanství na území ČR – historický exkurs</b>	10
a. Obecně	10
b. <i>Ius sanguinis</i> a <i>ius soli</i>	10
c. Pluralita občanství	11
d. Zbavení občanství	11
e. Vztah národnosti a občanství	12
f. Sňatek jako právně relevantní skutečnost	12
g. Věcná příslušnost orgánů při rozhodování na úseku občanství	13
h. Právní nárok	13
ch. Složení státního občanství	13
i. Úprava státního občanství podle typu právního předpisu	14
j. Mezinárodní smlouvy a státoobčanské právo	14
k. Závěrem	14
<b>3. Současná právní úprava českého státního občanství od roku 1993</b>	15
a. Obecně	15
b. Struktura zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky v původním znění	15
c. Kdo jsou občané nového státu? (§1)	15
d. Kdo se může stát občanem nového státu? (část třetí, částečně první)	16
e. Standardní státoobčanské právo procesní (část první a druhá)	17
f. Nabývání státního občanství (§2)	17
g. Pozbývání státního občanství (§ 13)	19
h. Režim manželský a dětský	20
ch. Příslušenství zákona (hlava čtvrtá), procesní podrobnosti	20
i. Přijetí zákona	21
j. Výchozí právní úprava	21
k. Změny zákona a jeho právní život	22
<i>zákon č. 272/1993 Sb.</i>	22
<i>nařízení vlády č. 337/1993 Sb.</i>	23
<i>nález Ústavního soudu České republiky č. 207/1994 Sb.</i>	23

<i>zákon č. 140/1995 Sb.</i>	24
<i>nález Ústavního soudu České republiky č. 6/1996 Sb.</i>	24
<i>zákon č. 139/1996 Sb.</i>	24
<i>nález Ústavního soudu České republiky č. IV 34/1997 Sb. n. a us. ÚS</i>	25
<i>zákon č. 194/1999 Sb.</i>	26
l. Zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů	28
m. Problematika mezinárodních smluv upravujících státoobčanské právo	29
n. Charakteristika vývoje úpravy státoobčanského práva	30
o. Státoobčanské právo hmotné	30
<b>Exkurs – cizinecké právo</b>	31
<b>II. KRITICKÁ ANALÝZA</b>	33
<b>1. Zákon jako legislativní dílo</b>	34
a. Osvojení	34
b. Způsobilost k právním úkonům z hlediska věku	34
c. Zamezování bezdomovectví	35
d. Rozhodný moment	36
e. Nalezenci	37
f. Pojmové nejasnosti	37
g. Procesní aspekty	38
h. Soulad stavu <i>de facto</i> a <i>de iure</i>	39
ch. Přejícná ustanovení	40
i. Zrušovací ustanovení	40
j. Mezinárodní smlouvy	40
k. Jazykové prostředky	41
l. Závěrem	41
<b>2. Zákon jako výraz politické vůle</b>	41
<b>3. Zákon jako nástroj řešení sociálních potřeb společnosti</b>	43
a. Teoretická východiska	43
b. Rozpad státu	44
c. Standardní státoobčanské právo jako regulativ	47
d. Standardní státoobčanské právo jako konfirmativ	49
e. Závěrem	50
<b>4. Zákon v kontextu mezinárodního práva</b>	50
a. Obecný vývoj	50
b. České státoobčanské právo	52
c. Závěrem	53
<b>5. Zákon v kontextu ústavního práva</b>	53
a. Typ právního předpisu	53
b. Udělení	54
c. Znalost českého jazyka	54
d. Určení občanství po vzniku státu	54
e. Vytvoření retroaktivní sankce	54
f. Nabytá práva	55
g. Závěrem	55

<b>III. NĚKTERÁ SROVNÁNÍ VYROVNÁNÍ SE S VYBRANÝMI PROBLÉMY SOUVISEJÍCÍMI S OTÁZKAMI STÁTNÍHO OBČANSTVÍ NOVĚ VZNIKLÝCH STÁTŮ</b>	56
<b>1. Rozpad Rakousko-Uherska</b>	56
<b>2. Rozpad Jugoslávie</b>	57
a. Předpoklady	57
b. Bosna a Hercegovina	57
c. Bývalá jugoslávská republika Makedonie	57
d. Federativní republika Jugoslávie	57
e. Chorvatsko	57
f. Slovinsko	58
g. Problémy a důsledky	58
<b>3. Rozpad Sovětského svazu</b>	58
a. Předpoklady	58
b. Arménie	59
c. Ázerbajdžán	59
d. Bělorusko	59
e. Estonsko	60
f. Gruzie	60
g. Kazachstán	60
h. Kyrgyzstán	60
ch. Litva	60
i. Lotyšsko	61
j. Moldavsko	61
k. Ruská federace	61
l. Tádžikistán	62
m. Turkmenistán	62
n. Ukrajina	62
o. Uzbekistán	62
p. Problémy	62
<b>4. Rozdělení Československa</b>	63
a. Předpoklady	63
b. Česká republika	63
c. Slovensko	63
d. Problémy	63
<b>5. Závěry srovnání</b>	63
a. Obecné	63
b. Česká republika	64
<b>IV. ZÁVĚRY, ÚVAHY <i>DE LEGE FERENDA</i></b>	65
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</b>	68

## ÚVOD

Státní občanství je právní institut, jehož symbolická hodnota je pro mnohé synonymem pro úplné loajality, a pro jiné naopak, stejně legitimně, otázkou běžného praktického života. Někteří se se státoobčanskou otázkou za celý život nesetkají vůbec, ač jsou nepochybně svým státoobčanským statutem determinováni. Jiní se musí naopak v mnohém podřídit abstraktním požadavkům, aby se domohli toho, co je pro většinu jejich sousedů úplnou samozřejmostí. V mnoha situacích je rozhodnutí jedince, které se týká státního občanství, volbou, která v mnohém předurčí jeho následný život. Z hlediska charakteru státu je státní občanství a jeho právní úprava, zejména v době změny státnosti, důležitou výpovědí o jeho vztahu k těm, kdož jsou nějakým způsobem právně „jiní“. Ve všech demokratických státech, v nichž je zakotven princip rovnosti, je státní občanství akceptovaným kritériem pro požívání některých práv. Různorodost právních úprav státního občanství je rovněž nezměrná, ačkoliv to je vždy týž právní institut. Málokterý právní vztah má tolik právních a mimoprávních rozměrů, včetně paradoxních stránek, jako právě státní občanství. V širší veřejnosti je státní občanství skoro vždy opředeno právními pověrami a mýty. Zejména z těchto důvodů jsem si zvolil státní občanství za téma své diplomové práce. Práci jsem psal veden snahou o nové, dosud nepublikované, pohledy. Nemá být souhrnným, nýbrž doplňujícím pohledem.

Děkuji těm, kteří mi pomohli s obstaráváním podkladů, a zároveň se jim omlouvám, že míra použití obstaraných podkladů neodpovídá úsilí, které při jejich obstarávání vynaložili. Také děkuji vedoucímu práce za pomoc. Zvláštní dík patří mým rodičům, Martě a Jeronýmovi, kteří práci četli a pomohli mi odstranit mnoho jejích nedostatků. Děkuji za trpělivost všem, kteří budou práci číst.

p. ů.



# I. popsání zkoumaného předmětu

V české právní literatuře existuje dost textů, které se zabývají problematikou státního občanství. Málokterý se ovšem podrobněji zabývá povahou státního občanství. Tento deficit je způsoben tím, že se většina právních analýz zabývá zúženým, popřípadě ryze parciálním náhledem na danou látku. Rozbor z hlediska povahy právního vztahu způsobuje ochuzení plurality přístupů ke státnímu občanství. Moje snaha o popis si neklade za cíl úplným výčet náhledů, ale pouze jejich doplnění.

Podobnou snahou jsem byl veden při historické analýze státoobčanské problematiky. Práci zabývajících se touto tematikou je více než dost, ale žádná neanalyzuje vývoj jednotlivých aspektů státoobčanského práva izolovaně. Tento způsob zpracování jinak velmi nepřehledné problematiky rovněž usnadní náhled na vývoj právního institutu, kdežto sledování vývoje jeho právní úpravy jako celku a právního textu spíše potlačuje.

Poslední etapu vývoje jsem se naopak snažil paralelně pojmut jako popis vývoje zákona v politickém, sociálním a právním prostředí. Tato studie vývoje zákona v čase byla rovněž vedena snahou o analýzu, která by umožnila zkoumat zákon z více hledisek. Z těchto důvodů jsem kladl důraz a na aspekty neprávní, tj. zejména politické.

Poněkud nesystematické zařazení stručného popisu cizineckého práva je vedeno a omezeno jeho souvislostí se státoobčanskou problematikou.

## 1. státní občanství - stručné vysvětlení pojmu

**a. Státní občanství a občanství obecně.** Státní občanství, někdy také státní příslušnost, je právní vztah mezi jedincem a státem. Pojem občanství (bez přívlastku) je obecnější a používá se pro vztah jedince a společenské, zpravidla územně organizované jednotky. Z tohoto hlediska lze mluvit o osobě jako o občanovi obce, její části, kraje, historického či správního celku a státu. Kupříkladu současné české právo operuje s kategorií občanství obce<sup>1</sup>. V minulosti existovalo v rakouském a československém právu domovské právo, které bylo se státním občanstvím úzce spjato.

Analogický vztah k jiným organizačním jednotkám, jako městská část či vyšší územněsamosprávný celek, české právo nezná, ačkoliv je někdy vnímán jako sociální skutečnost. Pojem **občanství v širším slova smyslu** může mít tedy obsah právní nebo sociální.

Pojem **státní občanství** je kategorií ryze právní (respektive je tak vnímáno, ačkoliv má zpravidla i společenský rozměr, který přesahuje samotný právní aspekt vztahu) a vyjadřuje právní vztah jedince k organizační jednotce společnosti, která je z mocenského hlediska primární a která je suverénem v právním slova smyslu. Při posuzování státního občanství, respektive jeho právní kodifikace, je přirozeně třeba se zabývat zejména pozitivním právem. Vzhledem k tomu, že se právo obecně nevznáší nad vodami, ale naopak působí v lidské společnosti, je třeba při posuzování a hodnocení práva přihlížet ke společenským aspektům poměrů, které jsou právem upraveny. Toto platí i v případě právní úpravy státního občanství. Sociologizující tendence v nazírání práva, která je v kontextu historického vývoje právní vědy spíše novinkou, souvisí s nově pocíťovanou nutností vnímat právo zejména jako společenskou vědu<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> §§ 7 a 8 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), nebo § 16 odst. 1) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který bude účinný ode dne voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000, kdy přestane platit předchozí právní úprava.

<sup>2</sup> Sociologie práva; Jiří Příbáň; Sociologické nakladatelství, Praha 1996; kapitola Normativita a fakticita.

**b. Status a společenská smlouva.** Výše popsany vztah státního občanství lze vnímat a analyzovat ve dvou čistě teoretických protikladných okrajových formách. Prvou z nich je občanství pojímáno ryze jako status. Druhou pak je občanství vnímáno ryze jako společenská smlouva. První forma je historicky starší; blíží se jí římská *civitas* a statusové otázky s ní spojené, středověké *ius incolatus* a poddanství. Druhá forma vnímání občanství je novověká a má filozoficko-právní původ ve společenskosmluvních teoriích osvícenství. Společenská smlouva v tomto případě by neměla být vnímána jako smlouva mezi občanem a státem, ale jako smlouva mezi občany navzájem, jejímž výsledkem je národ (politický), v druhé řadě pak stát<sup>3</sup>.

Společenskosmluvní přirozenoprávní konstrukce odpovídá i modernímu pojetí suverenity lidu; občanství je v daném případě výrazem politické participace. Mimo rámec zmíněné polarizace rozlišuje někdy právní teorie pojem „**lid**“ ve smyslu konstituanty a pojem „**občané**“.<sup>4</sup> V tomto pojetí jsou veličiny jako občanství, občan a občané institucemi moci ustanovené. Jinde není mezi pojmy lid a občané spatřován zásadní rozdíl. Ústava ČR, kde jsou zmiňované pojmy používány *promiskue*, dává spíše zapravdu možnosti druhé; srv. preambuli s čl. 2 a jednotlivá ustanovení čl. 2 ústavy. Za pozornost stojí rovněž čl. 23 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), kde se hovoří výslovně o občanech. Ať už se přikloníme k jakékoliv teorii vysvětlující vztah pojmů „lid“ a „občané“, obě mají společné to, že se vyrovnávají s odkazem osvícenství, společenskou smlouvou, a snaží se o nové, vlastní pojetí občanství jako sociálně-právního fenoménu nejvyššího významu a o jeho přiměřené zařazení do právní teorie. První zmíněná teoretická konstrukce, představovaná zejména Vladimírem Klokočkou, klade velký důraz na rozdíl mezi abstraktním pojmem lid, který má aspekty historické, sociální a další, a je ve svém celku jako společenský fenomén právem zcela neobsáhnutelný, a souborem osob, které se formálně podílejí na výkonu moci, ať už v jakékoliv míře (volby, zastupování apod.). Skutečnost, že v českém právu je státní příslušnost upravena běžným zákonem, stejně jako volby (kde je ovšem požadovaná míra konsensu vyšší) a další podstatné normy upravující výkon moci a okruh osob, které se na něm podílejí, svědčí spíše pro teorii Vladimíra Klokočky. Pouhý text Ústavy ČR a Listiny svědčí naopak pro teorii, která neodlišuje pojmy „lid“ a „občané“.

Na závěr tohoto tematického vybočení znovu podotýkám, že obě nastíněné teoretické možnosti jak občanství klasifikovat se pohybují blíže přirozenoprávnímu smluvnímu pojetí občanství než pojetí statusovému. Teorie Vladimíra Klokočky obsahuje některé prvky statusového pojetí státního občanství, ale její konstrukce si klade za cíl naplnit občanství smluvním obsahem.

Konkrétní právní úprava občanství každého moderního státu je vždy kombinací těchto principů. Totéž platí i o současném českém státoobčanském právu.

K charakteristickým principům **statusového pojetí občanství** patří: princip jediného výlučného občanství, pluralita státoobčanských vztahů v rámci jednoho státního celku,<sup>6</sup> široká diskreční provomoc při udělování občanství, stejně tak obecně zdrženlivý postoj k přiznávání občanství těm, kteří již jsou faktickými členy politické obce, a princip *ius sanguinis*.

Znaky charakteristické pro **společenskosmluvní přístup** jsou: jednotnost státního občanství v jednom státě, umožnění plurality státních občanství jedné osoby, zákaz svévolného zbavení občanství, výslovné zakotvení práva na změnu občanství, úzká kauzální vazba mezi faktickým vztahem ke státu a nabytím občanství, případně právní nárok na občanství určitých osob, a princip *ius soli*.

<sup>3</sup> O společenské smlouvě; Jean-Jacques Rousseau; Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, Praha 1949; str. 20 an.

<sup>4</sup> Ústavní systémy evropských států; Vladimír Klokočka; Linde Praha a. s., 1996; str. 105 an.

<sup>5</sup> Ústavní právo a státověda, I. díl; Václav Pavlíček a kol.; Linde Praha a. s., 1998; str. 52 an.

<sup>6</sup> Kupř. British Nationality Act 1981, který rozpoznává tři kategorie občanství. Jsou to *British citizenship*, *British Dependent Territories citizenship* a *British Overseas citizenship*. Kromě tohoto je v Spojeném království rovněž relevantní právní skutečností status poddanství k anglické koruně, tj. *British subject*, což je status občanů země Commonwealthu (kupř. občané Nového Zélandu), nebo jiných osob, některých dokonce bez primárního občanství.

Oba různé přístupy jsou v podobném vzájemném poměru jako princip suverenity státu (vnitřní) a princip suverenity jedince, a to i v historické paralele. Mohou tudíž koexistovat pospolu bez perspektivy, že jeden z nich zcela převládne; mohou dokonce vytvářet dialektický soulad a působit komplementárně. Současné trendy naznačují spíše posun ke společenskосmluvnímu pojetí státního občanství<sup>7</sup>.

Některé společenské trendy, jako rozšiřování politické participace od doby buržoazních revolucí, růst významu jedince v mezinárodních vztazích, internacionalizace ochrany lidských práv a další, souvisejí se stoupajícím významem společenskосmluvního pojetí občanství. Některé právní instituty, jako předpoklad rovnosti všech lidí, jsou imanentní smluvnímu pojetí, které předpokládá rovnost subjektů společenské smlouvy (před i po „uzavření“), kdežto statusovému pojetí občanství je imanentní právě nerovnost, v obou případech právní, nikoliv sociální.

Obecně lze ale říci, že v právních úpravách zatím převládají prvky pojetí občanství jako statusu, Českou republiku nevyjímaje. Označovat je ovšem paušálně jako rezidua doby předosvícenské není prozíravé, protože takto by bylo možné označit většinu právních a společenských institutů. Nemělo by nám to ale na druhou stranu bránit v racionálním posouzení toho či onoho přístupu k řešení konkrétní otázky v kontextu společenské reality.

Vzhledem k současnému pojetí demokracie, občanské společnosti a vzhledem k dominanci horizontálních sociálních struktur nad vertikálními, je však přirozené a pochopitelné, a v mnoha ohledech i užitečné, přijmout pojetí občanství jako výrazu společenské smlouvy za vzor při jeho normativistickém posuzování.

Český právní řád bude stát před dilematem, zda pojmout občanství jako přirozené právo nebo jako otázku statusu, až bude Poslanecká sněmovna přijímat Evropskou úmluvu o občanství. Dosavadní stav českého práva a právního vědomí by svědčil spíše pro pojetí občanství jako statusu, i když v Úmluvě o právech dítěte, která je mezinárodní smlouvou o lidských právech, je právo na státní příslušnost dítěte pojímáno jako přirozené právo.

**c. Složky právní úpravy státního občanství.** Právní úpravu státního občanství lze rozdělit na dvě části. První tvoří právní normy, které stanoví nabývání a pozbývání státního občanství jednotlivcem (výjimečně skupinou jednotlivců). Do druhé skupiny pak patří právní normy, které upravují věcný obsah občanství, tj. jednotlivá práva a povinnosti občana a státu. Otázka nabývání a pozbývání státního občanství je v ČR řešena více či méně koncentrovaně (čl. 12 Ústavy ČR, zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky a zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů.), kdežto otázka obsahu státního občanství je řešena difúzně (Ústavou ČR počínaje a dále nepřeborným množstvím předpisů mnoha právních odvětví). V tomto smyslu nezná české právo žádnou normu, která by byla normou základní.

Právo státního občanství takto vlastně dělíme na státoobčanské právo procesní a hmotné. Obě tyto oblasti jsou upraveny jak právem vnitrostátním, tak právem mezinárodním.

**d. Státní občanství a právněteoretické a legální definice.** Zkoumejme, jak se k otázce definice státního občanství staví právní teorie, popřípadě zda a jak je státní občanství definováno legálně. Následuje nejprve nástin současného českého teoretického pojetí státního občanství, poté historický (retrogradní) exkurs do českého (respektive československého a rakouského) pojetí a na závěr poukaz na některé zahraniční definice státního občanství (vybrány jsou reprezentativní právní úpravy z různých právních systémů). Po zamyšlení nad nastíněným katalogem definic je možné činit hrubé závěry ohledně obecné definice státního občanství.

<sup>7</sup> Kupříkladu nová, na půdě Rady Evropy vypracovaná mezinárodní smlouva Evropská úmluva o občanství, Štrasburk, 6. listopadu 1997, která vstoupila v platnost v březnu roku 2000; dále, diskuse nad změnou zákona o státním občanství ve Spolkové republice Německo; v neposlední řadě posun ve vnímání státního občanství právními úpravami zemí bývalého východního bloku, ČR v to počítaje.

<sup>8</sup> S jistou nadsázkou by bylo možno hovořit o čl. 42 Listiny jako o zastřešujícím tuto problematiku.

### **místní současné definice:**

Václav Pavlíček a Jiří Hřebejk (autorem pasáže je Jiří Hřebejk) charakterizují obsah českého státního občanství takto<sup>9</sup>:

*Státní občanství České republiky – nekoncepované jako společenská smlouva – je záležitostí jednotlivce a dá se obecně charakterizovat jako relativně trvalý právní svazek fyzické osoby k danému státu, jehož obsahem jsou vzájemná práva a závazky – právní vztahy stanovené vnitrostátním zákonodárstvím. Těž možno říci, že státní občanství je právní status, se kterým právní řád spojuje zvláštní práva a povinnosti. Trvalost tohoto právního svazku je jak co do času, tak i co do prostoru (trvá bez ohledu na to, pobývá-li fyzická osoba na území daného státu či nikoliv).*

Jan Černý a Miloš Valášek charakterizují obsah státního občanství obecně takto<sup>10</sup>:

*Státní občanství je osobní právní poměr určité fyzické osoby k určitému státu bez ohledu k podobnému faktickému poměru založenému pobytem nebo bydlištěm v daném státě (...). Státní občanství je chápáno jako souhrn práv a povinností, plynoucích z příslušnosti osoby ke státu.*

Poslední česká encyklopedie věnovaná právu definuje státní občanství stejně jako zmíněný komentář k Ústavě, což je vysvětlitelné tím, že autorem příslušné pasáže je rovněž Jiří Hřebejk<sup>11</sup>.

### **místní historické definice:**

Právníkový slovník z roku 1972 se otázkou státního občanství nezabývá vůbec<sup>12</sup>.

Jan Černý a Václav Červenka charakterizovali v roce 1963 státní občanství takto<sup>13</sup>:

*Státní občanství znamená příslušnost osoby k určitému státu. Na jejím základě se na tuto osobu vztahují všechny zákony upevňující dané společenské zřízení státu a určující postavení občanů v různých oblastech života, především pak jejich práva a povinnosti. Státním občanstvím je právní svazek osoby s určitým státem. Obsahem státoobčanského poměru jsou vzájemná práva a závazky určené právním řádem každého státu.*

Vladimír Verner v roce 1947 necharakterizoval státní občanství obecně, ale pouze československé státní občanství, takto<sup>14</sup>:

*Se vznikem státu vzniklo i československé státní občanství jako osobní právní poměr určitých osob k určitému státu. Z tohoto pojmu se podává rozdíl od podobného faktického poměru založeného bydlištěm ve státu. Skutečně také právní řád neopíral státní občanství opouhé bydlení ve státě, nýbrž o zásady obsažené v domovských zákonech, které domovské právo těsně spojují se státním občanstvím (...).*

<sup>9</sup> Ústava a ústavní řád České republiky, komentář; Václav Pavlíček – Jiří Hřebejk; Linde Praha a. s., 1998; str.91.

<sup>10</sup> České státní občanství; Jan Černý, Miloš Valášek; Linde Praha a. s., 1996; str. 15.

<sup>11</sup> Slovník českého práva, 2. vydání; Zdeněk Madar a kol.; Linde Praha a. s., 1999; 2. díl, str. 1388.

<sup>12</sup> Právníkový slovník; Jiří Hromáda, Zdeněk Madar a kol.; ORBIS, Praha 1972; 2 díly, celý slovník.

<sup>13</sup> Státní občanství ČSSR; Jan Černý, Václav Červenka; ORBIS, Praha 1963; str. 5.

<sup>14</sup> Státní občanství a domovské právo republiky Československé; Vladimír Verner; Právnícké nakladatelství V. Tomsy, Praha 1947; str. 7.

Slovník veřejného práva československého z roku 1932 definuje státní občanství z počátku doslova stejně jako výše uvedení Jan Černý a Miloš Valášek, pouze dále, v souvislosti s úvahami o oblasti právní úpravy státního občanství, se teoreticky rozvádí pojetí státního občanství spíše jako statusu, a nikoliv jako širě pojatého vztahu. Konkrétní práva a povinnosti (tj. obsah) jsou pojaty pouze jako účinky státního občanství<sup>15</sup>:

*Státní občanství je osobní právní poměr určité fyzické osoby k určitému státu bez ohledu k podobnému faktickému poměru založenému pobytem nebo bydlištěm v určitém státu (...). Právo státního občanství je právem veřejným; zákonodárství přece však, hledíc podle vzoru římského vymezení osobní právní postavení člověka (t. zv. status), považovalo všechny poměry státu za poměry soukromoprávní a tak se stalo, že i u nás otázky státního občanství upraveny byly ve všeobecném občanském zákoníku. (...)*

*Účinky státního občanství. Plnou účast na občanských právech a povinnostech, t. j. na těch právech a povinnostech, jež pro jednotlivé osoby vyplývají z platného právního řádu, mají jen státní občané.*

Ottův slovník naučný z roku 1902 uvádí pod pojmem **Občanství státní** a **Občan státní** tolik<sup>16</sup>:

**Občanství státní:** *srv. Občan státní, Indigenát, Inkolát a Naturalizace.*

**Občan státní** jakožto příslušník nějakého státu jest fyzická osoba, která má vzhledem ke státu jistá práva a povinnosti, jejichž souhrn se nazývá občanstvím státním. **O. s.** má jmenovitě tato práva: (...) – následuje taxativní výčet.

Tyto dvě definice jsou zajímavé tím (kromě vzájemného zpětného a kruhového odkazu), že tvoří už jen hrubý popis obsahu státního občanství, bez ambice na jeho analýzu.

#### **zahraniční definice:**

Francouzský Slovník veřejného práva uvádí pod pojmem **Nationalité** (státní občanství kromě jiného)<sup>17</sup>:

*Právní a politické pouto, které přiřazuje jednotlivce ke státu.*

V podbodě – **effective** (účinné) uvádí:

*Takto se označuje takové občanství, které zakládá mezi jednotlivcem a státem faktický vztah (chování, jazyk, společenské prostředí), jehož podstatou je, že jedinec je k obyvatelstvu daného státu vázán více než k jakémukoliv jinému.*

Pod heslem **Citoyen, enne** (občan, -ka) uvádí:

*z latiského civitas*

- 1) Člen obce nebo politického seskupení
- 2) Časté synonymum pojmů státní občan (national) nebo příslušník státu (ressortissant).
- 3) Osoba, která se v demokratickém státě podílí na výkonu suverenity, buďto v zastupitelské demokracii prostřednictvím volby zástupců, anebo v demokracii přímé účastí na shromáždění

<sup>15</sup> Slovník veřejného práva československého; kolektiv; Polygrafia – Rudolf M. Rohler, Brno 1932; str. 61.

<sup>16</sup> Ottův slovník naučný, Osmnáctý díl; kolektiv; J. Otto, Praha 1902; str.527, autorem hesla je Jiří Pražák.

<sup>17</sup> Vocabulaire juridique; Gérard Cornu; Presses universitaires de France, Paris 1987; str. 532 a 137.

lidu. Kupř. *Landsgemeinde v některých švýcarských kantonech či prostřednictvím referenda v polopřímé demokracii.*

4) *V době koloniální (před platností ústavy z roku 1946) právní terminus technicus, kterým se vyjadřovalo požívání občanských práv osobou.*

Oxfordský slovník práva uvádí pod pojmem **Citizenship** (občanství) pouze tři kategorie občanství. Jsou to **British citizenship**, **British Dependent Territories citizenship** a **British Overseas citizenship**. Dále slovník vysvětluje pojem **British subject**, což je status občanů zemí Commonwealthu (kupř. občané Nového Zélandu), nebo jiných osob, některých dokonce i bez primárního občanství, který je rovněž relevantní právní skutečností a symbolicky vyjadřuje status poddanství k anglické koruně. Slovník se ani náznakem nepokouší definovat teoreticky obsah občanství<sup>18</sup>.

Prakticky tytéž ambice má americký Blackův právní slovník, který uvádí pouze<sup>19</sup>:

### ***Citizenship*** – status občana

Ruské dílo Právní postavení jedince v Rusku uvádí k občanství toto<sup>20</sup>:

*Občanství je nejdůležitější a v systému právních vztahů základní prvek komplexní osnovy právního postavení jednotlivce ve společnosti a ve státě. V souvislosti s tím jsou občanství, jeho charakter, úprava, principy a další úzce spjaty s dalšími právními instituty této osnovy a omezeně i s územním uspořádáním Ruské federace.*

V dalším textu se autor zamýšlí nad povahou státního občanství a odkazuje na jeho různá, poněkud jemněji členěná pojetí: občanství jako politicko-právní příslušnost jedince ke státu, občanství jako jeho členství v něm, občanství jako obecné pouto mezi jedincem a státem a občanství jako právní vztah mezi jedincem a státem. Na závěr autor rozvádí myšlenku, že pokud nahlížíme na stát jako na univerzální společenskou organizaci, jednotlivá pojetí se nevyklučují.

### ***legální (a jiné) definice:***

České právo nezná žádnou legální definici občanství. Totéž lze říci o právu francouzském a anglosaském. Pouze ruský zákon v preambuli uvádí:

*Občanství je osobní trvalý právní vztah ke státu, který je vyjádřením souboru vzájemných práv, povinností a odpovědností, založený na uznání a respektu lidské důstojnosti a základních lidských práv a svobod.*

Výhodou mladých nebo velmi razantně zreformovaných právních systémů je jejich přínos ve formulování již teoreticky vyjádřených definicí. Právní systémy s nepřetržitou tradicí zpravidla méně definují výsledky svého vývoje v normativních právních textech.

O „nepřímých“ definicích obsahu státního občanství můžeme (opět ve všech čtyřech případech) uvažovat ze samotného obsahu ústavy (ať už jakékoliv) a podstatných právních textů a následnou kvalitativní analýzou dojít k závěru tímto se opět dostáváme k definicím více či méně teoretickým, které jsem uvedl v oddílech *současné definice*, *historické definice* a *zahraniční definice*.

<sup>18</sup> Oxford, Dictionary of Law; Elizabeth A. Martin; Oxford University Press, Oxford 1994; str. 46-47.

<sup>19</sup> Blackův právní slovník; Henry Campbel Black; Victoria Publishing, Praha 1993.

<sup>20</sup> Юридический статус личности в России; Леонид Дмитриевич Воеводин; Издательство Московского университета, Москва 1997; str. 100.

### **mezinárodněprávní definice:**

Evropská úmluva o občanství uzavřená ve Štrasburku 6. listopadu 1997 používá tuto definici občanství (čl. 2):

„**Nationalité**“ představuje právní vztah mezi osobou a státem a nevyjadřuje etnický původ osoby.

**e. Systematické umístění právní úpravy státního občanství.** Na povahu státního občanství lze pohlížet i skrze systematické zařazení. Státní občanství je v různých právních řádech upraveno v odlišných vědecky vymezených právních oblastech. Moderní vnímání práva směřuje tuto problematiku do oblasti ústavního práva. V jiných zemích, kde má psané právo dlouhou a významně nepřerušovanou tradici, je otázka nabývání a pozbývání státního občanství řešena ve velkých občanskoprávních kodifikacích. Ve Francii řeší nabývání a pozbývání státního občanství Napoleonův Code civil § 17 an. z roku 1805 (občanský zákoník) současně s některými ustanoveními o mezinárodním právu procesním. Podobná je situace v Rakousku, kde je základ právní úpravy státoobčanského procesního práva zakotven v Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch z roku 1811 (ABGB, tedy obecný zákoník občanský). Pouze subsidiárně jsou některé otázky řešeny zvláštním zákonem. Ve Spojeném království a Spojených státech amerických je procesní státoobčanské právo upraveno zvláštním zákonem a je řešeno komplexně s právem cizineckého režimu; kupř. americký Immigration and Nationality Act z roku 1961 (zákon o občanství a imigraci), nebo British Citizenship Act 1981 (zákon o britském občanství z roku 1981). V Ruské federaci otázku státoobčanského procesního práva řeší v souladu s ústavou zvláštní federální zákon a nepřímo i prezidentské dekrety.

V některých zemích je otázka státoobčanského práva procesního doktrinálně zařazena do správního práva. Různé také je, kterým orgánům bývá svěřena konkrétní pravomoc činit konstitutivní rozhodnutí, jimiž meritorně rozhodují o státoobčanských vztazích. Nacházíme zde orgány moci výkonné (hlavy států, úředníci), zákonodárné (místní i centrální), soudní, quasisoudní (občanské komise apod.) a jejich kombinace. V některých švýcarských kantonech se dokonce rozhoduje o obecním občanství, které je podmínkou kantonálního a státního občanství, v referendu.

Státoobčanské právo hmotné je skoro vždy upraveno velmi difúzně.

**f. Vztah státního občanství k mezinárodnímu právu.** K této otázce viz kapitulu II. 4. a. Obecně bych uvedl, že s postupem času dochází k čím dál tím větší internacionalizaci úpravy státního občanství. Tento trend je zjevný ve zvýšené míře od druhé světové války. Od té doby je státní občanství v mezinárodních vztazích a právu stále častěji chápáno jako právo jedince, které není zcela závislé na vůli státu, jehož je nebo by podle očekávání jiných států měl být občanem. Posun k přirozenoprávnímu pojetí občanství je tedy zjevný i v mezinárodních vztazích a právu. Viz rovněž kapitoly I. 1. c. a I. 1. e.

Národní právní úpravy reflektují tuto skutečnost v různé míře.

**g. Obecně k možnostem definice.** Pokusil jsem se předestřít definice občanství z různých dob a různých společenských a právních prostředí. Rovněž jsem se pokusil onástin problematiky systematizace státoobčanského práva. Na jedné straně lze konstatovat, že neexistuje pravděpodobně žádné univerzálně platné pojetí občanství, a to z žádného pohledu, který jsem zde zkoumal. Na straně druhé nemůže být pochyb, že je vždy jasné, co občanstvím ještě je, a co už nikoliv. Patrně se stává málokdy, že někdo stojí před podobným problémem, jaký se objevuje v mezinárodním právu soukromém, kdy je těžké přiřadit právní institut z jednoho právního systému k institutu z jiné právní oblasti, popřípadě vyjádřit vhodný ekvivalent; tzv. kvalifikační problém. Tato úvaha je o to zajímavější, že v otázkách státoobčanských režimů je ve srovnání s jinými oblastmi veřejného práva běžné, že právně

relevantní skutečností v daném státě je často právní úkon nebo skutečnost podle státoobčanského práva jiného státu. Kvalifikační problém v této otázce by vzniknout mohl<sup>21</sup>.

Obecně lze v pojmání právního fenoménu občanství vyzorovat několik tendencí, které zde shrnuji. Především lze v časové perspektivě vysledovat tendenci ke komplexnímu vnímání občanství. S tímto také souvisí již zmiňovaný posun ke smluvnímu pojetí od statusového, což je mimo jiné vidět na vývoji českého teoretického diskursu na téma státní občanství a také na zmíněném přínosu ruské legální definice.

Další charakteristikou je odlišná úroveň teoretického zpracování vzhledem k právní, společenské a kulturní tradici země, respektive právní oblasti. Spojené státy americké a Spojené království mají úplně odlišné pojetí státního občanství, které souvisí s jinou koloniální tradicí a odlišným státním zřízením, ale jednotně nepociťují žádnou potřebu se kotázce občanství vyjadřovat.

Francie, jejíž pojetí občanství má blíže k americkému než britské, disponuje nejkompaktnější definicí, což lze vysvětlit tím, že pochází z jiné právní tradice než anglosaské země, a také tím, že její právní vědomí bylo nejvíce ovlivněno osvícenstvím rousseauovského typu.

Samostatně stojící ruské doktrinní pojetí staví na pluralitě vnímání státoobčanského vztahu. Rozpory z toho vzniklé řeší specifickou syntézou, jejímž jmenovatelem je poučka o univerzalitě státu jako společenské organizace. Tento přístup je zajímavý hned z několika hledisek. Na jedné straně obchází souvislost mezi pojetím občanství a povahou obce. Rezignace na souvislost mezi právním nástrojem a společenským či státním zájmem je v podstatě antimarxistický extrém. Na straně druhé míru univerzality státu, tedy společenské organizace, v podstatě definuje jako míru možností onoho státu „vyrovnat se“ s občanem, tedy jak pojmut svůj vztah k němu, čímž univerzální stát staví naroveň totalitnímu. Na straně třetí je tato logika postavena na státu jako určujícím elementu dvoustranného (či komplexního) vztahu. V praxi to tak samozřejmě je, pohlížíme-li na každý případ jednotlivě. Onen vztah se komplikuje, nahlédneme-li na společnost jako na celek a přiznáme-li alespoň náznak demokracie v jejím fungování. Prvotní je z logiky suverenity lidu vždy člověk, který navíc podle mě disponuje větší mírou univerzality než stát, který je fenomén sociálně (poslední dobou i právně) odvozený od člověka, ale i od společnosti, respektive lidu jako konstituanty.

Další zajímavostí je mnohdy velmi zjevná neochota definovat státní občanství nějak pevně. Kupříkladu nejznámější český komentář Ústavy věnuje definici občanství odhadem 36 krát méně prostoru než popisu pozitivního práva, citovanou judikaturu v to nepočítaje<sup>22</sup>. Každá definice, která se snaží o komplexní přístup naopak přesahuje do jiných oblastí, zejména politické filozofie, sociologie, politologie a jiných sociálních věd.

Z výše uvedeného vyplývá, že institut státního občanství je ve velké míře závislý v politologickém, nikoliv právním, slova smyslu na kulturních, společenských, právních a státních poměrech ve společnosti. Nelze hledět pouze na teoretické zpracování daného problému, jak nám napovědělo francouzsko-anglosaské porovnání, ani pouze na pozitivní úpravu. Celý problém je třeba posuzovat z mnoha hledisek, zejména z hlediska jeho účinků zamýšlených i nezamýšlených. Význam takového posouzení tkví zejména ve výše naznačené souvislosti mezi občanstvím a politickou obcí. Tato skutečnost je potvrzována i tím, že otázka občanství se vždy stává aktuální a problematickou při významných společenských změnách a událostech, jako jsou rozpady a vzniky států, přesuny obyvatelstva oboustranné (Řecko a

<sup>21</sup> Jako příklad by mohla sloužit situace, kdy české úřady považovaly dlouhou dobu volbu slovenského občanství podle slovenského práva za totéž jako nabytí občanství na základě žádosti, i když české právo institut volby občanství samo znalo a odlišovalo jej od nabytí na žádost stejně jako právo slovenské. Viz též zákony č.40/1993 (2x), Sb. a Z. z.

<sup>22</sup> Ústava a ústavní řád České republiky, komentář; Václav Pavlíček – Jiří Hřebejk; Linde Praha a. s., 1998; str.91 an.

Turecko<sup>23</sup>) i jednostranné, změny režimů (fašismus v Německu<sup>24</sup>; Listopad v Československu<sup>25</sup>, Sovětský svaz<sup>26</sup>) a v neposlední řadě i budování nadnárodních (Evropská unie<sup>27</sup>) nebo federálních (Československo) struktur. Nový režim nebo nový stát má často tendenci upravit si státoobčanský režim podle svých představ a povaha nového establishmentu je povaze nového právního státoobčanského režimu blízka, často vyjadřuje i vztah nového státu či režimu ke svému předchůdci. To se potvrdilo i na počátku 90. let při rozpadu tří federací ovládaných Slovany. Z těchto důvodů nelze hodnotit státoobčanskou právní úpravu pouze z hlediska striktně pozitivistického, ale i z hledisek přirozenoprávních a sociálněvědných. Jak jsem již napsal, státní občanství je konstrukcí ryze právní, to ale neznamená, že při jeho konstrukci politickým a právním systémem nemůžeme brát v úvahu jiné než právní skutečnosti. Ostatně právo by mělo být nástrojem řešení sociálních potřeb společnosti, nikoliv samoučelnou konstrukcí.

## 2. právní úprava státního občanství na území ČR - historický exkurs

**a. Obecně.** Současné české státní občanství se odvozuje od občanství republikového v rámci československé federace. To bylo specificky určeno podle různých hraničních ukazatelů pro téměř všechny občany ČSSR. Československé občanství bylo odvozeno od domovského práva na území nově vzniklého Československa. Subsidiárně jej řešily další zákony a mezinárodní smlouvy. Předchozí občanství bylo dvojí, rakouské a uherské. Při určování československého se mezi nimi nerozlišovalo. Rakouské a uherské občanství, do roku 1867 pouze rakouské, zaznamenávalo během 2. poloviny 19. století proměnu ze soukromoprávního statusu na status veřejnoprávní<sup>28</sup>. Samotné rakouské občanství se vyvinulo z poddanství, kterému předcházela pluralita statusů, jako nevolnictví, měšťanství, šlechtictví apod. Některé (!) z těchto statusů navazovaly na římské právo, respektive jeho pozdější fázi.

Postupný vývoj od feudálních institutů k moderním formám politické participace v pojmání občanství je zjevný již z letného pohledu. Podrobnou historickou analýzou se zde zabývat nebudu, protože tato oblast je zpracována velmi dobře na jiných místech<sup>29</sup>. Toto se týká i vyčerpávajícího výčtu právních předpisů, které mají či měly vliv na otázky určování občanství, popřípadě změny jeho pojetí v obecném smyslu. V historickém exkursu se vyjádřím pouze k některým otázkám, respektive k tomu, jak se pohled na ně průběžně vyvíjel. Místo obvyklého postupu popisujícího vývoj státoobčanského práva jako celku v čase jsem použil metodu analýzy vývoje jednotlivých aspektů odděleně. Tato metoda lépe umožňuje zamyslet se nad vývojovými tendencemi ve státoobčanském právu.

V následující stati jsem zcela opominul vývoj státoobčanského režimu během německé okupace, který existoval jako výsledek státoobčanské politiky zpravidla říšských a někdy protektorátních úřadů.

<sup>23</sup> Na základě Lausannské mezinárodní smlouvy z roku 1923, která upravovala výměnu menšin, došlo k hromadné změně občanství.

<sup>24</sup> Fašistický režim zavedl kategorie občanství vsouladu se svou ideologií. Podobnou politiku praktikoval i na okupovaných územích.

<sup>25</sup> Jedna z věcí, která byla záhy změněna, byla politika zbavování občanství zákon č. 92/1990 Sb. Pozdější speciální právní úprava přechodně umožňovala nápravu této politiky.

<sup>26</sup> Sovětský svaz umožňoval od roku 1924 do 1936 nabytí sovětské občanství všem pracujícím dělníkům a rolníkům bez ohledu na místo pobytu (poněkud exotický princip *ius classium*).

<sup>27</sup> O tom, že nové "občanství" unie je vskutku obdobou státního občanství, nemůže být pochyb právě vzhledem k jeho působnosti navenek. Není mi znám případ, kdy by toto občanství bylo zpochybněno třetím státem, který by odmítl uznat právo členského státu Unie na ochranu občana jiného členského státu prostřednictvím diplomatické či konzulární mise.

<sup>28</sup> Ústava a ústavní řád České republiky, komentář; Václav Pavlíček – Jiří Hřebejk; Linde Praha a. s., 1998; str. 94 až 95.

<sup>29</sup> Kupř.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář; Václav Pavlíček – Jiří Hřebejk; Linde Praha a. s., 1998; str. 91 an. Dále: Státní občanství ČSSR; Jan Černý, Václav Červenka; ORBIS, Praha 1963; str. 33 až 98.

**b. *Ius sanguinis a ius soli.*** Existují v zásadě dva základní principy určování státního občanství. Podle *ius sanguinis* se občanství státu nabývá narozením se z rodiče, který již občan je. Podle *ius soli* se občanství státu nabývá narozením na jeho území, popřípadě na území pod jeho jurisdikcí. Samozřejmě mohou existovat jiné principy, jako princip určení občanství na základě příslušnosti k nějaké společenské třídě, tedy *ius classium*.

V Rakousku, Rakousko-Uhersku a Československu se vždy uplatňoval za běžných situací *ius sanguinis*. *Ius soli* se používal pouze v situacích, které byly něčím výjimečné a *ius sanguinis* nebyl použitelný, protože jako hraniční ukazatel by bylo možné použít pouze národnost jednotlivce a její hypotetické přiřazení nějaké správní jednotce, což se patrně neukazovalo příliš praktické. *Ius soli* byl tedy použit v případě určování příslušnosti po rakousko-uherském vyrovnání, po rozpadu Rakousko-Uherska a po federalizaci Československa v roce 1968. V posledním případě byla časová hranice, která určovala přidělení republikového občanství podle místa narození, položena ve většině případů k 1. lednu 1954; od té doby fungoval pro tytéž účely *de facto* princip *ius sanguinis*, který byl doplněn subsidiárně principem *ius soli* v případě různého republikového občanství rodičů; viz dále oddíl **Složení státního občanství** pod I. 2. ch.

V běžných případech se vedle principu *ius sanguinis* uplatňoval princip *ius soli* pouze subsidiárně. Od roku 1920 do roku 1949 se subsidiárně používal *ius soli* u osob, které se narodily na území Československa a nenabývaly jiné občanství. Tato okolnost pramenila ze závazku Československa vyjádřeného v mírové smlouvě uzavřené v Saint-Germain-en-Laye v roce 1919. Od roku 1949 do roku 1969 se používal pouze v praxi, bez opory v zákoně, u dětí nalezených na československém území. Od roku 1969 měl tento postup oporu v zákoně, který přiznával státní občanství osobám nalezeným v útlém věku na území ČSSR (ČSFR, ČR). Pro nalezence platilo do roku 1992 pravidlo, že byli československými občany, dokud se neprokázalo, že jsou občany jiného státu.

*Ius soli* se uplatňuje ještě šířeji od roku 1993 i vůči osobám, které se narodily na území ČR, jejichž rodiče jsou osoby bez občanství (dále budu v práci používat pojem bezdomovec; viz II. 1. k.), a alespoň jeden z nich má na území povolen trvalý pobyt. Pro osoby nalezené se stanoví horní hranice věku při nalezení 15 let. Od roku 1993 platí, že prokáže-li se, že nalezenec nabytí narozením jiné státní občanství, tak se má za to, že občanem České republiky nikdy nebyl.

Osoby, které se narodí na území ČR a nezískají občanství jiného státu, se rodí jako bezdomovci, není-li splněna výše uvedená podmínka; viz dále kapitola II. 1. c. V tomto případě se *ius soli* neuplatňuje ani subsidiárně, jak tomu bylo od roku 1920 do roku 1949. V tomto ohledu Česká republika neplní zmíněný mezinárodní závazek uvedený v saint-germainské smlouvě, ale ani stejný závazek plynoucí z čl. 7 Úmluvy o právech dítěte, který mimo jiné uvádí, že každé dítě má od narození právo na státní příslušnost. Vzhledem ke kvalifikaci této smlouvy je podle čl. 10 Ústavy ČR přímo účinná a má přednost před zákonem. Správním názorem nebo praxí, že by na jejím základě měly nabývat děti narozené na území ČR české státní občanství, pokud nenabudou jiné státní občanství, jsem se nesetkal. Tato otázka je do jisté míry otevřená.

**c. Pluralita občanství.** Rakouské a československé státoobčanské právo nepřipouštělo až do roku 1949 možnost vícero (zpravidla dvojího) občanství. Od roku 1949 až do roku 1992 nebyla možnost dvojího občanství vyloučena. V případě režimu nabývání však existovala zásada, že při nabývání československého, později českého státního občanství je nezbytná procedura, která vyžadovala pozbytí původního občanství (ze zákona či na základě žádosti). Výjimku bylo možné prominout z důvodů hodných zvláštního zřetele, což nebylo zákonem specifikováno. Nabytí jiného občanství nemělo v zásadě žádný vliv na trvání československého, později českého občanství, nestanovila-li mezinárodní smlouva jinak. Mezinárodně byly upraveny režimy, které zamezovaly vzniku dvojího občanství se všemi bývalými socialistickými zeměmi. Se Spojenými státy americkými byla uzavřena dohoda, která

zabraňovala v některých případech vzniku dvojího občanství (netýkala se například dětí ze smíšených manželství).

V praxi se tak stávali čeští občané bipolity v situacích, kdy nabývali státní občanství některé jiné, zpravidla západní země. Mnohé z těchto zemí sice měly vlastní pravidla pro vyvázání se z původního státního svazku, ale ta se často neuplatňovala v situacích, kdy by byl československý občan, který pobýval v zahraničí z důvodů politické emigrace, nucen proti své vůli jednat s československými úřady; mnohé z nich ani vyvazování nepožadují vůbec. V roce 1993 se české úřady vrátily ke koncepci jediného občanství s výjimkami, které se nadále postupem času rozšiřují.

**d. Zbavení občanství.** Zbavení občanství je institut, kterým stát jednostranným právním aktem zbaví individuálně nebo genericky určenou osobu občanství bez ohledu na její vůli a zpravidla proti ní. Československé právo se s tímto institutem setkává až po druhé světové válce, kdy byly některé osoby na základě národnostních, quasideliktních nebo pobytových skutečností zbaveny československého občanství aktem moci zákonodárné. Takovými akty byly například mezinárodní smlouva o Zakarpatské Ukrajině a ústavní dekret prezidenta republiky č. 33/1945 Sb. Ve většině případů nabývaly nebo již dříve nabyly zmíněné osoby občanství jiného státu.

Klasické, tedy individuální zbavení přichází do československého právního řádu na podzim roku 1948, kdy vstupuje v platnost zákon na ochranu lidovědemokratické republiky, který umožňuje trestnímu soudu vynést jako vedlejší trest ztrátu občanství za některé trestné činy. Tato možnost trvala do konce roku 1956. Tento trest byl vynášen bez ohledu na to, kde se odsouzený zdržoval, a zpravidla se tak dělo, zdržoval-li se na území ČSR.

Další formou zbavení občanství bylo odnětí, které bylo správním rozhodnutím. V právním řádu existovalo od roku 1949 do roku 1990. Odejmout státní občanství bylo možno osobě, která se zdržovala v zahraničí a splňovala některou další podmínku (nezákonné opuštění republiky, poškozování zájmů republiky a neuposlechnutí výzvy knávratu). Občanství nebylo možno odníti osobě, která se zdržovala na území ČSR (ČSSR).

Od roku 1990 není možné podle českého (československého) státoobčanského práva nikoho zbavit státního občanství. Tato možnost byla zrušena zákonem č. 88/1990 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabývání a pozbývání československého státního občanství.

**e. Vztah národnosti a občanství.** Československý právní řád v zásadě neužíval až na výjimky národnost jako právně relevantní skutečnost pro státoobčanské právo. Činil tak výjimečně po rozpadu Rakouska-Uherska, kdy osoby československé národnosti měly širší opční možnosti. Také po roce 1945, kdy tato skutečnost (v případě národností německé a maďarské) zakládala sama o sobě dokonce ztrátu občanství podle ústavního dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., i když kurčení národnosti pro účely státoobčanského práva se vycházelo z učiněných právních úkonů deklarčního charakteru. Osobám, které zůstaly na československém území, bylo toto občanství posléze vráceno (zanedbatelný počet ve srovnání s počtem těch, které nezůstaly).

**f. Sňatek jako právně relevantní skutečnost.** Za první republiky a poté až do roku 1947 byl sňatek významnou státoobčanskou právní skutečností. Cizinka nabývala sňatkem s československým občanem československé státní občanství, které trvalo i po zániku manželství, nebylo-li manželství prohlášeno za neplatné (nikoliv na území Slovenska). Stejný režim platil v případě provdání se československé občanky za cizince. Ani v jednom případě nehrálo roli, zda se sňatkem mění, pozbývá či nabývá původní či jiné státní občanství. Tento režim byl dědictvím rakousko-uherské právní úpravy. Osobně bych tento princip nazval *ius tribalis*.

V roce 1947 se zákon změnil. Československá občanka již neztrácela občanství sňatkem s cizincem automaticky, ale pouze v případě, že sňatkem nabyla občanství jiného státu. Ani toto neplatilo však absolutně. Pokud požádala před sňatkem nebo tři měsíce po něm

o výjimku ministerstvo vnitra, mohlo jí být občanství zachováno, dle uvážení ministerstva. V případě sňatku cizinky s československým občanem platil podobný režim, cizinka nabývala československé občanství pouze se souhlasem ministerstva vnitra. O souhlas bylo možné žádat i ve lhůtě tří měsíců po uzavření sňatku. Občanství docházelo se nabývalo se zpětnou účinností ke dni uzavření sňatku. V roce 1949 se příslušnost k rozhodování přesunula na krajské národní výbory.

Tento právní stav trval do roku 1958, kdy byl zákon opět změněn. Nadále se sňatkem československého občanství nepozbývalo. Nabývací režim byl zachován, pouze se příslušnost k rozhodování přesunula na okresní národní výbory.

V roce 1969 došlo k malé změně, prodloužila se lhůta k podání žádosti a nadále se nevytvářela právní fikce nabytí občanství ke dni sňatku, bylo-li rozhodnutí vydáno po něm. Tento režim platil až do roku 1992.

Od roku 1993 není v zásadě sňatek právně relevantní skutečností pro změnu státoobčanského statusu. Výjimku tvoří nabytí cizího státního občanství na vlastní žádost v souvislosti se sňatkem, kdy není tato skutečnost ve srovnání s běžným nabytím na žádost důvodem pro pozbytí státního občanství ČR.

**g. Věcná příslušnost orgánů při rozhodování na úseku občanství.** Státoobčanské právo zná skutečnosti, které ze zákona mění státoobčanský status fyzické osoby. V některých případech je tato skutečnost spojena s rozhodnutím, které musí učinit orgán státní správy. Před válkou to byly zemské úřady, po válce zemské národní výbory a od roku 1949 až do současnosti to je ministerstvo vnitra. K podání často byl a nyní je věcně příslušný jiný, podřízený úřad. Vzhledem k tomu, že na vyřízení žádosti nebyl nikdy právní nárok, neexistovala a neexistuje možnost soudního přezkumu. V tomto ohledu bylo a je rozhodování o udělení občanství vždy *domaine réservé* úředníků.

Pokud byla změna státoobčanského statusu závislá pouze na projevu vůle, popřípadě v kombinaci s jinými právními skutečnostmi, nevytvářela právní úprava konstrukci žádosti a jejího nárokového vyřízení, ale používala institut volby, opce. Případný spor o právní výklad se pak zdánlivě vedl v řízení o vydání osvědčení. Za první republiky vydal nejvyšší správní soud mnoho rozhodnutí, která se týkala státoobčanské problematiky. Důvodem byla zejména složitá určovací a opční problematika.

K provádění opčních úkonů byly vždy věcně příslušné nejnižší orgány státní správy.

**h. Právní nárok.** Československé a nyní české právo nikdy neznalo institut právního nároku na získání občanství osobou, která nebyla občanem a jako cizinec či bezdomovec žila na území státu, a fakticky se takto podílela na jeho životě. Neexistoval a neexistuje ani právní nárok na kladné vyřízení jiných žádostí spojených s nabýváním, za splnění určitých podmínek, které by předpokládal zákon; kupř. žádosti o prominutí nějaké podmínky pro udělení občanství.

V případě opcí, které konstruovalo státoobčanské právo pro případné situace související se změnou státoprávních statusů, popřípadě územních cesí, existoval samozřejmě právní nárok na vydání případného osvědčení.

Od roku 1993 do roku 1996 existoval právní nárok na propuštění ze státního svazku, pokud žadatel splnil všechny zákonné podmínky.

**ch. Složení státního občanství.** Státní občanství kopírovalo svou skladbou státní uspořádání Československa tak, jak se vyvíjelo v čase. Od roku 1918 do roku 1968 bylo občanství jednotné. V roce 1968 byla vytvořena koncepce republikových občanství. Navenek vždy působilo pouze federální občanství jako občanství ČSSR. Byla přijata pravidla, která stanovovala, jak bude určeno republikové občanství; viz výše oddíl *Ius sanguinis a ius soli* pod bodem I. 2. b. Byly určeny lhůty a pravidla k provedení opcí, které měly za následek změnu republikového občanství. Tuto opci provedlo v roce 1969 asi 400 osob.

Republikové státní občanství bylo pouhou právní konstrukcí a jeho faktický dopad na život běžného člověka<sup>30</sup> nebyl žádný. Republikové občanství se nikde neregistrovalo. Zákon o matrikách a i jiné předpisy tuto skutečnost sice umožňovaly, ale praxe byla taková, že se v naprosté většině případů nerozlišovalo mezi českým a slovenským občanstvím<sup>31</sup>. Ostatně nebyl důvod tyto skutečnosti nijak zjišťovat, protože právní režim osob se nijak nelišil. Aktivní a pasivní volební právo se určovalo podle místa trvalého bydliště apod. Právní vědomí obyvatel Československa nevnímalo kategorii republikového občanství, ale naopak odlišovalo dualitu československého občanství a nějaké národnosti, která se na rozdíl od republikové příslušnosti zaznamenávala v občanských průkazech a vyplňovala do většiny významnějších dotazníků. S pojmem republikového občanství se většina občanů setkala až tehdy, když už republikovým nebylo.

Právní úprava se vyjadřovala rovněž k prvotnosti a odvozenosti republikového a federálního občanství. Od vzniku federace 1. ledna 1969 do 22. prosince 1970 bylo jako prvotní občanství republikové a federální bylo právně odvozeno od něj. Od 22. prosince 1970, kdy byl přijat ústavní zákon č. 125/1970 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, do 8. února 1991 bylo prvotní občanství federální a republikové bylo od něj odvozeno. Od 8. února 1991, kdy byla vyhlášena Listina bylo opět občanství republikové prvotní až do konce československé federace. Navenek bylo účinné vždy občanství federální, zvenku vnímané jako československé.

**i. Úprava státního občanství podle typu právního předpisu.** Za Rakouska-Uherska byla státoobčanská problematika upravena ABGB, tedy zákonem, a postupně byla měněna dekrety císařské kanceláře. Za první republiky byla rámcově upravena problematika státního občanství ústavním zákonem a byla zmíněna rovněž v ústavě, který ji ovšem svěřoval zákonu, tedy mohla být upravena i běžným zákonem.

Po válce byly některé otázky státního občanství řešeny ústavními dekrety prezidenta republiky, ale po roce 1948 se začalo státoobčanské právo upravovat běžným zákonem. Tradice rámcové úpravy problematiky státního občanství v ústavě s odkazem na zákon přetrvala dodnes.

**j. Mezinárodní smlouvy a státoobčanské právo.** Za první republiky a do roku 1949 ani praxe ani teorie nepřiznávala mezinárodním smlouvám upravujícím otázky státního občanství přímou účinnost. Jednotlivé závazky a pravidla byly inkorporovány zákony. Od roku 1949 do roku 1992 se mezinárodní zejména dvojstranné smlouvy přímo aplikovaly, ačkoliv zákon pouze uváděl, že není možné nabýt občanství udělením je-li to v rozporu s mezinárodní smlouvou. Od roku 1993 mají přímou účinnost a přednost před zákonem mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy. Pro účely státoobčanského práva přichází v úvahu čl. 7 Úmluvy o právech dítěte. Přímá účinnost běžných smluv nepřichází v úvahu a nemá ani oporu v žádné obecné inkorporační klauzuli v zákoně. Vzhledem k čl. 2 odst. 3 Ústavy a ke speciálnímu ustanovení čl. 12 Ústavy, které určuje, že nabývání a pozbývání státního občanství stanoví zákon, je jejich použití i protiústavní. Je otázkou zda, by ve světle zvláštního ustanovení čl. 12 obstála obecná inkorporační klauzule.

**k. Závěrem.** Z výše uvedených „medajlónků“ vyplývá, že státní občanství, respektive jeho právní úprava, vždy kopírovala společenské poměry a ještě více potřeby stávajícího establishmentu a byla také jeho věrným obrazem. V dobách, které se vyznačovaly demokratickými mechanismy, byla také odrazem společnosti a její schopnosti tolerance k cizorodým prvkům.

<sup>30</sup> Za běžného člověka se pro účely této věty považuje ten, kdo se soustavněji nezabýval zcela neživotnými právními konstrukcemi.

<sup>31</sup> Na mém školním vysvědčení se vždy uvádělo občanství ČSSR, později ČSFR, až po rozpadu Československa se na něm poprvé objevilo „Česká republika“, ovšem bez jakéhokoliv zjišťování ze strany školy, zda skutečně jsem českým občanem.

### 3. současná právní úprava českého státního občanství; období 1993 až současnost

**a. Obecně.** Vývoj současné úpravy státoobčanského práva včase se pokusím zachytit jako vývoj celku. Vzhledem k tomu, že komplexně bylo státoobčanské právo upraveno pouze jednou a následovaly jen větší či menší korekce stávajícího stavu, bude popsána zevrubně výchozí právní pozice a po ní změny, které budou shrnuty na závěr současně s charakteristikou právního vývoje a jeho výsledku. Speciální úprava nabývání státního občanství bývalými československými občany je zapracována do textu chronologicky.

Dne 29. prosince přijala Česká národní rada zákon o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, který byl vyhlášen pod č. 40/1993 Sb. Návrh zákona byl Poslanecké sněmovně předložen vládou, která vycházela z podkladu ministerstva vnitra předloženého vládě ministrem vnitra Janem Rumlem (ODS). Náměstkem, do jehož kompetence spadala státoobčanská problematika, byl v té době Vladimír Zeman (ODS). Zpracovatelem návrhu, který je podepsán pod důvodovou zprávou, byl Václav Henych, ředitel odboru všeobecné správy ministerstva vnitra České republiky. Politickou odpovědnost za pojednávaný právní předpis lze připsat vládě, popřípadě ministru vnitra či jeho náměstkovi, který byl odpovědný za civilněsprávní úsek ministerstva.

Zákon se připravoval v posledním měsíci existence československé federace a jeho tvorba byla vedena snahou pro definitivně vyřešit problematiku státního občanství nově vznikajícího státu. Otázky, které měla nová právní úprava řešit, by se daly rozdělit do tří skupin:

- a) Určit jasným způsobem, kdo bude bez dalšího projevu vůle nebo právního úkonu občanem nově vzniklého státu.
- b) Určit zda, za jakých podmínek a jakým způsobem je možné optovat občanství nového státu s ohledem na společenské a právní okolnosti jeho vzniku.
- c) Definovat nově a komplexně režim nabývání a pozbývání státního občanství (standardní státoobčanské procesní právo) s ohledem na nové právní a společenské podmínky vznikajícího státu.

**b. Struktura zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky v původním znění.** Zákon má čtyři části. První paragraf je mimo toto členění a je nazván jako obecná ustanovení. Definuje zmíněnou skupinu osob, která se považuje bez dalšího za občany České republiky, a odkazuje obecně na předpisy minulé pro případy posuzování nabytí a pozbytí státního občanství v minulosti.

První část se nazývá **Nabývání státního občanství**, druhá **Pozbývání státního občanství**, třetí se jmenuje **Zvláštní ustanovení o státním občanství České republiky v souvislosti se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky** a poslední čtvrtá část se jmenuje **Ustanovení přechodná a závěrečná**. Poslední část řeší problematiku dokazování a zjišťování státního občanství a některé povinnosti státních orgánů evidenčního charakteru.

Následující popis zákona bere ohled jak na systematické, tak obsahové členění problematiky.

**c. Kdo jsou občané nového státu? (§1).** První otázku řešil zákon tak, že určil ve svém § 1, že občany České republiky jsou dosavadní republikoví občané České, dříve České socialistické republiky, členského státu československé federace. Navázal tedy na konstrukci zmíněnou v bodě **Složení státního občanství**, pod I. 2. ch.

**d. Kdo se může stát občanem nového státu? (část třetí, částečně první).** Druhou otázku upravil tak, že umožnil vybraným skupinám obyvatelstva za různých podmínek optovat pro české občanství. Opční režim se řídil dvěma zásadami.

- Zásadou zamezení vzniku dvojího občanství. Snahou českých státních orgánů bylo, aby se nikdo nemohl po rozpadu stát občanem obou nástupnických států.

- Zásada omezeného počtu osob, které mohou provést opci. Tato zásada našla své uplatnění v restriktivním režimu určování osob, které mohly volbu provést. Opačným přístupem by byla zásada umožnit opci všem bývalým československým občanům.

Skupiny, které mohly provést opci, byly tři. Následuje jejich výčet podle četnosti od nejméně početně zastoupené k nejvíce:

- Státní občané českoslovenští bez určeného republikového občanství (§6) Tyto osoby mohly (a mohou) nabýt české státní občanství pouhým prohlášením před příslušným orgánem, kterým je okresní či obvodní úřad, magistrát statutárního města nebo zastupitelský úřad. K prohlášení není určena lhůta a neváže se na další podmínky. Počet osob, které takto nabyly státní občanství se odhaduje na desítky, zpravidla šlo o emigranty, kteří nikdy nežili na území Československa od roku 1968 a nenarodili se na území Československa v hranicích od roku 1945, a jejich potomky. Systematicky je tento způsob řazen do standardního státoobčanského procesního práva.

- Osoby, které byly republikovými státními občany Slovenské republiky a které nebyly hlášeny k trvalému pobytu ani v ČR ani SR (§18 odst. 2) a tento měly před odchodem z ciziny hlášen v ČR, nebo jeden z jejich rodičů je českým občanem. Prohlášení bylo možno učinit do konce roku 1993, pokud se vyvázaly ze slovenského státního svazku, nebo se oto alespoň kvalifikovaně pokusily, bez dalších podmínek před okresním úřadem podle posledního místa pobytu, eventuálně před zastupitelským úřadem v cizině.

- Osoby, které byly republikovými státními občany Slovenské republiky (§18 odst.1), které byly hlášeny k trvalému pobytu na území ČR nejméně dva roky, které se vyvázaly ze slovenského státního svazku, nebo se oto alespoň kvalifikovaně pokusily, a které nebyly v posledních pěti letech pravomocně odsouzeny pro úmyslný trestný čin<sup>32</sup>. Prohlášení bylo možno učinit rovněž ve lhůtě jednoho roku, tedy do konce roku 1993, před okresním úřadem podle místa pobytu.

Zákon podrobně upravoval režim sledování státního občanství rodičů dětmi.

Zákon umožňoval rovněž ministerstvu vnitra udělit české státní občanství na žádost některým skupinám slovenských občanů. Nešlo tedy o volbu, ale o udělení na žádost. Zmíněné osoby musely „mít trvalý pobyt“ na území České republiky a musely se vyvázat ze slovenského státního svazku, nebo se oto pokusit. Zákon umožňoval nabýt občanství tímto způsobem dvěma skupinám osob. Nezletilcům starším patnácti let, jichž jedním rodičem byl občan České republiky, a osobám, jejichž manželem byl občan České republiky.

Z výše popsaného opčního a udělovacího režimu neexistovaly výjimky.

**e. Standardní státoobčanské právo procesní (část první a druhá).** Zákon vytvořil také nový režim nabývání a pozbytvání státního občanství. Tento režim se řídil několika zásadami, které dosud přetrvávají.

<sup>32</sup> Zákon zde používá pojem „mít trvalý pobyt“, tento laický, úřednický a nepravnický výraz je patrně výsledkem snahy legislativců učinit zákon srozumitelný širokým vrstvám obyvatelstva. Problematické ovšem je, že není zcela patrné, co se za trvalý pobyt považuje u osob, které se ocitly v postavení cizince, pro které není trvalý pobyt otázkou registrace, ale povolení ze strany cizinecké policie.

- **Zásada zamezování vzniku dvojího občanství.** Zákon se snaží pojímat české občanství jako občanství výlučné. Toho dosahuje tak, že se při procesu nabývání českého státního občanství snaží o minimalizaci případů, kdy si nabyvatel státního občanství ponechává své dosavadní občanství. Stejně tak zákon spojuje s nabytím cizího státního občanství na vlastní žádost pozbytí českého státního občanství.

Zásada jediného státního občanství byla deklarovaná v důvodové zprávě, stejně tak ji zopakoval ministr vnitra v České národní radě při předkládání zákona. Zásada nebyla hlouběji odůvodněna. Nebylo ani uvedeno, že se tímto Česká republika vrací k tradici první československé republiky.

Zásada není bezvýjimečná. Zákon nijak neřeší již dříve vzniklá dvojí občanství. K pozbytí českého občanství nedochází v případě, kdy k nabytí cizího státního občanství dojde v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením. Podrobnosti zákon neuvádí, tedy jak úzká souvislost musí být mezi nabytím cizího občanství na vlastní žádost a kupříkladu narozením.

- Zásada předcházení bezdomovectví. Zákon se snaží, alespoň podle své deklarace v důvodové zprávě, předcházet vzniku bezdomovectví.

- Princip *ius sanguinis*. Zákon vychází z předpokladu, že občanství se v zásadě „dědí“.

- Dispoziční zásada. Zákon je konstruován podle své deklarace v důvodové zprávě tak, aby osoby, které se octnou v kolizní situaci, mohly více či méně volit mezi dvěma či více státními občanstvími; tj. deklaruje právo na změnu občanství.

**f. Nabývání státního občanství (§2).** První část zákona se věnuje nabývání státního občanství. Zákon zná pět možností jak nabýt české státní občanství: narozením, určením otcovství, nalezením na území České republiky, prohlášením a udělením.

Narozením (§3) nabývá občanství dítě, jehož alespoň jeden rodič je český občan. Rozhodující je patrně občanství rodiče ke dni narození. Narozením na území ČR nabývá občanství rovněž dítě, jehož oba rodiče jsou bezdomovci a alespoň jeden z nich má povolen trvalý pobyt na území ČR.

Určením otcovství (§4) nabývá dítě občanství dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o určení otcovství nebo došlo k souhlasnému prohlášení rodičů. Rozhodné je patrně občanství otce ke dni určení otcovství.

Nalezením na území České republiky (§5) nabývá občanství osoba mladší patnácti let, která byla nalezena na území České republiky. Zákon klade další podmínku, že se v budoucnu neprokáže, že osoba nabytá narozením státní občanství jiného státu.

Prohlášením (§6) nabývají státní občanství bývalí českoslovenští občané bez republikového občanství. Postup je popsán v kapitole „**I. 3. d. Kdo se může stát občanem nového státu?**“ pod prvním bodem. Materiálně vzato patří tento způsob nabytí státního občanství do kapitoly I. 3. d.; systematicky je ovšem zařazen do standardního státoobčanského práva.

Udělením (§§ 7 až 12) nabývají občanství fyzické osoby na žádost. Žadatel musí, aby žádost mohla být posouzena kladně, splňovat v zásadě tyto čtyři podmínky:

- a) nejméně pětiletý nepřetržitý trvalý pobyt (na základě povolení) na území České republiky,

- b) osoba prokáže, že byla propuštěna ze státního svazku cizího státu, nejde-li o osobu, která pozbuje své původní občanství nabytím státního občanství České republiky či bezdomovce,
- c) nebyla v posledních pěti letech odsouzena pro úmyslný trestný čin,
- d) prokáže znalost českého jazyka.

Z výše uvedených kumulativních podmínek existuje možnost výjimek. Lze prominout délku trvalého pobytu (bod a), nikoliv ovšem pobyt sám, lze prominout rovněž podmínku pod bodem b), tedy povinnost prokazovat propuštění z cizího státního svazku, a lze rovněž prominout podmínku znalosti českého jazyka pod bodem d). Zákon je konstruován tak, že lze v jednotlivém případě vždy prominout pouze jednu z prvních dvou podmínek, kdežto případné prominutí podmínky uvedené pod bodem d) se činí bez souvislosti. Prominout podmínku beztrestnosti pod bodem c) nelze.

Prominutí je vázáno na další podmínky. Vyžadovanou délku trvalého pobytu lze prominout tehdy, jestliže žadatel splňuje jednu z následujících podmínek:

- a) narodil se na území České republiky,
- b) žije na území české republiky alespoň deset let,
- c) byl v minulosti státním občanem ČR, popřípadě ČSFR,
- d) byl nezrušitelně osvojen občanem ČR,
- e) je manželem občana ČR.

Podmínku dokazování propuštění lze odpustit tomu, kdo je občanem státu, který nevyvazuje ze státního svazku nebo odmítá doklad o vyvázání vydat.

Podmínku znalosti českého jazyka může ministerstvo prominout v případě hodného zvláštního zřetele. Zákon uvádí, že znalost neprokazuje žadatel, který je či byl, občanem Slovenské republiky.

Zákon stanoví režim sledování občanství rodičů, popřípadě rodiče, dětmi mladšími patnácti let a upravuje podrobnosti a odlišnosti. Zákon také stanoví, které doklady je třeba k žádosti přikládat.

Věcně příslušný k přijetí žádosti je okresní či obvodní úřad nebo magistrát (Plzeň, Ostrava a Brno). O žádosti rozhoduje Ministerstvo vnitra. To platí v případech rozhodování o udělení občanství i o prominutí výjimek. Na vyřízení žádosti není právní nárok, tedy záleží zcela na libovůli ministerstva, popřípadě ministra, který rozhoduje o rozkladu. Kritéria pro ověřování znalosti českého jazyka stanoví podle zákona Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy. Ministerstvo tak učinilo vyhláškou č. 137/1993 Sb., kterou se stanoví kritéria pro prokazování znalosti českého jazyka žadatelů o udělení státního občanství České republiky. Zkoušku provádí úřad, který přijímá žádost o udělení státního občanství.

Je-li občanství uděleno, nabývá je osoba starší 15 let složením státoobčanského slibu, který skládá do rukou přednosty okresního úřadu, popřípadě tajemníka obvodního úřadu nebo magistrátu statutárního města. Děti mladší 15 let nabývají státní občanství současně s rodiči, popřípadě s rodičem, nebo převzetím listiny o udělení zákonnými zástupci, nabývají-li občanství samostatně.

Text státoobčanského slibu zní:

**„Slibuji na svou čest věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat všechny zákony a jiné obecně závazné právní předpisy. Slibuji, že budu plnit všechny povinnosti státního občana České republiky.“**

Složení slibu může Ministerstvo vnitra prominout bez jakýchkoliv podmínek. Vtom případě nabývá žadatel občanství okamžikem převzetí listiny o udělení státního občanství.

K náležitostem, které je třeba přiložit k žádosti o udělení, aniž to nějak souvisí s podmínkami stanovenými zákonem, patří podle zákona kromě jiného životopis, matriční doklady a soudní rozhodnutí o stavu, které se týkají všech uzavřených manželství; viz dále oddíl **Režim manželský a dětský**.

**g. Pozbývání státního občanství (§ 13).** Druhá část zákona stanoví tři způsoby, jakými osoby pozbývají české státní občanství. Jsou to propuštění ze státního svazku České republiky, prohlášení a nabytí cizího státního občanství na žádost, s výjimkou případů, kdy k němu dojde v souvislosti s narozením nebo uzavřením manželství.

Propuštěním ze státního svazku České republiky (§§ 14; 15). Občan, který požádá o propuštění ze státního svazku, má právní nárok na toto propuštění, jestliže splní následující podmínky:

- a) není hlášen k trvalému pobytu na území ČR,
- b) nabyt před 1. lednem 1993 státní občanství cizího státu nebo mu bylo přislíbena udělení občanství cizího státu.

Příslušným úřadem k podání je zastupitelský úřad nebo okresní úřad podle místa posledního bydliště. Není-li takový, je jím Obvodní úřad v Praze 1. Okresní úřad také vydává rozhodnutí o propuštění. K pozbytí občanství dochází okamžikem převzetí listiny o propuštění.

Zákon upravuje náležitosti, které je třeba předložit, a upravuje rovněž „dětský“ režim pozbývání občanství propuštěním.

Prohlášením (§ 16). Státní občan, který se zdržuje v cizině alespoň po dobu deseti let, může pozbyt své občanství pouhým prohlášením, které učiní před zastupitelským úřadem České republiky podle místa trvalého pobytu v cizině. Zákon uvádí skutečnosti, které musí občan v prohlášení uvést, a dále upravuje „dětský“ režim. Zastupitelský úřad je povinen bývalému občanu vydat doklad o pozbytí státního občanství.

Nabytím cizího státního občanství (§ 17). Získá-li český občan občanství cizího státu na základě své žádosti a není-li toto nabytí učiněno v souvislosti s uzavřením manželství či narozením, pozbývá bez dalšího tímto okamžikem české státní občanství. Zákon nestanoví přesně míru souvislosti mezi nabytím a narozením či sňatkem.

K tomuto ustanovení uváděla důvodová zpráva, že Ministerstvo vnitra stanoví rozsah ohlašovací povinnosti instrukcí; tuto skutečnost uváděla popisu přípravy tiskopisů. Okolnost, že povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona, zpracovateli důvodové zprávy patrně unikla. Povinnost nebyla uvedena ani v návrhu zákona.

**h. Režim manželský a dětský.** Zákon se ve většině případů, kdy se předvídá změna státoobčanského statusu, vyjadřuje ke společnému podání manželů a kodlišností, které vyplývají z toho, že podání činí dítě. Tyto záležitosti lze zobecnit tak, že podání mohou manželé činit společně. V případě dětí mladších 15 let, za které činí podání pouze jeden rodič, se vyžaduje souhlas druhého rodiče, není-li tento zbaven právní způsobilosti a není-li jeho způsobilost omezena. Způsobilost k právním úkonům týkajících se státního občanství není výslovně stanovena, ale je zřejmé, že jí dítě nabývá dovršením 15 let.

K podání, které souvisí s nabytím občanství udělením a které souvisí s pozbytím občanství propuštěním, je třeba přikládat, v případě, že žadatel uzavřel manželství, oddací list, popřípadě doklad o zániku manželství (úmrtní list, doklad o rozvodu). V podstatě se předpokládá zjištění rodinného stavu.

**ch. Příslušenství zákona (hlava čtvrtá), procesní podrobnosti.** Zákon ve své čtvrté části stanoví některé náležitosti vedení evidence osob, které nabyly nebo pozbyly státní občanství.

Dále upravuje dokládání státního občanství a zjišťování státního občanství v sporných případech a stanovení některých jiných povinností.

Státní občanství se dokládá:

- a) občanským průkazem,
- b) cestovním pasem,
- c) osvědčením, popřípadě potvrzením,
- d) vysvědčením o právní způsobilosti k uzavření manželství, je-li v něm údaj o státním občanství uveden (§ 20).

Evidenci osob, které nabyly a pozbyly státní občanství, vedou okresní úřady; centrální evidenci vede Ministerstvo vnitra (§ 23).

Používání dokladů vystavených orgány cizího státu se řídí mezinárodním právem soukromým. Výjimka je stanovena pro použití dokladů vydaných orgány Slovenské republiky (§ 22).

Zjišťování státního občanství provádí ve sporných případech okresní úřad (§ 24). Ten rovněž vydává osvědčení, popřípadě potvrzení o výsledku zjištění (§ 20).

Na řízení podle zákona se vztahuje správní řád, s výjimkou žádostí, kterým se plně vyhovuje. Toto se nevztahuje na řízení o prominutí státoobčanského slibu, na které se vztahuje správní řád vždy (§ 25).

Předložení některých dokladů, které je třeba podle tohoto zákona předkládat, je možné prominout, je-li:

- a) jejich obstarání spojeno s těžko překonatelnou překážkou a (kumulativně),
- b) lze bez jejich předložení zjistit přesně a úplně skutečný stav věci.

Jsou to taxativně vymezené případy, týkající se zpravidla dokladů svědčících o narození a rodinném statusu (§ 26).

Soudům a okresním úřadům se ukládá obecná povinnost informovat do deseti dnů příslušný okresní úřad o skutečnosti vedoucí k nabytí občanství (určení otcovství podle § 4) (§ 26).

**i. Přijetí zákona.** Zákon byl přijat 29. prosince po krátké parlamentní rozpravě v České národní radě. Debata trvala podle odhadu ze stenografického zápisu asi čtyři hodiny.

Ministr vnitra Jan Ruml zákon odůvodnil. Ve svém projevu konstatoval nutnost přijetí nového zákona, kterou odůvodnil nekonceptností a nejasností dosavadní právní úpravy a okolnostmi vzniku nového státu. Dále uvedl hlavní zásady zákona: jediné občanství, předcházení bezdomovectví a možnost vlastní volby občanství v případě eventuálních kolizí. Zásada jediné občanství byla odůvodněna pouze odkazem na prvorepublikovou tradici (odlišně od písemné důvodové zprávy) a na mezinárodní smlouvy, z nichž byla uvedena pouze smlouva se Spojenými státy americkými. Podpůrně byl uveden argument, že ji zná právo jiných států. Zásada předcházení bezdomovectví byla odůvodněna evropským trendem a právo volby (dispoziční) nebylo odůvodněno vůbec. Dále ministr, rovněž bez odůvodnění, popsal opční režim.

Následující debata pomínula zcela zásady, které ministr vnitra deklaroval. Zabývala se spíše legislativními podrobnostmi. Vzhledem k tomu, že parlament je orgán politický, a nikoliv odborný, je tato skutečnost zarážející. Rovněž v tisku, ani odborném, neproběhla diskuse, která

by se zamýšlela nad důvody, proč zavádět princip jediného občanství, který je spíše politického než právního charakteru.

V rozpravě vystoupil poslanec Ladislav Body, který zákon kritizoval pro jeho vztah k romské menšině. Vzhledem k nesouvislosti projevu pouze dovozují, že kritizoval opční režim, zejména vyvazovací povinnost, a dále pětiletou podmínku beztrestnosti. Zdá se, že nerozlišoval zcela režim opční a udělovací, což je znatelné mimo jiné z návrhu na zmírnění podmínky pětileté beztrestnosti, ovšem u osob, které si žádají o české občanství, nikoliv těch, které si je volí.

Poslanec Jiří Payne, který reagoval na výtky Ladislava Bodyho, odmítl názor, že zákon je diskriminační. Ve zdůvodnění vytknul před množinu pochybností dosavadní konstrukci republikového občanství, kterou měl za právní institut hluboce zakořeněný v právním vědomí občanů, jenž dokonale kopíruje potřeby státu, společnosti a jednotlivců. Na závěr odůvodnil zvýhodňování slovenských občanů, kteří žijí na území ČR, při nabývání českého občanství v jednoleté lhůtě po rozpadu Československa oproti jiným cizincům jako skutečnost, která je opodstatněná, a lze ji před mezinárodním společenstvím odůvodnit vzhledem k historickým okolnostem (sic!). K tomuto absurdnímu postoji podotýkám, že se Jiří Payne samozřejmě nezmínil, že byl zvolen mimo jiné i jako reprezentant osob, které právě označil za cizince, a také jejich hlasy.

Kromě zmíněného rozporu nebyla debata nad zákonem poznamenána věcnější politickou rozpravou.

**j. Výchozí právní úprava.** Česká republika tak začala svoji existenci vybavena zákonem, který komplexně upravoval problematiku státního občanství. Vedle tohoto zákona platil do konce roku 1993 speciální zákon č. 88/1990 Sb., který umožňoval bývalým československým občanům nabýt znovu československé, v roce 1993 tedy české, státní občanství. Tento zákon řešil státoobčanské postavení osob, které v důsledku emigrace pozbyly občanství. Vzhledem k okolnostem nerozlišoval pozbytí na základě žádosti a zbavení. Zákon vytvářel právní fikci nepozbytí. Reintegrace podle zákona byla možná do konce roku 1993.

**k. Změny zákona a jeho právní život.** Zákon č. 40/1993 Sb. neplatil ve své původní podobě dlouho. Do současné doby byl změněn celkem pětkrát. Během doby svého právního života zaznamenal dva neúspěšné právní útoky ve formě návrhu na zrušení své části a jeden úspěšný právní útok na svůj tehdejší výklad ve formě úspěšné ústavní stížnosti, která byla Ústavním soudem posouzena tak, že jej podstatně změnila. Během života zákona se také několikrát měnil postoj státních orgánů, které k některým ustanovením zákona zaujímaly rozhodující stanovisko.

***zákon č. 272/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky***

Dne 12. října 1993 přijal Parlament první novelu zákona o občanství. Navrhovatelem novely byla skupina poslanců, kterou před sněmovnou neformálně zastupoval poslanec Jiří Payne.

Zákon byl změněn v pěti bodech:

**Nová skupina osob v opčním režimu (§ 18a).** Zákon zavádí novou skupinu v opčním režimu. Nová skupina je pouze podskupinou třetí a největší skupiny osob, které mohou optovat podle § 18 odst. 1; viz kapitolu I.3. d. Podskupina zahrnuje osoby, které se narodily na Slovensku do 31. prosince 1939, jejichž jeden rodič se narodil na území ČR, a osoby starší šedesáti let. Opční režim se liší pouze tím, že se od těchto osob nevyžaduje doklad o vyvázání se státního svazku Slovenské republiky. Podmínka bezúhonnosti a dvouletého trvalého pobytu se nijak nemění. Tímto se připouští u omezené skupiny osob existence dvojího občanství.

**Nabytí státního občanství osvojením (§ 3a).** Byl zaveden nový způsob nabytí státního občanství České republiky. Způsob nabytí byl totožný jako u narození dítěte českému státnímu občanovi, pouze okamžik nabytí občanství se kladl do okamžiku právní moci rozsudku o osvojení. Tímto se řešil legislativní dluh, který spočíval v tom, že osvojené děti si podle předchozí právní úpravy ponechávaly státoobčanský status beze změny. Analogickou úpravu k situaci, kterou zákon předvídá u narození dítěte bezdomovcům, zákon novelou neřeší.

Zákon zavádí povinnost soudu oznámit osvojení příslušnému okresnímu úřadu. Povinnost je formulována analogicky jako v dosavadním znění § 23, který je novelou obohacen o jeden odstavec.

**Rozšíření počtu osob, kterým lze prominout podmínku pětiletého trvalého pobytu (§ 11 odst. 1).** Zákon rozšiřuje skupiny osob, kterým lze odpustit podmínku pětileté délky trvalého pobytu na území ČR, tím, že do taxativního výčtu podmínek přidává další podmínku a jednu původní mění: nadále může Ministerstvo vnitra prominout podmínku i těm, kdo byli osvojeni nikoliv nezrušitelně, a těm, kdo jsou dětmi rodiče, který je občan ČR.

**Rozšíření podmínek, za kterých lze úspěšně žádat o propuštění (§ 14).** Nadále zákon nevyžaduje, aby osoba, která žádá o propuštění ze státního svazku ČR, nabytá cizí státní občanství před 1. lednem 1993. Teoreticky se může jednat o ty osoby, které nabyly cizí státní občanství na žádost v souvislosti s uzavřením manželství nebo narozením, a osoby, které nabyly cizí státní občanství nezávisle na své vůli nebo proti ní.

**Žádosti podané do 31. prosince 1992 se posuzují podle předpisů platných ke dni podání (§ 27a).** Zákon nově jasně stanoví, že žádosti podané před účinností tohoto zákona se posuzují podle tehdejších předpisů. Tímto se odstranila dosavadní nejasnost, protože zákon doposud stanovil, že se takto hodnotí pouze samotná nabytí či pozbytí státního občanství, a nikoliv podání v těchto věcech.

**Zákon umožňuje, aby vláda nařízením prodloužila lhůty kopcím (§ 27b).** Tímto umožnil, aby dosavadní lhůta pro provádění volby českého státního občanství, která byla stanovena jako jednoletá, tedy do 31. prosince 1993, mohla být prodloužena v případě nutnosti pouhým vládním nařízením. Zákon se netýkal lhůty podle zákona č. 88/1990 Sb.; viz kapitola I. 3. j.

V debatě nad zákonem ve sněmovně konstatoval Jiří Payne, že zákon jinak kvalitní vykazuje některé drobné vady, které je třeba odstranit a napravit. V rozpravě vystoupili také dva poslanci, kteří kritizovali koncepci zákona, Dalibor Matulka a Václav Grulich, kteří navrhli aby sněmovna vypustila ze zákona podmínku trestní zachovalosti. Při argumentaci bylo použito mimo jiné i historické analogie s rozpadem Rakouska-Uherska, kdy se při určování občanství vycházelo striktně z kritéria pobytu (určeného domovským právem) v době rozpadu a zpětně až do roku 1910. V debatě bylo také uvedeno, že tento přístup vycházel z politického a právního závazku vítězným mocnostem. Argumentace nebyla příliš zpracována.

**nařízení vlády č. 337/1993 Sb., ze dne 15. prosince 1993, kterým se prodlužují lhůty stanovené pro volbu a udělení státního občanství České republiky státním občanům Slovenské republiky**

Vláda prodloužila zmíněné lhůty o půl roku, tedy do 30. června 1994. Důvodem byla situace, kdy vzhledem k poměrně složité a drahé proceduře většina zájemců o české státní občanství nestihla provést volbu během jednoho roku (pětičlennou rodinu stály pouze poplatky za vyvázání se státního svazku SR téměř deset tisíc korun; 2690 Kč pro dospělého a 1350 v čase Kč pro dítě).

**nález Ústavního soudu České republiky č. 207/1994 Sb.**

Dne 13. září 1994 zamítl Ústavní soud návrh skupiny 46 poslanců, která navrhovala zrušení některých ustanovení zákona. Návrh podávali poslanci za KSČM a domáhali se zrušení §§ 6, 11, § 12 odst. 3, § 18 odst. 1 písm. a), c) a § 18a písm. a), b). Věcně šlo o zrušení:

- a) možnosti opce pro ty osoby, které nebyly občany ani jedné z obou republik,
- b) možností udělování výjimek při udělování občanství v klasickém státoobčanském režimu,
- c) možnosti prominout povinnost složit státoobčanský slib,
- d) podmínky trestní zachovalosti osob, které chtěly volit české občanství ve zvýhodněném porozpadovém režimu.

Proti skutečnosti pod bodem a) uváděli, že se podle příslušného ustanovení může stát českým občanem kdokoliv. V případě skutečností pod bodem b) a c) navrhovatelé uváděli, že tato pravomoc Ministerstva vnitra je protiústavní. Navrhovatelé uváděli, že by měla být svěřena vládě, protože ta je podle navrhovatelů orgán, který je „odpovědný za výkon moci na vrcholné úrovni“. Navrhovatelé dovozovali, že ministerstvo je od vlády izolováno. Proti okolnosti pod bodem d) namítali, že je porušením principu rovnosti pro bývalé občany ČSFR.

Ústavní soud ve svém odůvodnění nejprve fakticky vyvrátil domněnku navrhovatelů, že podle § 6 může nabýt občanství kdokoliv. Dále odmítl právní názor, že pravomoc ministerstva je v tomto ohledu protiústavní, s odkazem na skutečnost, že ministr má vlastní politicko-právní odpovědnost. Ministerstvo není vládě v jistém smyslu nepodřízeno. Soud odůvodnil zamítnutí návrhu na zrušení okolnosti pod d) tím, že republikové občanství bylo před rozpadem kategorií právně prioritní před občanstvím federálním, a proto je ztížený režim pro slovenské občany legitimní.

Soudci Vladimír Čermák a Pavel Varvařovský se neztotožnili se stanoviskem soudu ve věci zrušení skutečnosti uvedené pod bodem d) a ve svém minoritním votu se přiklonili k názoru, že je třeba vycházet z faktického a nikoliv normativního postavení republikového a federálního občanství. Soudci zdůraznili, že právní vědomí obyvatel Československa kategorii republikového občanství vůbec nerefletovalo.

***zákon č. 140/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky ve znění zákona č. 272/1993 Sb.***

Dne 28. června 1995 přijala Sněmovna novelu zákona, kterou jí předložil poslanec Josef Pavela. Zákon byl změněn v jednom bodě.

**Změna výjimečnostního režimu (§ 11 odst. 1).** Zákon byl rozšířen o skupinu osob, kterým může ministerstvo vnitra udělit výjimku z povinnosti pětiletého trvalého pobytu. Do této skupiny osob byly také zařazeny osoby, které přesídlily do České republiky před 31. prosincem 1994 na základě pozvání vlády. Tímto se umožňovalo tzv. volyňským Čechům nabýt občanství dříve než po pěti letech pobytu. Přijímání novely nezpůsobilo vážnější diskusi na téma revize státoobčanského práva.

Navrhovatel uvedl, že se bude týkat asi 1800 osob z Černobylské oblasti. Zajímavé je, že některé z osob, které na základě zmíněného pozvání přesídlily, neměly žádné občanství, protože přesídlily před nabytím účinnosti zákona o státním občanství Ukrajiny, který nepřiznával občanství těm, kteří trvale žili v zahraničí a před odchodem ze Sovětského svazu byli trvale hlášeni na území Ukrajiny.

***nález Ústavního soudu České republiky č. 6/1996 Sb.***

Dne 8. listopadu 1995 zamítl Ústavní soud, který rozhodoval v plénu, návrh stěžovatele, jenž se ústavní stížností domáhal mimo jiné zrušení §17 zákona. Stěžovatel považoval za protiústavní a v rozporu s článkem 12 Ústavy skutečnost, že pouhé nabytí cizího státního občanství na vlastní žádost má za následek pozbytí českého státního občanství. Ústavní soud dospěl v odůvodnění k názoru, že pozbytí je něco jiného než zbavení. Skutečnost, že stát vytváří takové prostředí, které se snaží zamezit vzniku dvojího občanství, nepovažoval Ústavní soud za protiústavní, ale naopak za legální a legitimní. Dalšímu návrhu stěžovatele později senát Ústavního soudu vyhověl; viz dále oddíl *nález Ústavního soudu České republiky č. IV 34/1997 Sb. n. a us. ÚS.*

***zákon č. 139/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky ve znění zákona č. 272/1993 Sb. a zákona č. 140/1995 Sb.***

Dne 26. dubna 1996 přijala Sněmovna návrh novely zákona, který předložil poslanec Jiří Payne. Novela měnila zákon v několika ohledech.

**Umožnila ministerstvu prominout podmínku beztrestnosti (§ 11 odst. 3),** která se vyžaduje při standardním nabytí českého státního občanství udělením na žádost osobám, které byly československými občany a od zániku Československa „mají“ nepřetržitý trvalý pobyt na území České republiky. Výjimečný režim nově zavedené možnosti promíjet tuto doposud neprominutelnou podmínku nebyl podle novely nijak závislý na dvou dosud existujících možnostech promíjet jiné podmínky, které se navzájem vylučovaly; viz I.3. f.

**Změnila režim pozbytí státního občanství prohlášením (§ 16).** Novela změnila okruh osob, které mohou pozbyt občanství prohlášením. Stanovila, že osoba činící prohlášení musí prokázat, že má jiné státní občanství, naopak nemusí nadále naplňovat podmínku desetiletého pobývání v zahraničí. Podmínka pobytu v zahraničí zůstala zachována. Pro účely tohoto ustanovení byl rovněž zpřesněn „dětský režim“.

**Novela zcela zrušila možnost pozbytí státního občanství propuštěním na žádost občana (dosud §§ 14 a 15).**

**Upřesnila právní režim posuzování žádostí podaných před účinností zákona (§ 27a).** Podle nového ustanovení se žádosti podané podle zákona, který platil do 31. prosince 1992, posuzují podle předpisů platných ke dni podání.

Novelu předkladatel odůvodnil tím, že se snaží zamezit vzniku bezdomovectví, protože je to jev sociálně nežádoucí. Podle něj tomu dosavadní právní úprava zcela nepředcházela, když umožňovala takové pozbytí, které není bezpodmínečně spjata s nabytím jiného státního občanství. Zpráva byla doprovázena seriózním rozбором právní problematiky pozbytí státního občanství doplněným i kasuistikou. Na závěr bylo ve dvou větách zmíněno, že se umožňuje nabýt české státní občanství i osobám, které je dosud nemohly nabýt z důvodů trestní nezachovalosti. Zdůraznil, že o jednotlivých případech bude rozhodovat Ministerstvo vnitra.

Novela prošla Sněmovnou bez větší rozpravy.

***nález Ústavního soudu České republiky č. IV 34/1997 Sbírky nálezů a usnesení ÚS***

Dne 5. května 1997 rozhodl Ústavní soud o ústavní stížnosti navrhovatele, který se již jednou domáhal zrušení § 17 zákona. Ústavní soud navrhovateli vyhověl a zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze, kterým zamítl správní žalobu proti rozhodnutí o nevydání osvědčení o státním občanství stěžovatele.

Stěžovatel si půl roku po rozpadu (30. června 1993) zvolil státní občanství Slovenské republiky způsobem podobným tomu, který byl upraven českým zákonem. České státní orgány (tj. Obvodní úřad pro Prahu 2, poté Magistrát hlavního města Prahy a nakonec Městský soud v Praze) považovaly stěžovatele od okamžiku zmíněné volby za cizince, který pozbyl české státní občanství nabytím cizího státního občanství na vlastní žádost. Stěžovatel po zamítnutí své první ústavní stížnosti vycházel z podobného gramatického argumentu, který používal i Ústavní soud v zamítavém nálezu, tj. zejména z argumentu, že volba není žádost; srv.: pozbytí není zbavení. Volba je podle stěžovatele právní úkon, který má konstitutivní povahu, kdežto žádost je pouze projev vůle, který směřuje k zahájení nějakého řízení, jehož konečný výsledek není zpravidla závislý na vůli žadatele. Oba tyto instituty české státoobčanské právo zná a odlišuje je, jak jazykově, tak obsahově, zcela stejně jako slovenské státoobčanské právo.

Ústavní soud dal stěžovateli za pravdu, celé řízení ještě obohatil dalším právním argumentem. Soud zaujal stanovisko, že slovenské státní občanství není cizí státní občanství, vzhledem k okolnostem právním a historickým.

Rozhodnutí je doplněno minoritním votem Pavla Varvařovského, který se plně ztotožňuje s koncepcí jediného státního občanství.

Nález měnil *stricto sensu* pouze postavení stěžovatele. Analogicky by se však dalo téhož dosáhnout u Ústavního soudu v každém podobném případě. Ministerstvo vnitra nicméně dopisem sdělilo všem okresním úřadům názor, že osoby se stejnou právní státoobčanskou anamnézou nejsou občany ČR a nemělo by se jim tedy vydávat osvědčení o státním občanství ČR. Dopis neměl charakter instrukce a nebyl formálně závazný. Okresní úřady vydávaly některým osobám osvědčení o státním občanství velmi ojediněle. Zhruba polovina úřadů začala osvědčení vydávat od prosince 1998 po zmateném metodickém pokynu Ministerstva vnitra, který byl výsledkem politické zakázky nové sociálnědemokratické vlády. Tato praxe se zcela změnila až přijetím zákona č. 194/1999 Sb.; viz následující oddíl.

#### ***zákon č. 194/1999 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů***

Dne 29. července 1999 s účinností od 2. září t. r. přijal Parlament zákon, který měnil podstatným způsobem stávající znění zákona a jeho faktický obsah. Vládní návrh novely zákona přijal Parlament beze změny. Zákon měnil dosavadní úpravu nabytí a pozbytí státního občanství v několika ohledech.

**Zákon znovu otvírá opční režim (§ 18a).** Nové znění umožňuje provést volbu všem bývalým československým občanům, kteří žijí na území od rozpadu Československa. Pro provedení opce, která je v tomto znění zákona nazývána prohlášením, není podstatné, zda byl pobyt registrován či povolen; stačí tedy pouze, aby žadatel fakticky v rozhodném období na území ČR pobýval (tzv. faktický pobyt). Opce je možno provést bez jakýchkoliv dalších podmínek jako vyvázání se ze státního svazku SR či trestní zachovalost. Tito noví čeští občané si tedy zpravidla ponechávají původní slovenské občanství, pakliže o ně již nepřišli.

Tento opční režim je otevřen na dobu časově neomezenou.

**Zákon deklaratorně stanoví, že občané ČR, kteří provedli volbu občanství SR, neztratili české státní občanství (§ 18 odst. 1).** Konstatuje, že osoby, které provedly podle slovenských předpisů volbu slovenského občanství v období od rozpadu státu po dobu jednoho roku neztratily tímto aktem české státní občanství<sup>33</sup>. Toto ustanovení bylo do novely zavedeno spíše pro posílení právní jistoty vzhledem ke zmíněnému nálezu Ústavního soudu a následné praxi okresních úřadů.

<sup>33</sup> Období není stanoveno samoučelně, ale kopíruje slovenskou právní úpravu; v jiném období nebylo možné slovenské občanství volbou nabýt. Viz zákon č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

**Zákon stanoví, že bývalí českoslovenští občané ke dni rozpadu státu, kteří jsou čeští občané, neztratí nabytím slovenského občanství v budoucnu české občanství (§ 18 odst. 2).** Tato výjimka z principu zamezování vzniku dvojího občanství platí časově neomezeně. Největší význam měla pro 3500 českých občanů žijících na Slovensku, kteří si po rozpadu nezvolili slovenské občanství, protože chtěli zůstat českými občany.

**Zákon mění udělovací režim (§ 10 odst. 3).** Poprvé zákon upravuje nějakým způsobem podmínky pro posuzování žádostí o udělení státního občanství. Podle novely je Ministerstvo vnitra povinno posoudit žádost z hlediska bezpečnosti státu a za tímto účelem je oprávněno si vyžádat stanovisko Policie ČR a zpravodajských služeb. Informace takto získané nejsou součástí spisu, jestliže podléhají utajení podle zvláštního zákona.

Ostatní hlediska posuzování žádosti zákon neupravuje a nechává je nadále na volné úvaze Ministerstva vnitra.

**Zákon mění podstatně režim výjimek při udělovacím režimu (§ 11).** Zákon ruší možnost promíjet podmínku beztrestnosti, kterou mělo Ministerstvo vnitra od platnosti předchozí novely zákona; viz oddíl *zákon č. 139/1996 Sb.* Zrušení této možnosti reflektovalo pouze skutečnost, že všechny osoby bez výjimky, které spadaly do této kategorie se díky stávající novele mohou podrobit nově zavedenému opčním režimu, který je pro ně všestranně výhodnější.

Novela opět rozšiřuje okruh osob, kterým je možné prominout podmínku pětiletého trvalého pobytu. Nově do této kategorie spadají osoby bez občanství a osoby, kterým byl přiznán status uprchlíka. Nadále platí, že lze prominout délku, a nikoliv povolený trvalý pobyt jako takový.

Novela rovněž rozšiřuje okruh osob, kterým lze prominout podmínku vyvázání se ze státního svazku původního státu. Kromě dosavadních možností, tj. občané států, kteří ztratí své dosavadní občanství automaticky, nebo těch států, které občany nevyvazují, jsou zavedeny novelou zákona do výjimečnostního režimu osoby, které by podáním žádosti mohly vystavit sebe nebo osoby blízké pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení. Další nově zavedenou skupinou osob, které mohou o prominutí podmínky požádat, jsou osoby, které žijí na území ČR oprávněně po dobu nejméně dvaceti let. Toto ustanovení bylo zavedeno zejména kvůli těšinským Polákům. Nově se povinnost vyvázat se z původního státního svazku nevyžaduje od osob, kterým je přiznán status uprchlíka.

Nově není prominutí podmínky vyvázat se vázáno na trvalý pětiletý pobyt, ale pouze na pětiletý legální pobyt. Z uvedeného vyplývá, že se nadále udělení této podmínky nevyklučuje s prominutím pětiletého trvalého pobytu. I nadále je však možnost prominout podmínku vyvázat se závislá na okolnosti pětiletého pobytu, nikoliv trvalého, ale legálního, tedy v souladu s českým právem, tj. na základě povolení k dlouhodobému pobytu (respektive na základě víza k pobytu nad 90 dní), jako vězeň, diplomat, uprchlík apod.

**Občanství osvojených dětí (§ 27c).** Novela zavádí do zákona konstatování, že děti, které byly osvojeny osvojiteli českého občanství nebo osvojiteli, kteří by se staly českými občany k 1. lednu 1969, jsou českými občany. Zpětně účinným konstatováním nabytí českého státního občanství se vyřešil legislativní dluh, jímž se zabývala již novela č. 272/1993 Sb. Tato novela (zákon č. 194/1999 Sb.) ale řešila i případy dětí osvojených před zmíněnou novelou; viz oddíl *zákon č. 272/1993 Sb.* a kapitolu II. 1. a.

**Podrobnosti.** Novela měnila zákon v mnoha místech pouze kosmeticky, nebo tím, že zpřesnila dosavadní vágní pojmy, popřípadě zpřesnila nejasnosti, které doposud v zákoně přetrvávaly.

Na počátku nahrazuje pojem „bezdomovec“ legální definicí a zavádí legislativní zkratku.

Zpřesňuje „dětský režim“ nabytí občanství prohlášením podle § 6 a zavádí obdobnou možnost pro potomky osob, kterých se doposud týkal zmíněný režim, za podmínky, že ony mohou takto učinit pouze tehdy, když nemají žádné jiné státní občanství.

Konkretizuje pojem trvalého pobytu jako povoleného trvalého pobytu a zároveň faktického pobývání, čímž na jedné straně odstraňuje nejasnosti, na straně druhé volí přísnější variantu; viz poznámka č. 32 a kapitola II. 1. k. Mírnější výkladová varianta se v praxi nikdy neuplatňovala a měla ryze teoretický rozměr.

Upřesňuje podávání dokladů k jednotlivým podáním a k nim příslušná místa.

Konkretizuje věk, kdy už je osoba způsobilá podávat prohlášení o pozbytí státního občanství, tedy 15 let.

Stanoví lhůty k postoupení a vyřízení žádosti o udělení státního občanství: pro okresní úřad 30 dní od obdržení, pro ministerstvo vnitřní 90 dní od obdržení.

Novela také stanoví, že žádosti podané před nabytím její účinnosti je třeba považovat za podání směřující k prohlášení. Patrně tím má na mysli pouze ty žádosti, které jsou způsobilé být takto posuzovány, tedy žádosti bývalých československých občanů, kteří žijí v České republice nebo jsou registrováni od roku 1993.

Žádost o zjištění státního občanství může podle novely podat osoba starší patnácti let. Za osobu mladší tak činí její zákonný zástupce. Tímto je dopilován režim státoobčanské způsobilosti k právním úkonům, který je u všech případů stanoven na 15 let.

Zákon přijal Parlament bez zásadnější debaty. V rozpravě vystoupili s pozměňovacími návrhy poslanci Cyril Svoboda a Jiří Karas.

Cyril Svoboda navrhoval, aby zákon nestanovil, že občané, kteří optovali pro slovenské občanství, české občanství neztratili, ale aby byla možnost jim občanství udělit na základě žádosti. Jako argument uvedl, že těmto lidem neumožnil český stát požívat výhod, které plynou z občanství (kupónová privatizace apod.), a tedy mohou žalovat stát o náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci. Jako subsidiární argument své teze uvedl, že on sám by tak učinil. Neuvedl ovšem, že kdyby se každý měl svého práva domáhat prostřednictvím Ústavního soudu, jak tomu bylo v *de facto* precedentsním případě, byla by celá záležitost pro český stát mnohem nákladnější. Dá se totiž předpokládat, že ten, kdo by se domáhal náhrady škody, by se jí domáhal i prostřednictvím Ústavního soudu. O psychologickém aspektu celé záležitosti zřejmě neuvažoval. Většina osob, kterých se to týkalo, ne toužila totiž po náhradě škody, ale po českém občanství, a udělovací režim by se jich mohl dotknout tak, že by se mnozí možná na Ústavní soud obraceli. Sněmovna pozměňovací návrh zamítla.

Jiří Karas navrhl, aby mohli získat české občanství ti, kteří by je získali, kdyby ve vztahu českého a slovenského republikového občanství v době federace neplatila zásada vzájemné státoobčanské výlučnosti. Zákon měl podle navrhovatele vytvořit analogickou situaci s režimem vzniku dvojího občanství, který funguje ve vztahu ke slovenskému občanství od 1. ledna 1993. Tento návrh byl rovněž zamítnut.

Zákon neprošel zásadnější parlamentní debatou, ale často o něm diskutovala média, a to i odborná. ČSSD, která vládu sestavila, jasně deklarovala záměr změnit zákon v politickém volebním programu. Později se objevil záměr ve stejné formě ve vládním programu. Stejně jako ve výše uvedených dokumentech, tak v důvodové zprávě uváděla argumenty, proč o novelu usiluje. Byla to snaha řešit sociální důsledky, které zákon způsobil, a změnit některé jeho principy. Ve společenském a právním vědomí veřejnosti, poslanců a senátorů byla jasná představa, o co se novela snaží a jaké problémy řeší. Přijetí novely tedy nemělo legitimační deficit, který vykazoval zákon zejména v počáteční fázi.

**I. Zákon č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů.** Fakticky paralelně s poslední novelou zákona č. 40/1993 Sb. a právně na ní nezávisle přijal Parlament zákon, kterým se řeší nabývání státního občanství některých bývalých československých občanů. Zaujal stanovisko ke společenskému a politickému jevu

emigrace (exilu) v období 1948 až 1989 a zmínil některé následky způsobené československým režimem v onom období.

Zákon je ve vztahu k obecné úpravě státoobčanské problematiky speciální právní normou. Toto je vyjádřeno i slavnostnější formou zákona; je uveden preambulí, která vyjadřuje jeho ideový záměr.

Zákon se trochu podobal svým smyslem zákonu č. 88/1990 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabývání a pozbývání československého státního občanství. Prvý však vytvářel právní fikci nepozbytí státního občanství ČSR (ČSSR), kdežto druhý vytváří zvláštní způsob nabytí státního občanství ČR *ex nunc*. Tento rozdíl je patrně motivován snahou zabránit uplatnění restitučních nároků za strany bývalých občanů, popřípadě jiným právním komplikacím.

Faktická účinnost prvního byla omezena lhůtou, podle které bylo možné provést volbu do konce roku 1993. Současná, nová právní úprava této problematiky otevírá pětiletou lhůtu pro učinění prohlášení. Bývalí občané se tedy mohou rozhodnout do 2. září 2004.

Zákon byl projednán a přijat bez větších problémů. Skutečnost je taková, že politický a zejména mediální tlak ze strany bývalých občanů ČSR či ČSSR na český stát, aby tuto možnost pro bývalé občany znovu otevřel, byl dlouhodobý, konzistentní a do jisté míry i českou veřejností akceptovaný. Tento požadavek se objevil i ve vládním programu tehdejší vlády ČR.

#### **m. Problematika mezinárodních smluv upravujících státoobčanské právo.**

Československo uzavřelo několik dvojstranných mezinárodních smluv, které upravovaly otázku dvojího občanství, respektive zamezení jeho vzniku. Za první republiky uzavřelo smlouvu se Spojenými státy americkými, která upravovala pozbytí občanství jedné smluvní strany, jestliže osoba nabyla občanství druhé smluvní strany. Po válce bylo uzavřeno více smluv se státy mocenského vlivu Sovětského svazu a jím samotným, které důsledně zamezovaly vzniku dvojího státního občanství. Československo se také stalo stranou multilaterálních smluv, které upravují některé otázky státního občanství. Kupříkladu Úmluva o státním občanství provdaných žen, Úmluva o právech dítěte apod., které zpravidla zavazují Českou republiku k některým standardům na úseku státoobčanského práva.

Současné české právo nepočítá s přímou účinností běžných mezinárodních smluv a jejich přímá aplikace je tedy více než sporná. Zákon o nabývání a pozbývání státního občanství neobsahuje doložku, která by umožňovala přímou aplikaci pravidel, které smlouvy vytváří. Zmíněná smlouva se Spojenými státy, která již neplatí, byla vyhlášena zákonem a některé multilaterální smlouvy podléhají režimu podle čl. 10 Ústavy. O jejich platnosti a přímé aplikovatelnosti nemůže být pochyb. Jiné multilaterální smlouvy vytváří standardy, které Česká republika prostřednictvím vnitrostátního práva zpravidla dodržuje. Problematická je tedy účinnost většiny dvoustranných mezinárodních smluv o zamezení vzniku dvojího občanství. Přímě aplikovatelné nejsou a některá jejich pravidla určování právních vztahů jsou v rozporu se současným českým právem. Kupříkladu při nabytí občanství jedné smluvní strany je tato povinna brát v úvahu vyvazovací proceduru strany druhé, ale český zákon vytváří situace, kdy nikoliv. Dítě, které se narodí občanům dvou různých smluvních stran, je podle kolizních pravidel pouze občanem jedné smluvní strany, kdežto podle zákona je vždy občanem ČR. České úřady jsou vázány zákony a jejich činnost, kupříkladu vydání osvědčení o státním občanství ČR, by mohla být v některých situacích vnímána jako porušení mezinárodních závazků. Případ, kdy by takové porušení bylo namítáno, je ovšem stěžejně představitelné.

Při posuzování použitelnosti mezinárodních smluv je třeba brát v úvahu i speciální ustanovení čl. 12 odst. 1) Ústavy, který explicitně stanoví, že nabývání a pozbývání státního občanství stanoví zákon, tedy nikoliv mezinárodní smlouva.

#### **n. Charakteristika vývoje úpravy státoobčanského práva.**

Právní úprava státoobčanského práva zaznamenala za necelých devět let znatelný vývoj. Pro tento vývoj jsou charakteristické tři zásadní rozměry: sebereflexní, upřesňovací a legitimační.

Sebereflexní vývoj. Zákon byl přijat jako relativně jednoduchá norma, která stavěla na několika teoretických zásadách, které jasně kombinovala a mechanicky aplikovala. Tyto výchozí postoje nebyly dalekosáhle promyšleny s ohledem na společenskou realitu a postupem času se jí musely přizpůsobovat. Postupně byly do zákona zavedeny různé výjimky a některé zásady byly redukovány až na samou hranici, kdy o nich ještě lze mluvit jako o principech. Český myslitel Jára da Cimrman kdysi na adresu podobné situace prohlásil: „Šedá je teorie, věčně zelený je strom života“; podobné myšlenkové zrní znamenal dosavadní právní vývoj zákona<sup>34</sup>.

Upřesňovací vývoj. Zákon se postupem času vyrovnával s legislativními nepřesnostmi, mezerami a zaváděl pravidla pro řešení doposud nepředpokládaných situací, tj. látal legislativní díry.

Legitimační vývoj. Zákon byl přijat velmi rychle a bez širší veřejné diskuse, ať už právní, politické nebo mediální. Česká národní rada jej přijala, protože se zdálo, že není jiné řešení, ačkoliv návrh zákona byl spíše projevem vůle úřednických struktur než politického konsensu. V průběhu jeho právního života se s ním část politického spektra identifikovala a jiná část se proti němu vymezila. Samotné pravidlo, které nemá politicko-právní legitimitu ji může zpravidla v konfliktu nebo všeobecnou akceptací, popřípadě dlouhodobým zaužíváním částečně nebo zcela nabýt. Zákon byl několikrát politicky přičetně měněn a právně autoritativně vykládán, což posílilo jeho pozici a konečnou podobu, která zoněch konfliktů, diskusí a následných změn vzešla. Jeho dnešní pozice z hlediska legitimacy je nesrovnatelně silnější než bezprostředně po jeho vzniku.

**o. Státoobčanské právo hmotné.** Jak jsem se již jednou zmínil v kapitolách I. 1. c. a I. 1. e., můžeme hledět na státoobčanské právo také jako na souhrn oprávnění a povinností, které se váží na státní občanství ve srovnání s těmi, kteří občany nejsou.

V oblasti soukromého práva platí v zásadě rovnost všech, tedy i neobčanů (s výjimkou způsobilosti k některým právním vztahům, kde je způsobilost k nim podmíněna koncesí vydanou na základě předpisů správního práva). V oblasti trestního práva platí rovněž v zásadě rovnost, ale s podstatnými výjimkami. Některé trestné činy mohou spáchat pouze občané. Občané naopak nemohou být odsouzeni k trestu vyhoštění, ani nemohou být vydáni do zahraničí.

V oblasti správního práva platí rovnost s výjimkami. Nejvýznamnější je právo pobytu a pohybu. Občané mohou na území ČR vstupovat bez omezení a bez omezení na něm pobývat, kdežto pro cizince platí v zásadě režim koncesní (viz následující oddíl). Stejně tak jiná práva lze požívat pouze na základě koncese nebo jiných dalších podmínek stanovených zákonem. Kupříkladu právo být zaměstnán vzniká cizinci povolením, a nabývat nemovitosti může cizinec pouze za účelem podnikání.

Povolení k trvalému pobytu je nejvyšším statutem, kterého může cizinec dosáhnout. Tato univerzální koncese mu umožňuje být účastníkem pracovně právních vztahů bez povolení, nabývat nemovitosti; tito cizinci požívají plně sociální práva apod.

Některá práva jsou vázána výlučně na občanství. Jsou to zejména politická práva, tj. právo být volen, volit, politicky se sdružovat v politických stranách (ve skutečnosti v jeden okamžik pouze v jedné) a vykonávat některé veřejné funkce. Na občanství je vázán výkon zaměstnání, jako jsou velvyslanec, státní zástupce, policista, voják z povolání apod. Zaměstnání ve státní správě není obecně vázáno na občanství; pouze některá specifická povolání. Tato okolnost je dílem zejména nových speciálních právních předpisů; kupříkladu nově Sněmovnou schváleného návrhu zákona o matrikách (30. června 2000).

Z povinností, které přísluší pouze občanům, je nejvýznamnější branná povinnost, která se za určitých podmínek mění v povinnost vykonat civilní službu. Podle současných předpisů o branné povinnosti se povolávají pouze ti občané, kteří jsou hlášeni k trvalému

<sup>34</sup> Teorie poznání; Jára da Cimrman; in: Divadlo Jára Cimrmana (sborník); editoři Ladislav Smoljak a Zdeněk Svěrák; Melantrich, Praha 1987.

pobytu na území ČR. Cizinci mohou sloužit v Armádě ČR pouze na základě dobrovolného převzetí branné povinnosti. Přístup k výkonu povolání vojáka je jim odepřen.

Některé právní režimy nepočítají ani s občanstvím jako s rozhodnou okolností, ani s registrovaným či koncesovaným trvalým pobytem, ale pouze s faktickým pobytem; kupř. režim daňové příslušnosti podle dvoustranných smluv o zamezení dvojího zdanění.

Obecně lze říci, že státoobčanské právo hmotné se nevymyká dosavadním standardům západní Evropy. Některé země mají ještě přísnější režim, jako třeba Rakousko, kdežto v některých, zejména skandinávských zemích panuje režim liberálnější. Cizinci mohou po nějaké době volit do některých zastupitelských orgánů apod. V některých zemích došlo k revizi principu nepřipustnosti zaměstnávat cizince ve státních službách pod tlakem EU. Stalo se to proto, že nově vznikající občanství EU nezakládá právo pracovat ve státní službě zemí EU, a některé země prohrály žaloby, když byly žalovány, že neumožňují občanům jiných zemí EU vykonávat ta zaměstnání, kde je zaměstnavatel stát, ale jejich výkon nemá charakter státní služby (zpravidla sektory, které jsou řízeny státem; zdravotnictví, školství apod.)

Předpokládá se, že připravovaný český zákon o státní službě tuto problematiku obecně upraví.

Během posledních devíti let neprošlo české státoobčanské právo hmotné zásadnější proměnou.

## exkurs - cizinecké právo

Jednou ze základních podmínek nabytí státního občanství ČR udělením podle §§ 7–11 zákona, popřípadě prohlášením podle § 18a zákona je trvalý pobyt a jeho nepřetržitě trvání ke dni právního úkonu, který směřuje k nabytí státního občanství. Vzhledem k tomu, že pro cizince, který usiluje o začlenění do české společnosti, je zpravidla obtížnější získat status cizince s trvalým pobytem než posléze získat občanství, je cizinecké právo legitimním cílem zkoumání z hlediska státoobčanského práva, které si mimo jiné klade za cíl právně upravovat, kdo se stane státním občanem.

Cizinecký režim byl v ČR od počátku její existence upraven zákonem č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky. Tento zákon upravoval tři typy pobytu: krátkodobý, dlouhodobý a trvalý. Podstatné pro pojednávanou problematiku je, že dlouhodobý pobyt se povoloval pro účely zaměstnání popřípadě jiný legitimní důvod pobývat na území ČR (studium, soužití s jiným cizincem apod.). Trvalý pobyt se povoloval pouze za účelem sloučení rodiny, popřípadě z humanitárních důvodů. Neexistoval způsob, jak mohl cizinec získat status osoby s povoleným trvalým pobytem, i když by sebeděle pobýval na území ČR (dříve tedy ČSFR či ČSSR).

Na podzim byl přijat nový zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, který poněkud mění podmínky cizineckého režimu. Zpřesňuje okolnosti za nichž lze získat povolení k trvalému pobytu. Zákon navíc umožňuje, aby po deseti letech legálního pobytu mohl získat povolení k trvalému pobytu každý. Zmíněná lhůta běží nejdříve od počátku účinnosti zákona a nelze do ní započítat dobu pobytu, který byl povolen pro účely studia. Podstatně se změnilo postavení cizinců také změnou zákona o zaměstnanosti, který nyní neumožňuje vydat cizinci pracovní povolení na nepřetržitou dobu delší než tři roky. Prodleva mezi dalším vydáním pracovního povolení nesmí být kratší než jeden rok. Shrnuto to znamená, že cizinec sice může po deseti letech legálního pobytu na území ČR získat teoreticky povolení k pobytu trvalému, je ovšem těžko představitelné, že se mu podaří zde deset let legálně pobývat, když mu jiné právní předpisy kladou nepřekonatelné překážky pro jeho legální setrvání.

Zbývá ještě poznamenat, že odlišná právní úprava platí pro uprchlíky, kteří poté, co je jim přiznán status uprchlíka, získávají postavení podobné trvalému pobytu. Do konce roku 1999 platila podobná úprava, která pouze zakládala právo získat trvalý pobyt.

Zbývá ještě poznamenat, že československý federální státoobčanský status neznamenal po rozpadu státu, že osoby, které na území ČR trvale žily ke konci roku 1992 jako občané ČSFR a které se nestaly českými občany k 1. lednu 1993, nabývaly jakýkoliv cizinecký status. Tyto osoby musely žádat o povolení pobývat na území ČR.

## II. kritická analýza

Zákony obecně plní více společenských funkcí. Právo samo osobě je dost složitý fenomén právě proto, že systém společenských vztahů, který je zapotřebí regulovat právem, je velmi složitý. Zákon jako ucelená část (logická jednotka) právních norem tedy plní roli komunikačního rozhraní mezi právem, respektive jednou jeho podobou, na straně jedné a společností na straně druhé. Plní roli společenského regulativu, stejně jako roli části organismu práva. Obě tyto role jsou nepodcenitelné a navzájem se ovlivňují. Nicméně je vhodné je posuzovat odděleně, protože směšování obou okruhů otázek může být nebezpečné jak z hlediska řešení společenských potřeb, které má zákon plnit, tak z hlediska jeho bezproblémového mechanického fungování.

V demokratické společnosti je společenská role zákona důležitější než jinde, protože zákon je normotvorným vyjádřením společenského konsensu, který je zpravidla akceptován zbytkem společnosti. Respektive, mělo by to tak být. Politický systém obsahuje mechanismy, které agregují zájmy, následně stanovují cíle, tyto poté implementují a posléze vyhodnocují, popřípadě korigují původní záměry<sup>35</sup>. Zákon zde hraje roli pregnantního vyjádření implementovaného konsensu a následně je jeho fungování předmětem vyhodnocování a případné korekce. Tedy v ideálním případě. Kromě rolí regulativní a organické plní tedy ještě třetí, komunikační a legitimační roli.

Lidská společnost není jednoduchou strukturou a různá její komunikační rozhraní (kupříkladu zákony, ale i jiné normy, ať už právní či nikoliv) mohou být posuzovány z více hledisek. To je způsobeno zejména pluralitou zájmů každé společnosti. Právo, které reflektuje hrubou a méně subtilní část sítě zájmů a vztahů, si vytvořilo vlastní kategorizaci okruhů problémů, která se částečně kryje s faktickou zájmovou sociální strukturou. Právo, které je znevýhodněno tím, že je z hlediska společenských věd neúplné, je naopak privilegované tím, že má sklon předjímat a regulovat chování subjektu zájmových vztahů tak, že vytvářejí vzorce chování, které mají podobu definitivně zakončených a vyřešených konfliktů.

Analýza zákona, o kterou se pokusím, bude tedy členěna nejen na okruh legislativní (mechanický) a společenskovední, ale i na jednotlivé pohledy, které široké spektrum společenských věd skýtá a právní věda reflektuje ve vědecké kategorizaci právní vědy. Vzhledem k omezeným možnostem této práce a obecně zmíněným možnostem právní vědy bude tato analýza samozřejmě neúplná. Konkrétně to bude analýza legislativní, analýza z hlediska zákona jako vyjádření politické vůle, analýza z hlediska společenských potřeb, analýza mezinárodněprávní a ústavněprávní.

Jednotlivé normativní systémy, které budou mírou analýzy, budou vůči sobě v různých vztazích a budou mít odlišný původ. Zejména analýza z hlediska sociálních potřeb společnosti, jejíž mírou bude zcela extralegální normativní systém, bude z hlediska právní vědy nejspekulativnější. Míra této spekulativnosti bude tím menší, čím více akceptujeme právo jako vědu sociální. Stejně tak analýza zákona jako vyjádření politické vůle nebude právní analýzou, ale politologickou, která bude mít význam pro právní posouzení zákona z hlediska hodnot, které jsou nepochybně zakotveny v ústavním pořádku ČR.

---

<sup>35</sup> Viz zejména Almond-Powellův katalog funkcí politického systému, In: Comparative Politics; G. A. Almond, G. B. Powell; Boston and Toronto 1966.

## 1. zákon jako legislativní dílo

Zákon č. 40/1993 Sb. byl přijat v předvečer vzniku státu a byl pravděpodobně vypracován ve spěchu. Zákon byl, jak jsem již jednou poznamenal, založen na několika jednoduchých zásadách, které se snažil mechanicky kombinovat. Záměrem legislativce bylo vytvořit strohé dílo, které odpovídá na všechny představitelné otázky, jež může státoobčanská problematika položit. Zákonodárce potvrdil návrh legislativcův bez většího kritického zkoumání. Je ovšem pravda, že úlohou zákonodárce není zkoumat legislativní kvalitu návrhu právní úpravy. Jeho úkolem je být orgánem politickým. Při posuzování legislativní kvality nezbude než vycházet ze záměru legislativce jako měřítko.

Záhy se objevily první nedostatky technického charakteru. Postupem času a postupným novelizováním se odstraňovaly a někdy i jejich následky. Některé nedostatky byly zděděné z minulých právních úprav. Některé problematické body zůstaly beze změny. V analýze legislativních chyb budou pojednávány jak problémy stávající, tak již vyřešené. Některé z vyřešených mají totiž faktický přesah do současnosti v podobě problémů, které způsobily.

**a. Osvojení.** V první novele (zákon č. 272/1993 Sb.) se zákonodárce konečně vyjádřil k problematice nabývání státního občanství osvojením českým občanem. Dosavadní právní úprava se k němu nevyjadřovala, i když úřady vydávaly těmto osobám doklady, které náleží občanům. Jejich české občanství šlo stěží dovést, i když český právní řád staví *de facto* nezrušitelné osvojení po právní stránce na roveň vztahu, který mají děti krodičům. Novela tedy osvojevcům přiznávala české státní občanství. Problematické bylo, že pouze těm, kteří byli osvojeni od okamžiku účinnosti zákona. K doposud osvojeným se nevyjadřovala, ale dalo se nově a *contrario* dovést že, občany nejsou. K tomuto dluhu se konečně vyjádřila poslední novela (zákon č. 194/1999 Sb.), která konstatuje, že tyto osoby nabyly české občanství osvojením. Z dikce zákona dokonce vyplývá, že i osoby, které byly osvojeny před 1. lednem 1969, nabyly české občanství dnem osvojení, tedy dříve než vůbec tento institut v československém právu existoval. Tento paradox nemá pravděpodobně praktický dopad.

Zákon doposud neřešil situaci, kdy je dítě osvojeno osobami bez občanství. V některých případech zákon přiznává dítěti, které se narodí bezdomovcům, české státní občanství. Proč tedy nikoliv dítěti, které by bylo těmito osobami osvojeno? K tomuto bodu se zákon nevyjadřuje. Je to zřejmý legislativní dloužek.

**b. Způsobilost k právním úkonům z hlediska věku.** Zákon neřešil obecným způsobem způsobilost k právním úkonům podle státoobčanského práva. Postupně byly některé sporné body upřesněny v novelách č. 139/1996 Sb. a č. 194/1999 Sb. Nyní je možné říci, že způsobilost k právním úkonům podle státoobčanského práva nabývá fyzická osoba dosažením patnácti let věku. Do té doby jednají jménem dítěte rodiče, popřípadě zákonný zástupce nebo opatrovník určený podle předpisů soukromého práva.

Zákon doposud neřeší otázku, jak hledí na projevy vůle, které učiní osoby mladší patnácti let a které způsobí následky, s nimiž zákon běžně spojuje jiné právní události. Například nabude-li osoba mladší patnácti let na vlastní žádost cizí státní občanství. Nikoliv v zastoupení, ale sama učiní úkon, na jehož základě jí orgány cizího státu přiznají občanství. České orgány budou stát před dilematem, zda takový úkon považovat za relevantní projev vůle nabytí státní občanství cizího státu, a to takový, který je způsobilý obstát před čl. 12 Ústavy.

Opačný případ nastane, kdy osoba, která je podle českého práva plně způsobilá k právním úkonům, nabude cizí občanství na vlastní žádost, kterou za ni učiní v zastoupení jiná osoba podle předpisů státu, jehož občanství nabude. Kupříkladu ve věku 18 let, kdy je podle českého práva zcela způsobilá, nabude občanství na žádost, kterou jejím jménem podá její zákonný zástupce podle práva země, jejíž občanství nabude.

Předpisy mezinárodního práva soukromého lze aplikovat pouze velmi omezeně, protože státoobčanská problematika je oblast práva *sui generis*, pro kterou platí speciální pravidla o právní způsobilosti a zákonného zastoupení.

Tyto nejasnosti v právní úpravě vedou k oslabení právní jistoty v oblasti státoobčanského práva.

**c. Zamezování bezdomovectví.** Právní úprava vycházela ze snahy předcházet bezdomovectví, kterou vyjadřuje v důvodové zprávě. Zákon se vůči této zásadě prohršel v mnoha ohledech.

Za prvé umožňoval, aby osoba, která žije déle než deset let v zahraničí, pozbyla české státní občanství bez dalšího prohlášení. Asi pouze teoretická, ale představitelná situace, jak se z občana stane bezdomovec. Tato možnost pozbytí státního občanství ČR byla zrušena čtvrtou novelou č. 139/1996 Sb., kdy byla doplněna podmínka, aby osoba, která činí prohlášení o pozbytí, byla státním občanem jiného státu. Vznik bezdomovectví tímto způsobem je tedy v současné době vyloučen.

Za druhé umožňoval, aby občan byl propuštěn ze státního svazku, a tím pozbyl státní občanství. Propuštění bylo vázáno na předložení dokladu onabytí jiného státního občanství nebo dokladu o příslibu udělení státního občanství. V druhém případě se mohlo stát, že osoba občanství navzdory příslibu nenabyla, a tak se z ní stal bezdomovec. Čtvrtá novela zákona č. 139/1996 Sb. tuto možnost pozbytí občanství, pravděpodobně asi také pouze teoretickou, zrušila a tento způsob vzniku bezdomovectví vyloučila.

Za třetí, zákon motivuje osoby, které se chtějí stát českými občany, aby se vyvázaly ze státního svazku státu, jehož jsou občany. Vzhledem k tomu, že na občanství není právní nárok, je možné, že se osoba vyváže a poté občanství nenabude. Vzniká tak situace, kdy se stane bezdomovec z osoby, která žije na území ČR a snaží se nabýt české občanství. Tento problém má ještě jeden důležitý aspekt. Ministerstvo vnitra, které zvažuje žádost, může stát před dilematem, zda z osoby udělá bezdomovce nebo udělí občanství někomu, komu by ho v jiné situaci neudělilo. Ministerští úředníci se tak mohou cítit vydírání. Může se také stát, že mezi propuštěním a udělením se změní podmínky a občanství nebude možné udělit, kupř. žadatel bude odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo mu bude zrušeno povolení k trvalému pobytu ve správním řízení. Tímto problémem se zabýval kupříkladu Český helsinský výbor, který se setkal s případy, kdy k uvedenému vzniku bezdomovectví došlo<sup>36</sup>. Zmíněný legislativní problém, který jistě nebyl záměrem legislativce, ve stávající právní úpravě přetrvává a v novelách nebyl komplexně řešen.

Za čtvrté, zákon i v současné době umožňuje, aby se na území ČR narodilo dítě, které je bezdomovec, ačkoliv může mít faktický potenciální sociální vztah k České republice tak nepochybný jako osoba, která nabude občanství jako dítě bezdomovců, z nichž alespoň jeden má povolen trvalý pobyt. Jedná se o tyto situace, kdy ve všech případech platí, že dítě se narodí na území ČR, a stane se z něj bezdomovec:

a) Dítě rodičů (nebo jen matky, není-li otec znám), jejichž státy (či stát) nepoužívají v daném případě *ius sanguinis* ani subsidiárně. Na situaci nic nezmění ani to, budou-li mít oba rodiče (nebo matka) třeba od narození povolen trvalý pobyt na území ČR.

b) Dítě jehož jeden rodič je bezdomovec a druhý občan státu, který nepoužívá v daném případě *ius sanguinis* ani subsidiárně. Na situaci nic nezmění ani to, když budou mít oba rodiče třeba od narození povolen trvalý pobyt na území ČR.

<sup>36</sup> V praxi, ovšem nejednotně, se někdy postupuje tak, že se posoudí žádost bez dokladu ovyzvání, řízení se přeruší podle předpisů správního práva a žadateli se vydá příslib udělení státního občanství ČR, aby se mohl snadněji vyvázat. Tento postup nemá oporu v zákoně a je tedy protizákonný, srv. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Některé okresní úřady jej neaplikují a odmítají dokonce takové žádosti přijímat. Viz též Zpráva ČHV o stavu lidských práv v České republice v roce 1998; Český helsinský výbor, Praha 1999; také na <http://www.helcom.cz>; str 27 an.

c) Dítě, jehož matka je bezdomovec a otec není znám. Trvalý pobyt matky nebude hrát rovněž roli.

d) Dítě, jehož rodiče jsou bezdomovci a ani jeden nemá trvalý pobyt na území ČR. Mohou to být žadatelé o azyl, turisté, osoby v tranzitu, osoby trvale v ČR žijící, avšak na základě dlouhodobého pobytu, vězni, diplomaté, jejich rodinní příslušníci, osoby pohybující se po území ČR bez souhlasu českých úřadů v krajní nouzi nebo nutné obraně, eventuálně protiprávně a kombinace rodičů všech výše zmíněných kategorií, popřípadě to může být pouze matka ve zmíněné situaci a otec se nemusel nikdy na území ČR pohybovat.

Výše uvedené případy nebudou pravděpodobně časté, ale jako teoretická možnost existují a mohou vést ke zbytečným situacím, kdy se novorozeňata stávají bezdomovci. Zatím jsem se nasetkal s úvahami o tomto aspektu právní úpravy. Přitom podle čl. 7 Úmluvy o právech dítěte a jiných mezinárodních smluv, které jsou pro Českou republiku závazné, má dítě právo na státní příslušnost<sup>37</sup>.

**d. Rozhodný moment.** Zákon říká, že české státní občanství narozením nabývá dítě, jehož alespoň jeden rodič je státním občanem ČR. Je asi nepochybné, že rozhodující moment, kdy musí rodič být státním občanem, je okamžik, kdy se dítě narodí. Vyplývá to z použitého přítomného času slovesa „být“; srovnej § 3 zákona, který uvádí „...je státním občanem...“. V případě, že dítě nabývá občanství z toho titulu, že českou občankou je matka, nenastanou komplikace. Problém nastane u dětí, které se narodí po smrti otce, který byl českým občanem. Vzhledem k tomu, že mrtvé osoby nemohou být účastníky žádných právních vztahů, ani nemohou mít jakýkoliv právní status, který mají fyzické osoby, je nepochybné, že v okamžiku narození dítěte po smrti otce, není otec dítěte státním občanem. Ustanovení, které by umožnilo vyjít ze státního občanství otce v okamžiku jeho smrti, v zákoně není. Totéž platí o nabývání občanství určením otcovství, kdy je větší pravděpodobnost, že bude otcovství určeno po smrti otce.

Nemyslím si, že by legislativec chtěl pohrobky a ty, jejichž otcovství bylo určeno po smrti otce, vyloučit z okruhu osob, které nabudou po otci státní občanství. V tomto ohledu je v zákoně mezera, která rozvolňuje právní jistotu. Pokud úřady považují tyto děti za české občany, tak to také nepřispívá k posilování právního vědomí. To platí kupodivu i v případě opačného postupu úřadů.

**e. Nalezenci.** Zákon upravuje nabytí státního občanství nalezením na území ČR. Dále uvádí jako podmínku nabytí, že se neprokáže, že dítě nabylo narozením občanství jiného státu. Vzhledem k tomu, že zákon neuvádí lhůtu, kdy se může tato okolnost prokázat, bude nalezenec žít celý život pod Damoklovým mečem, že současně s odhalením jeho původu ztratí české státní občanství *ex tunc* ke dni nalezení. Použití lhůt podle správního řádu nepřichází v úvahu, protože k prokazování původu se použijí matriční předpisy, které tyto věci speciálně upravují. Podle těchto předpisů lze kdykoliv později zjištěné údaje učinit právně relevantními. V praxi by se dalo namítat, že by takový postup byl v rozporu s čl. 12 Ústavy ČR. Tomuto stanovisku by se dalo oponovat, že vůbec nedošlo k nabytí státního občanství, takže nelze ani mluvit o zbavení. O tom, zda by nešlo o zbavení *de facto* lze asi vést spory. O tom, jak by se zachovaly úřady k pozdějšímu zjištění, že nalezenec nabyl jiné státní občanství narozením, lze vést pouze dohady.

Ani tato nejasnost nepřispívá k právní jistotě v oblasti státoobčanského práva.

**f. Pojmové nejasnosti.** Zákon se v mnoha ohledech dopouští pojmových nejasností. Ty se objevily částečně také jako důsledek autoritativního výkladu orgánů činných na úseku státního občanství.

<sup>37</sup> Kupříkladu čl. 6. smlouvy č. 508/1921 Sb., mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919.

Asi nejznámější nejasností je výklad pojmu „nabytí na vlastní žádost“ (§ 17 zákona). České úřady, tedy Ministerstvo vnitra a okresní úřady, považovaly za žádost jakýkoliv projev vůle, který směřuje k nabytí státního občanství, později byl tento výklad korigován nálezem Ústavního soudu, jehož odůvodnění nemá ovšem obecnou závaznost; viz I.3.k. *nález Ústavního soudu České republiky č. IV 34/1997 Sb. n. a us. ÚS*. Nějakou dobu po vydání nálezu byla praxe více či méně rozkolísaná, dokud nebyl zákon novelizován. Pátá novela č. 194/1999 Sb. neupřesňovala výklad, ale konstatovala, že určitá skupina osob, které se tato pojmová nejasnost týkala, je skupinou českých občanů.

V jiném případě by tato pojmová nejasnost trvala dále. Jako příklad může sloužit případ osoby, která je občanem ČR a zároveň byla občanem jiného státu, který se rozpadl. Toto bude praktické zejména v případě bývalé Jugoslávie, se kterou neměla ČSSR smlouvu o zamezení vzniku dvojího občanství. Jestliže tato osoba nabude občanství nástupnického státu opcí, je nejasné, zda tímto aktem pozbude české občanství. Dalším příkladem by mohla být situace, kdy osoba nabude občanství na základě jiného volního aktu, který k nabytí občanství vede sekundárně. Jako příklad v tomto ohledu může sloužit situace, kdy se občanství nabývá *ex lege* pouhým přistěhováním se, na které je právní nárok, do státu s úmyslem se tam trvale usídlit<sup>38</sup>.

Ve zmíněném případě vyšel Ústavní soud z právního rozlišení volby a žádosti, jako z nabytí nárokového a nenárokového. Zahraniční praxe může znát případy, kdy je na občanství po splnění určitých podmínek právní nárok, oproti jiným situacím, kdy na ně nárok není, a žádost se posuzuje z hlediska objektivně definovaných zájmů. V některých zemích, kupříkladu ve Francii, je po několikaleté službě v cizinecké legii právní nárok na občanství. V jiných případech se žádost posuzuje. V případě odlišení volby a žádosti podle slovenského práva nemusí český posuzovatel vyvinout příliš velké intelektuální úsilí, zejména protože české právo zná oba instituty ve stejné podobě a úplně stejně je i posuzuje. V jiných případech, kdy vzdálenější právní systémy nejsou tak snadno srovnatelné s českým právním řádem, je právní kvalifikace nabytí dost obtížná.

Další, ještě zjevnější nejasností je formulace „v souvislosti uzavřením manželství nebo narozením“ (rovněž § 17 zákona). Zákon zde uvádí výjimku, kdy se nepozbývá české občanství. Co ovšem neuvádí, je míra souvislosti mezi nabytím na vlastní žádost a zmíněnou událostí, tedy sňatkem a uzavřením manželství. Zákon ani netvrdí, že to musí být sňatek či narození osoby, která cizí občanství nabude. Modelově by mohla posloužit situace, kdy dítě sleduje občanství rodiče, který nabude občanství cizí země na vlastní žádost v souvislosti s uzavřením manželství. Při restriktivním výkladu by dítě pozbylo české občanství a rodič nikoliv, při extenzivním výkladu by dítě sledovalo občanství rodiče i v jeho dvojím občanství. Zákon se ani nevyjadřuje, zda vyžaduje souvislost právní či zda postačí souvislost sociální. Mnohé osoby nabývají cizí státní občanství kvůli snadnější formální integraci do společnosti, jejíž součástí se staly sňatkem, a nikoliv díky sňatku. Vyžadoval-li by zákon pouze právní souvislost mezi nabytím občanství a sňatkem, nebylo by jasné, jak těsnou souvislost. Někde se na uzavřený sňatek hledí jako na okolnost, která je ku prospěchu žadatele, což je pravděpodobně nejslabší právní vazba.

Dokonce v případě narození se mohou vyskytnout pochyby. Je možné, že podle práva nějaké země existuje právní vazba mezi narozením dítěte, které je občanem, a nabytím občanství jeho rodičem.

Pravděpodobně by nešlo uznat tak volnou souvislost mezi nabytím občanství a uzavřením manželství, kdy osoba nabude občanství třeba pro účely svědecké nebo asistenční způsobilosti, protože se to přičí zdravému rozumu. Nicméně jasný není ani tento případ.

Zmíněné nejasnosti zcela rozvolňují elementární jistotu ve státoobčanských vztazích zejména tehdy, váhají-li osoby, zda nabýt cizí státní občanství, když to může mít za následek ztrátu původního, což je dost citelná sociální událost.

<sup>38</sup> § 3 zákona č. 5710-1950, o návratu Státu Izrael.

Další právní nejasností, kterou trpěl zákon od počátku, je používání pojmu „mít trvalý pobyt“. Tento pojem je jednak jazykově poněkud nešťastně volený, a jednak není právně jasný. Identifikace tohoto pojmu s faktickým pobýváním trvalé povahy není pravděpodobná, protože zákon používá pro tento stav jiné vyjádření v § 11 odst. 1) písm b); konkrétně „...žije na území České republiky nepřetržitě alespoň....“ Není pouze jasné, zda jde o pobyt na základě povolení podle předpisů cizineckého práva či registrační pobyt podle předpisů, kterými se řídila evidence obyvatelstva, občanů. K nejasnosti docházelo zejména u osob, které byly československými, a nikoliv českými občany, a snažily se české občanství nabýt. Konkrétní státoobčanská praxe tyto dva právní instituty příliš nerozlišovala a dokonce registrace podle evidenčních předpisů uznávala i dlouho poté, kdy byl dlouho a trvale zjevný cizinecký status osob, které se nějakým způsobem snažily nabýt občanství. Oba „trvalé pobyty“ jsou z právního hlediska něco zcela jiného a právně nesouvisejícího, při změně statusu nedochází k navázání a jeden je povolením, kdežto druhý registrací. Úřady nebraly ohled na tyto subtilní nuance a oba právní instituty libovolně zaměňovaly. Činí tak doposud při posuzování žádostí o udělení státního občanství bývalým československým občanům<sup>39</sup>.

Tato praxe, která je z hlediska právního purizmu poněkud pokleslá, neměla zpravidla negativní dopad z hlediska zájmu žadatelů. Nicméně upevnění právního státu a právního vědomí také neprosperovala. Současné znění po poslední novele č. 194/1999 Sb. obsahuje výstižnější a přesnější formulace, a to jak pro účely udělení, tak pro účely prohlášení; viz I. 3. d. a I. 3. f. Většina případů, kdy se „trvalé pobyty“ v praxi zaměňovaly, je již vyřešena. Ve výjimečných situacích benevolentní praxe přetrvává.

**g. Procesní aspekty.** Zákon neupravuje, zda úřad, který je příslušný ke zjišťování státního občanství, může provést takové zjišťování bez návrhu. V zákoně není ani upraveno, zda o takové zjištění může požádat jiný orgán. Tímto orgánem může být například soud rozhodující o vině z trestného činu, který může spáchat pouze občan, nebo zvažující, zda může uložit trest vyhoštění. Z dikce zákona se dá usuzovat, že úřad zjišťuje státní občanství ČR pouze v případě, že o to požádá sama osoba, o jejíž občanství jde. Učiní tak žádostí o vydání osvědčení. Při aplikaci zásady enumerativity výkonu státní moci nelze dovodit, že by k podobné žádosti byl oprávněn jiný orgán. Vzhledem k tomu, že zákon není jednoznačný, jeví se tato nejasnost jako nedostatek<sup>40</sup>.

Dalším problematickým aspektem zákona je aplikace některých procesních zásad. Zákon nestanovuje významnější odchylky od správního řádu. Samotná povaha problematiky svádí k úvaze, zda by nebylo rozumné v zákoně zavést zásadu koncentrace a subsumpce. Ministerstvo vnitra obě zásady v praxi totiž uplatňuje v řízení o udělení. Zásadu koncentrace uplatňuje, přijde-li žadatel nahlédnout do spisu. Zásadu subsumpce uplatňuje, žádá-li žadatel současně o udělení občanství a o prominutí některých podmínek. Tato skutečnost se tedy jeví nejen jako nedostatek legislativní, ale i jako nedostatek aplikační, kdy se používá postup, který nemá oporu ve správním řádu, jenž je pro řízení závazný, nevyhovuje-li se žadateli v plné šíři. V každém případě by bylo vhodné, aby byla tato otázka koherentně upravena, a tím se stávající postup vyloučil, nebo uvedl v soulad s právním řádem.

Další procesní nejasností je otázka důkazního břemene v řízení o prohlášení podle § 18a. V řízení o udělení uvádí zákon jasně, že žadatel prokáže požadované skutečnosti. V případě prohlášení se ukládá pouze povinnost přiložit doklady, kterými žadatel může (!) doložit požadované skutečnosti. Vzhledem k odlišné formulaci, kde chybí povinnost prohlášovatele cokoli dokázat, je třeba vykládat jeho postavení odlišně. V žádném případě nelze dovodit jakákoliv povinnost důkazní. V tomto případě měl legislativec pamatovat na upravení případného postupu příslušného orgánu. Výsledkem této mezery je, že státní orgány v současnosti přenášejí důkazní břemeno na prohlášovatele. Podle správního řádu je orgán

<sup>39</sup> Nikoliv všechny tyto osoby spadají do režimu nově formulovaného § 18a, protože české úřady registrovaly slovenské občany během roku 1993 podle předpisů, které upravovaly evidenci občanů.

<sup>40</sup> Touto problematikou se šířeji zabývají autoři Valášek a Černý in: České státní občanství; Jan Černý, Miloš Valášek; Linde Praha a. s., 1996; str. 152.

povinen zjistit přesně a úplně stav věci. Zákon ale neupravuje situaci, kdy se toto nepodaří. Vzhledem k tomu, že nabytí státního občanství prohlášením podle § 18a je nárokové, nelze podle mne dojít k jinému závěru, než že nepodaří-li se zjistit stav věci, je třeba osvědčení o státním občanství vydat.

**h. Soulad stavu *de facto* a *de iure*.** Zákon spojuje v ustanovení § 17 nabytí cizího státního občanství na vlastní žádost s pozbytím českého státního občanství. Podle zákona je to jediný právní úkon, který má za následek pozbytí státního občanství, a o jeho existenci nemusí české úřady vědět. Taková osoba není *de iure* občanem ČR, ale může mít doklady, že jím je, a také české úřady mohou žít v tomto domnění. Taková osoba může užívat všechna práva, která přísluší občanům, tj. kupříkladu nabývat nemovitosti, volit, být volena, vykonávat poslanecký nebo prezidentský mandát, soudit jako český soudce apod. Její děti, pokud zdánlivě nabudou občanství pouze z toho titulu, že jsou jejími dětmi, se ocitnou ve stejné právní situaci, ačkoliv o tom nemusí vědět. Na rozdíl od bývalého občana, který o tom také nemusí vědět, nelze jeho dětem s čistým svědomím říci, že neznalost zákona neomlouvá. Pokud se danou okolností české úřady nikdy nedoví, nenastane patrně praktický problém. Právně zajímavé bude, pokud se někdy úředně zjistí, že někdo, kdo je považován za občana, jím není. Samotná neplatnost dokladů, kterými se prokazuje občanství, bude nezajímavá. Zajímavá bude zejména kvalifikace právních úkonů, zejména těch, které jsou podmíněny státním občanstvím, stejně tak i hodnocení činnosti neobčana ve funkci kupříkladu soudce. Je zcela nejasné, oco se právně v takovém případě opírá.

Podobná situace může nastat i v opačném případě. Občanem bude někdo, kdo to neví. Tato situace může nastat, jestliže je český občan osvojen do zahraničí, nebo se v zahraničí narodí dítě, které nabude české státní občanství narozením, aniž se o tom vzhledem odlišnému právnímu prostředí později dozví. V takovém případě hrozí mnohem méně kolizních situací.

Nesoulad mezi situací fyzické osoby *de iure* a *de facto* může způsobit mnoho právních problémů, a je zjevné, že tvůrce zákona na tyto situace nepomýšlel. Tento legislativní nedostatek působí v interakci se zmíněným nedostatkem, který možná znemožňuje zjišťování státního občanství *ex officio*; viz II. 1. g.

**ch. Přejídná ustanovení.** Zákon se ve svém prvním paragrafu zmiňuje, že posuzování, zda osoba je či není občanem, se vždy řídí předpisy o nabývání a pozbývání státního občanství, které platily v době, kdy k rozhodné události došlo. Toto ustanovení je zdánlivě neškodné. Mohlo by ale svádět k tomu, že se nepřímou ruší účinnost zákona č. 88/1990, který novelizoval předpisy o nabývání a pozbývání státního občanství ČSSR. Některá ustanovení této novely jsou totiž založena na opačném principu. O vztahu předpisů č. 40/1993 Sb. a 88/1990 Sb. v případě kolize se vyjadřuje čl. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., který stanovuje přednost předpisu ČR před předpisem ČSFR, jestliže byly oba vydány za federace (zákon č. 40/1993 Sb. byl rozeslán již 31. prosince 1992). Praxe k tomu ovšem nevedla. Jinak je ustanovení v pořádku.

V zákoně původně chybělo jakékoliv jiné další pravidlo, které by stanovilo režim řízení, za jehož průběhu došlo ke změně pravidel. Tento nedostatek byl vyřešen novelou č. 139/1996 Sb., která stanovila, že žádosti podané před účinností zákona se posuzují podle předpisů platných ke dni podání.

Dalším problémem je pozbytí občanství podle § 17 zákona, tedy nabytím cizího státního občanství na vlastní žádost, jestliže k podání žádosti došlo před 1. lednem 1993 a k nabytí po 1. lednu 1993. Z pouhé dikce zákona vyplyne, že by osoba měla občanství pozbyt. Tento způsob pozbytí státního občanství ale neobstojí při konfrontaci s ústavním zákazem zbavení občanství proti své vůli. Jsou mi známy dva různé případy, kdy jednou český zastupitelský úřad osvědčení o občanství vydal, a po druhé nikoliv.

**i. Zrušovací ustanovení.** Zákon ruší dosavadní normy státoobčanského práva spíše výběrově. Základní a zastřešující obecná norma, zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a

pozbyvání československého státního občanství, nebyla zrušovacími ustanoveními zrušena. O tom, že byla fakticky zrušena podle zásady *lex posterior derogat priori* sice není pochyb, ale na legislativní kráse zákona to nepřidává.

**j. Mezinárodní smlouvy.** V zákoně není upravena nijak účinnost mezinárodních smluv. Je to nedostatek dost závažný, vzhledem k tomu, že zákon byl podáván do České národní rady, když už byla přijata česká ústava, která neupravovala inkorporaci běžných mezinárodních smluv.

Inkorporace mezinárodněprávních závazků je poměrně jednoduchá<sup>41</sup>. Některé závazky nelze v současnosti dodržet vůbec. Kupříkladu často používané pravidlo dvoustraných mezinárodních smluv, že děti ze smíšených manželství, které se narodí na území druhé smluvní strany, a rodiče jim nezvolí české občanství, nabývají narozením pouze občanství druhé smluvní strany. Podle českého práva nabývají narozením i české občanství. Jiné závazky lze dodržet pouze politikou v rámci diskrečních možností, které má Ministerstvo vnitra k dispozici. Vzhledem k čl. 2 odst. 3) Ústavy ČR je tento postup dost problematický, protože mezinárodní smlouva není zákon. čl. 12 odst. 1) Ústavy ČR navíc jednoznačně stanoví, že nabývání a pozbyvání státního občanství stanoví zákon, tedy nikoliv mezinárodní smlouva. Případná inkorporace by ovšem mohla být ve světle tohoto speciálního ustanovení problematická, protože je mnohem přesnější a konkrétnější než podobné obecné pravidlo, které používá pojmu „na základě zákona“. Pojem „stanoví zákon“ je mnohem kategoričtější. Je otázkou, jak by generelní inkorporaci mezinárodních smluv v případě řízení posoudil Ústavní soud, a zda by ji nezrušil pro rozpor s Ústavou.

**k. Jazykové prostředky.** Zákon je zajímavý i z jazykového hlediska. Kromě již zmíněného pojmu „mít trvalý pobyt“ se vyznamenal i hovorovým tvarem budoucího času slovesa „nabýt“ ve třetí osobě jednotného čísla, které zní „nabyde“ oproti dosud používanému „nabude“. Pravidla českého pravopisu z 1989 tento tvar ještě neznají<sup>42</sup>. Poprvé se objevil jako přípustný v roce 1993<sup>43</sup>. Nerespektuje-li legislativec jinou, tedy jazykovou normu, svědčí to o jeho obecné kulturní úrovni, zejména tehdy, když vyžaduje po žadatelích o české občanství znalost českého jazyka. Je možné spekulovat, že vědecká akceptace novotvaru v roce 1993 byla podpořena mimo jiné i tímto pochybením. Zákon by v tomto případě sehrál v tomto ohledu roli, jakou sehrávají díla zpravidla beletristická, ačkoliv mu to stěží může být přičteno k dobru.

Další otázka, která byla již částečně řešena poslední novelou č. 194/1999 Sb., je rozpor mezi tím, co znamená bezdomovec v jazyce práva (apatrida, apolita) a bezdomovec v jazyce českém běžně používaném (tedy osoba bez přístřeší)<sup>44</sup>. Do budoucna by bylo možná vhodné sladit právní terminologii s obecnou. V jazyce práva byl tento pojem původně vyhrazen osobě, jejíž domovské právo nebylo možné určit. Jazykový výraz navíc tedy svědčí o úzkém sepejetí pojmu občanství a domovského práva, které je ovšem již také překonané. Rozpor mezi právní a běžnou terminologií je zde natolik silný, že je stěží představitelné, že by se obecný jazyk přizpůsobil právnímu. Stávající rozpor není navíc zanedbatelný a přináší praktické potíže při komunikaci mezi právníkou a širší veřejností.

**l. Závěrem.** Zákon je po legislativní stránce dost problematický. Je vidět, že byl psán narychlo. Ještě problematičtější je, že se za sedm a půl roku nedokázal většiny svých slabých míst zbavit. Vyřešené problémy sloužily mnohdy jako učebnicové příklady. V didaktickém ohledu je tedy zákon přínosem.

<sup>41</sup> Kupříkladu § 2 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním.

<sup>42</sup> Pravidla českého pravopisu; Jaroslav Bělič a kol.; Státní pedagogické nakladatelství n. p., Praha 1989.

<sup>43</sup> Pravidla českého pravopisu; kolektiv; Academia, Praha 1993.

<sup>44</sup> Viz zejména: Slovník spisovné češtiny; Academia, Praha 1994; str. 28; dále: Nová slova v češtině, slovník neologizmů; Academia, Praha 1998; str. 41.

## 2. zákon jako výraz politické vůle

Zákon je podle teorie práva normativní právní akt. Z hlediska politologického je vyjádřením politické vůle. V demokratické společnosti je pak zákon právním vyjádřením politického konsensu. Politický systém, jako mechanismus zprostředkování zájmů, slouží k jeho dosažení. Konsensus je pak následně prosazován a výsledky jeho působení jsou politickým systémem za použití stejných mechanismů vyhodnocovány, popřípadě přehodnocovány.

V době, kdy byl zákon přijat, neexistovala společenská ani vědecká poptávka po nové úpravě státního občanství. Potřeba zákona se objevila náhle spotřebou upravit státoobčanskou problematiku v souvislosti s rozdělením Československa. S tímto odůvodněním byl zákon České národní radě předložen, a ta jej disciplinovaně přijala. Tento zdánlivě bezproblémový a dokonce flexibilní postup měl několik závažných chyb. Nikdo se nezabýval tím, proč se musí nově upravit celá státoobčanská problematika. Problematickou a naléhavou v dané chvíli byla pouze státoobčanská problematika, která souvisela s rozdělením. Nikdo se také nezabýval velmi zásadními změnami, které nová právní úprava přinášela. Proč zavádět koncepci jednoho občanství, co to v praxi obnáší apod. Také bleskové přijetí právní úpravy bylo poněkud zvláštní. Je běžné, že je-li upravována tak závažná problematika jako státní občanství, je tato záležitost široce diskutována v médiích, odborném tisku a podobně. Různé politické strany, proudy, hnutí a zájmové skupiny se k problému vyjadřují. Dochází zpravidla k nějakému kompromisu a v každém případě je konečný výsledek podepřen dostatečným konsensem. V prosinci v roce 1992 se nic takového nestalo. Prakticky jediným politickým orgánem, kde se o zmíněném zákonu více či méně diskutovalo, a to navíc nepřipraveně a neodborně, byla Česká národní rada. Zákon ovšem prošel ČNR bez problémů. Argument, že bylo potřeba reagovat na rozpad státu, a z časových důvodů nebylo možné dosáhnout hlubšího politického a společenského konsensu, opomíjí dvě věci. Za prvé, daný problém šlo řešit izolovaně; a za druhé politická vůle, která měla zaštitit způsob provedení, tomuto způsobu neodpovídala. Ti, kteří pro zákon hlasovali, většinou nevěděli z jaké právní konstrukce ve skutečnosti vychází, ani jaký opční režim do důsledků zavádí. Zákon se tedy souhrou okolností dostal obrazně řečeno ze stolu úředníka do tiskárny Sbírky zákonů. Oba konce řetězu pod ministerstvem vnitra a Česká národní rada se stala v tomto případě nepříliš významným mezičlánkem. Tato skutečnost může posloužit jako další kamínek mozaiky do úvah, kdo je nositelem faktické státnosti v případě státoprávních krizí. Zda je to moc politická či úřednická<sup>45</sup>. Ať už dojdeme k jakýmkoliv závěrům stran charakteru vzniku nové státoobčanské úpravy, je třeba zdůraznit, že vznik zákona byl úzce spjat se vznikem nového státu. Vznik nového státu je tedy třeba hodnotově poměřovat mimo jiné i tím, jak pojednáván zákon vznikl a jaký byl.

Zákon se tak stal zákonem poněkud mimo politický zájem. Je ovšem zajímavé, jaké stanovisko k němu zaujaly po jeho přijetí jednotlivé politické síly. Zákon se krátce po svém uvedení do praxe stal terčem kritiky různých institucí, ať už nevládních, mezinárodních nebo přímo politických. Politické strany, které byly tehdy součástí vládní koalice, se se zákonem identifikovaly a považovaly jej za správný a odmítaly úvahy o jeho špatné koncepci. Veškeré novely zákona, které Parlament přijal do roku 1998, bylo z jejich pohledu možné interpretovat jako korekci „drobných chybiček“, ale nikoliv špatné koncepce. Byly tedy minimem přijatelnosti. Dokonce se zdálo, že politické elity jsou psychologicky zablokovány a odmítají výraznou změnu zákona připustit. Tento postoj je z psychologického hlediska pochopitelný. Dopustí-li se nějaký systém systémového selhání, těžko toto selhání přiznává. Tehdy opoziční struktury se naopak snažily zaujmout stanovisko opačné, a zdůrazňovaly negativní stránky státoobčanské úpravy. Po výměně politických elit došlo i k výrazné změně zákona. Změny v poslední novele č. 194/1999 Sb. byly téměř identické s těmi, které navrhovala Česká strana

<sup>45</sup> Scientific Man vs. Power politics; Hans J. Morgenthau; The University of Chicago Press (Illinois), Chicago 1947.

sociálně demokratická ve svém volebním programu. Ve stejném znění se objevily i ve vládním prohlášení.

Původní deficit zákona se tedy postupem času částečně vytratil. Jednak tím, že byl několikrát novelizován, a to za jasného vědomí jakým způsobem a čeho se tím dosahuje, a jednak tím, že byl předmětem politického sporu, kdy se různé zájmy střetávaly. To vedlo ke kompromisní podobě, která je sice poněkud hybridní z hlediska principů zákona, ale přijatelnější jako vyjádření politické vůle. Legitimizační proces podpořila i identifikace se se zákonem politických elit vládní koalice do roku 1998 a samozřejmě obdobný postoj elit sociální demokracie po roce 1998, kdy byly její názory mnohem umírněnější než vprvních letech života českého státu<sup>46</sup>. Významnou roli samozřejmě sehrál čas. Postavení zákona prospěla i skutečnost, že obstál před dvěma ústavními stížnostmi, které usilovaly o jeho změnu.

Zákon je tedy v současné době dílem, ze něž nese někdo skutečnou politickou odpovědnost a jehož pozice z hlediska legitimacy je silnější, než v době, kdy byl přijat.

Celý vývoj zákona lze hodnotit i tak, že byl jakousi vizitkou nově vzniklého státu. Tento přístup vyžaduje hodnocení politických elit jako celku. Zásada výlučnosti českého občanství koreluje s pocitem české výlučnosti, která byla v prvních letech českého státu dosti silná. Stejně tak byl zákon přesným odrazem necitlivosti vznikajícího českého státu vůči sociálním otázkám (viz následující kapitola) v souladu s dalšími neoliberálními excesy, kterých se dopouštěl ve velkém měřítku. Ignorování mezinárodní kritiky zákona také připomíná některá stanoviska českých politických představitelů kevropské integraci. Stejně tak maximálně restriktivní opční režim svědčí o „navázání“ na ideje česko-slovenské spolupráce, která byla v českém politickém prostoru brzká léta po rozpadu federace skoro politicky neslušným slovem. Mnohá prohlášení o standardních vztazích tento obrázek jen doplňují.

Tyto postřehy jsou dokladem teze, že institut státního občanství je úzce spjat s povahou státu samotného. V daném případě jsou vzhledem k demokratickému prostředí dokladem o stavu české společnosti, ale i příkladem její demokratičnosti, protože se s vývojem hodnot ve společnosti změnil i zákon. Vývoj v tomto smyslu je naštěstí potěšivý.

### 3. zákon jako nástroj řešení sociálních potřeb společnosti

Zákon není jen legislativním dílem, popřípadě výrazem politické vůle. Je třeba jej posuzovat i jako sociálního činitele. Toto posouzení má pak význam pro hodnocení záměrů zákonodárce, popřípadě nosných principů, na nichž je právní úprava založena. Měřítkem analýzy bude subjektivní pojetí cílů a principů fungování společnosti. Podoba tohoto pojetí pramení jednak z interpretace celého společenského normativního systému, ale i jeho části, tedy právního systému. Význam této ideové pozice tkví v tom, že právo jako fenomén není hodnotově neutrální, stejně tak jeho tvorba, interpretace, naplňování a hodnocení. Domnívám se tedy, že takový postoj je legitimní v rámci obecného diskursu nad právem a o právu.

V případě zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství, je třeba hodnotit jeho praktické fungování a dopady ze dvou hledisek. Jednak z hlediska vyrovnání se s rozpadem, a jednak z hlediska funkce standardního státoobčanského režimu v kontextu reality současné společnosti.

**a. Teoretická východiska.** Sociální potřeby pro účely státoobčanského práva se dají dělit do dvou základních kategorií.

---

<sup>46</sup> Je zajímavé třeba srovnat projev poslance Václava Grulichy na podzim v roce 1993, kdy se ve Sněmovně diskutovalo nad první novelou zákona č. 40/1993 Sb., a jeho postoje jako ministra vnitra, kdy byl garantem posledních změn v tomtéž zákoně. V prvním případě to byl projev radikála, kdežto v případě druhém postoj politika, který se identifikoval s úřednickým aparátem svého resortu.

a) Potřeby regulativní. Státoobčanské právo má plnit roli společenského regulativu v souladu se zájmy společnosti a jejích členů. Státoobčanské právo je právní normou, která upravuje mimo jiné přechodový režim pro osoby, které se chtějí stát nebo chtějí přestat být součástí státního (státoobčanského) svazku. Státoobčanské právo společně s normami cizineckého práva regulují imigrační a integrační režim. Státoobčanské právo je normativním systémem, který stojí na samém konci úřední a statusové integrace.

b) Potřeby konfirmativní. Právo by mělo nejenom plnit roli absolutního regulativu, ale mělo by i zohledňovat faktický stav. Právní vztahy by měly včasově dohledné perspektivě a sociálně přijatelným způsobem reflektovat vztahy sociální; totéž platí i o komplexních vztazích, jejichž vyjádřením je sociální popřípadě právní status.

Obě kategorie potřeb jsou ve vzájemně protichůdném postavení z hlediska funkčnosti. Jejich realizace probíhá ovšem komplementárně.

Z hlediska konkrétních historicko-společenských souvislostí lze rozdělit potřeby do dvou skupin:

a) obecné, tedy standardní státoobčanský režim,

b) zvláštní, tedy potřeby společnosti, které vyvstaly v souvislosti s rozpadem Československa<sup>47</sup>.

Obecné společenské potřeby budou nepochybně jak regulativní, tak konfirmativní. Společenské potřeby, které souvisely a částečně ještě souvisejí s rozpadem státu, by měly být zejména konfirmativní. Vyplývá to ze skutečnosti, že rozpad státu, který byl zejména právní a politickou událostí neměl mít větší dopad na společenský život a již existující síť sociálních a právních vztahů, která se vytvářela a existovala v souladu s dosavadním právem a společenskými normami; respektive tento dopad měl být minimalizován v největší možné míře. Tato premisa vychází zejména z povahy rozpadu státu, ale i z politické deklarace, která mu předcházela. Tento postoj je nejen v souladu s legitimním očekáváním těch, kterých se to může týkat, ale i teoretickoprávním principem nabytých práv, který souvisí s požadavkem nejenom sociální, ale i právní jistoty.

**b. Rozpad státu.** Zákon vyšel z právní konstrukce republikových občanství. Vzhledem k tomu, že tato konstrukce neodpovídala faktickým sociálním vazbám, bylo dost nezodpovědné ji bez rozsáhlejších opatření použít jako určovací mechanismus pro určení občanství. Dosavadní právní vědomí obyvatelstva nerozlišovalo právní pojmy národnost a občanství. Konstrukce republikového občanství je natolik složitá, že i mně, autorovi této diplomové práce na téma státní občanství, činí dodnes problémy ji zvládat.

Tato konstrukce byla vytvořena dvacet čtyři roky před rozpadem státu. Moment, který byl rozhodný pro určení občanství podle místa narození, byl posunut o dalších patnáct let zpět. Dohromady to činí třicet devět let. Od tohoto okamžiku se určovalo občanství podle rodičů. Konstrukce republikového občanství při svém vzniku nebyla zamýšlena jako relevantní právní kategorie a také tak nikdy do rozpadu státu nefungovala. O to více zafungovala jako šok, když byla najednou pojata jako výchozí stav pro státoobčanský režim.

Zákon otevřel opční režim pro osoby, které „měly trvalý pobyt“ po dobu dvou let a během posledních pěti let nebyly odsouzeny pro úmyslný trestný čin. Tento režim byl doprovázen úředně poměrně složitými podmínkami; bylo třeba vyvázat se ze slovenského

<sup>47</sup> V deskriptivní kapitole I.3.a. jsem kategorizoval potřeby z hlediska právního se slabým důrazem na společenský aspekt, který je zmíněn, ale na kategorizaci jako takovou nemá vliv. Zde se snažím oryze sociologický přístup.

státního svazku, předložit trestní rejstřík a matriční doklady. Pro tento opční režim byla otevřena lhůta jeden rok, posléze prodloužená o půl roku.

Ke dni rozpadu státu bylo podle odhadů provedených úřady v České republice hlášeno k trvalému pobytu 314 000 občanů Slovenské republiky. K 30. červnu 1994 provedlo volbu českého občanství 291 825 bývalých (již ke dni volby) slovenských občanů<sup>48</sup>. Ke konci roku 1998 nabylo české občanství podle informací ministerstva vnitra 380 000 bývalých československých občanů. Už ze zmíněných čísel je vidět, že problémy s nabýváním občanství byly pro mnohé lidi dlouhodobé. Poměrně velkému počtu z nich umožnila nabytí občanství až čtvrtá novela č. 139/1996 Sb.

Je nutné poznamenat, že migrační vlny ze Slovenska během posledních čtyřiceti let byly způsobeny zejména cílenou státní politikou, která tak řešila některé problémy nedostatek pracovních sil a rovněž byla součástí koncepce řešení romské otázky. Mnoho osob, které fakticky na území ČR žily, nemělo přihlášku k trvalému pobytu. Zejména díky obstrukcím ze strany úřadů, ale i kvůli nezájmu, popřípadě neschopnosti ze strany těch, kterých se problém týkal. Československé právo tuto povinnost nevytvářelo. Postačovalo přihlášení k přechodnému pobytu. Osoby, které nebyly hlášeny k trvalému pobytu, byly zcela vyloučeny z možnosti nabytí české občanství.

Z uvedených údajů vyplývá, že podstatná část obyvatelstva dávným původem ze Slovenska žijící na území ČR se dlouhou dobu potýkala s problémem nabytí státního občanství. Z poznatků a praxe, zejména Poradny pro občanství Českého helsinského výboru vyplývá, že se jednalo o osoby, které byly sociálně méně kompetentní. Mnoho těchto osob nemohlo nabytí české občanství ani po učinění všech představitelných právních kroků minimálně do platnosti páté novely č. 194/1999 Sb. Faktický dopad právní úpravy byl ze sociálního hlediska dost závažný a neodůvodněný potřebami společnosti i státu.

Podmínka pětileté beztrestnosti, která byla nepřekonatelnou do účinnosti čtvrté novely č. 139/1996 Sb., se jeví jako absurdní vzhledem k tomu, že má negativní efekt z hlediska trestní prevence a integrace trestaných osob. Podobný účinek měla i faktická složitost opční a později ještě větší složitost naturalizační procedury. Skupiny obyvatel, které se neorientovaly v právních předpisech upravujících státoobčanskou problematiku, se často dostávaly do situace osob bez dokladů, protože získat slovenské doklady byla pro ně rovněž těžko překonatelná překážka.

Vzhledem ke kontextu právních předpisů upravujících sociální zabezpečení dopadal tento stav na celé rodiny, z nichž alespoň jeden člen neměl vyřizené občanství nebo povolení k trvalému pobytu<sup>49</sup>. Tato skutečnost tak sociálně ještě více deprivovala postižené skupiny a členy jejich rodin. Vzhledem k nově tvořeným hendikepům se jejich situace stávala ještě bezvýhodnější.

Zvlášť významný dopad měla státoobčanská úprava na osoby, které byly hendikepovány z hlediska způsobilosti k právním úkonům. Byly to zejména děti v dětských domovech a děti z neúplných rodin, kde chyběl souhlas jednoho z rodičů. Teoreticky bylo možné tyto problémy řešit soudním ustanovením opatrovníka nebo nahrazením souhlasu rozhodnutím soudu. Než se tak stalo, zmeškaly zmíněné osoby vzhledem kokolnostem lhůtu k opci, popřípadě dospěly, nebo obojí. Pokud se pak ocitly mimo výchovné zařízení po lhůtě k volbě, byly bez dokladů.

Zmíněný stav byl kritizován mnohými nevládními organizacemi i mezinárodními organizacemi. Česká politická reprezentace se přesto k nastalým problémům stavěla laxně a nepodnikla ani kroky, které by měly asistenční charakter. Tato aktivita by pomohla alespoň těm, kteří teoreticky mohli občanství nabytí, ale procedura pro ně byla příliš složitá. Většinu těchto aktivit suplovaly nevládní organizace, zejména Poradna pro občanství bývalých občanů ČSFR působící při ČHV a financovaná z prostředků UNHCR.

<sup>48</sup> Citizenship in the Context of Dissolution of Czechoslovakia; EUROPEAN SERIES Volume 2, No 4, September 1996; UNHCR, Regional Bureau for Europe, Switzerland, Geneva 1996.

<sup>49</sup> Srovnej § 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Vzhledem ke složitosti právní úpravy, bylo její pochopení obtížné nejen pro mnoho osob, kterých se přímo dotýkala, ale i pro úřady. V konkrétních situacích docházelo k častému porušování nepochybných ustanovení zákona č. 40/1993 Sb., ale i správního řádu. Mnoho osob se ocitlo v prekuzi nebo jiné obtížné situaci kvůli špatnému postupu úředníků. Častým jevem bylo odmítání přijímání žádostí. Naturalizační řízení trvalo půl roku i déle<sup>50</sup>.

Většina osob, kterých se zmíněné problémy dotýkaly, byla příslušníky romské komunity. Tato okolnost byla také ohniskem zmíněných kritik. Podmínka beztrestnosti byla často nazývána v prostředí nevládních organizací jako „cikánská podmínka“. Je těžké posuzovat, zda z hlediska záměru šlo o diskriminaci, nebo zda šlo o nezamýšlený důsledek. K diskriminaci nedocházelo na základě příslušnosti k diskriminované skupině, ale na základě toho, že příslušníci diskriminované skupiny vykazovali ve větší míře shodné znaky, se kterými se dané problémy pojily. To jest zejména slovenský původ z hlediska místa narození jejich předků, popřípadě jich samých. Odhaduje se, že dvě třetiny takto postižené populace se narodily na území ČR. Tento původ v kombinaci se záznamem v rejstříku trestů nebo nepřihlášením se na území ČR, vadným postupem úředníků, opomenutím nebo sociální nekompetencí byl příčinou zmíněných potíží. Netřeba podotýkat, že zmíněné okolnosti mohou být pojímány jako sociálně patologické, ovšem je nepochybné, že by neměly vést k faktickému zbavení občanství, a to zejména tehdy, je-li jejich původcem někdo jiný (úřednická pochybení). Z hlediska faktické působnosti měla státoobčanská úprava diskriminační efekt a je nepochybné, že za něj nese Česká republika odpovědnost. První kritiky pojednávaného zákona se ozývaly již od roku 1993 a na fóru mezinárodních organizací od roku 1994<sup>51</sup>.

Zmíněné dopady zákona měl globální dopad na romskou komunitu a negativně psychologicky a fakticky ovlivnily její integrační potenciál do české společnosti a její identifikační postoje k nově vzniklému českému státu. To bylo zvládně i tím, že značná část z nich si musela o občanství žádat a procedura byla pro ně dost často ponižující, zejména kvůli přístupu značné části úřadů<sup>52</sup>. Zákon měl vliv i na postoje většinové populace. Okolnost, že doposud pouze rasisticky motivované rozlišování na *my* a *oni* dostalo v mnoha případech právní posvěcení, nezlepšila její i jinak xenofobní postoje. O tom, že téměř všechny osoby, kterých se výše nastíněný výčet problémů týkal, byly, jsou a budou legitimní součástí českého sociokulturního prostředí, nemůže být pochyb. Zákon tedy ve své konfirmativní roli zcela selhal a nezamýšleně zafungoval jako negativní regulativ.

Novela č. 194/1999 Sb. vytvořila předpoklady, jak zhojit značnou část do té doby nevyřešených problémů. Některé konkrétní případy nejsou vyřešeny dodnes. Sociální a sociokulturní následky, které zpětně přímo řešit nelze, budou patrně ještě dlouho poznamenávat život postižených jedinců a jejich rodinných příslušníků.

Dalším aspektem, který se ukázal jako problematický, byla skutečnost, že český stát nepovažoval nadále za české občany ty, kteří optovali pro slovenské občanství, za české občany. Je otázka, zda takto aplikovaná zásada zamezování vzniku dvojího občanství je v pořádku vzhledem ke kulturnímu a politickému sejetí českého a slovenského politického národa. Tento přístup vzbuzoval silnou nevoli těch, kterých se týkal, a posléze byl změněn až tak, že byl odstraněna zásada zamezování vzniku dvojího občanství ve vztahu knabytí slovenského občanství. Tato perioda nezanechala větších sociálních následků, pouze rozšířila řady těch, kdo získali despekt vůči českému státu, ačkoliv mohli být jeho nejlepšími reprezentanty.

<sup>50</sup> Zpráva ČHV o stavu lidských práv v České republice v roce 1998; Český helsinský výbor, Praha 1999; také na <http://www.helcom.cz>; str. 27 an.

<sup>51</sup> Kupříkladu: Zpráva o zákonu o českém občanství - Důsledky zákona o občanství pro českou romskou komunitu; Ina Zoonová; Nadace Tolerance, Praha, květen 1994. Také jednání na semináři KBSE The Roma Dimension ve Varšavě v září 1994, kde vystupovala proti zákonu zejména americká oficiální delegace, která vydala své stanovisko i písemně. Rovněž kritika Evropské Unie.

<sup>52</sup> Zpráva ČHV o stavu lidských práv v České republice v roce 1998; Český helsinský výbor, Praha 1999; také na <http://www.helcom.cz>; str. 27 an.

Zásada zamezování vzniku dvojího občanství, která se doposud uplatňuje při nabývání na základě udělení, je podle mě neopodstatněná, protože nereflektuje společenskou a kulturní realitu, která navzdory rozpadu státu přetrvává. Stejně tak není upraven odlišně státoobčanský režim bývalých československých občanů s výjimkou možnosti prominout pětiletý trvalý pobyt a nevyžadování znalosti českého jazyka. Tato otázka by měla být řešena širěji v kontextu nejenom státoobčanského práva, ale i cizineckého pobytového práva. Současný zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně dalších zákonů přiznává zvláštní režim pouze bývalým občanům ČR.

Rozpad státu by měl být doprovázen maximem privilegijních opatření, která by minimalizovala jeho sociálně politické důsledky<sup>53</sup>.

**c. Standardní státoobčanské právo jako regulativ.** Funkce státoobčanského práva jako regulativu je minimální. Samo o sobě může jako integrační regulativ fungovat jen stěží. Pro jeho úspěšnou funkci v této oblasti je zapotřebí vytvořit celkovou imigrační a integrační koncepci jako celek a tuto pak vtělit do souboru norem cizineckého a státoobčanského práva. Tato koncepce zatím chybí. Chybí ovšem i jasně sdílená představa, jak tuto koncepci formulovat. Současná právní úprava nechává posouzení všech žádostí v diskreční pravomoci příslušných orgánů, ale nevymezuje hmotné podmínky pro jejich posouzení. Proces úřední integrace, počínaje usídlením a konče nabytím státního občanství, je jako celek dosti nelogický a nevytváří motivační mechanismy z hlediska zájmů české společnosti a republiky (s výjimkou požadavku beztrestnosti).

Funkce zákona jako regulativu společenských vztahů je dost problematická z hlediska obecného zájmu na fungování úřadů podle principu dobré správy. Již jsem mnohokrát zmínil, že úředníci zejména okresních a obvodních úřadů se příliš neorientují v předmětném právu. Kromě samotného podcenění metodického vedení úředníků, které je dílem konkrétní politiky Ministerstva vnitra, se v zákoně skrývají další rizika pro fungování dobré správy. Jejich existenci lze dovést pomocí sociologických poznatků fungování úřednických struktur<sup>54</sup>.

Zákon upravuje několik řízení, která mají charakter přiznání nějakého práva. Je to jednak řízení o udělení státního občanství, dále to může být řízení o udělení výjimky z povinnosti pětiletého trvalého pobytu a řízení o udělení výjimky z povinnosti předložit doklad o vyvázání se ze státního svazku. Ve všech případech rozhoduje ministerstvo zcela na základě volné úvahy bez opory o jakkoliv definované podmínky, které by alespoň náznakem upravovaly, jak se má rozhodovací orgán řídit (s výjimkou nově zavedeného ustanovení, že ministerstvo je oprávněno posoudit žádost o udělení také z hlediska bezpečnosti státu). Ve všech případech rozhoduje ministerstvo tak, že jeho činnost není fakticky přezkoumatelná, protože o rozkladu rozhoduje ministr vnitra, který rozhoduje na základě podkladů, které mu připraví tentýž aparát, jenž rozhodnutí vydal. Věcný přezkum jiným nezávislým orgánem je vyloučen. Existují vnitřní směrnice, které jsou neveřejné (!). Tato skutečnost má ovšem do právního státu daleko. Popsané skutečnosti představují ideální podmínky pro nedostatečné zkoumání žádostí, úřední zvlůli a v neposlední řadě i pro korupci.

Jednou z mála regulativních ambicí zákona, která je i explicitně vyjádřena v důvodové zprávě, je zásada zamezování vzniku dvojího občanství. V praxi je tato zásada naplňována „obousměrně“, tedy při nabývání i při pozbývání. Posuzovat tuto zásadu lze z hlediska praktického a teoretického.

<sup>53</sup> V zahraničí jsou známy případy, kdy změna státní suverenity území vedla k dlouhodobému zvýhodněnému státoobčanskému režimu pro osoby žijící na daném území. Příkladem je Alžírsko, jehož všichni občané narození do roku 1956 jsou zároveň Francouzi, dále polské Slezsko, jehož většina obyvatel se může stát spolkovými občany bez ohledu na etnicitu, dále Španělsko, které má zjednodušenou proceduru nabývání občanství občany hispanofonických zemí, tedy bývalých kolonií, a také některé země bývalého SSSR, kde ještě běží velkoryse pojeté opční lhůty. Ve většině těchto případů dochází k zachování dvojího občanství.

<sup>54</sup> Sociologie organizace a byrokracie; Jak Keller; SLON, Praha 1996.

V praxi je nejproblematictější konkrétní dopad této zásady. Konkrétní žadatelé bývají občané různých zemí, ve kterých bývají ještě různější právní úpravy pozbyvání státního občanství, jejichž konkrétní fungování jde často až za hranice poznání, představitelnosti a očekávatelnosti. Některé státy nevyvazují vůbec, ale tuto skutečnost nelze zjistit. Jiné země formálně vyvazují, ale za vyvázání je třeba zaplatit dost velký poplatek, někdy i úplatek (v řádu desetitisíců až statisíců českých korun). Mnohé státy prostě nekomunikují vůbec nebo mají nejbližší zastupitelstva ve vzdálených zemích. Fakticky vytváří povinnost vyvázat se či prokázat, že nabytím českého občanství dojde ke pozbytí původního, dost těžko překonatelné překážky, které mají různou podobu. Fakticky jsou tak znevýhodňováni žadatelé, kteří jsou občany zemí s odlišnou, popřípadě slabší právní kulturou. V některých případech je tato překážka prakticky nepřekonatelná. Někdy má i finanční aspekt. Ačkoliv je podmínka pro všechny formálně tatáž, ve skutečnosti dochází k natolik rozrůzněným dopadům při jejím uplatňování bez ohledu na zavinění žadatele, že lze pochybovat o zachování principu rovnosti.

V některých případech je i sporné, zda lze po žadateli spravedlivě požadovat, aby komunikoval s úřady státu svého původu. To platí bez ohledu na to, zda je žadatel formálně uprchlíkem, či nikoliv. Před pádem železné opony nepožadovaly úřady některých západoevropských zemí po žadatelích, kteří emigrovali z ČSSR, aby komunikovali s československými úřady, i když těmto nebyl přiznán status uprchlíka; vyvazovací podmínka se tedy neuplatňovala a k občanství ČSSR se nepřihlíželo. Tento postup měl oporu i ve skutečnosti, že vyemigrovavší českoslovenští občané byli občany pouze nominálně. Jejich státoobčanský vztah, zejména ve vztahu k setrvávání v zahraničí, nebyl naplněn (možnost bezproblémového návratu do vlasti, diplomatická ochrana apod.). Situace některých cizinců pobývajících na území ČR je podobná této situaci. Ve světle praktických problémů při vyžadování povinnosti se vyvazovat ze státního svazku či dokládat, že nabytím českého občanství dojde ke ztrátě původního, je tato podmínka nesmyslná, ba škodlivá. Její nezamýšlené důsledky často proměňují žadatele v zajatce absurdních poměrů státu, z něhož pochází. Problémy jsou navíc kombinovány s laxním přístupem ministerstva vnitra. Tento právní stav stěží odpovídá požadavkům právní jistoty<sup>55</sup>. Výjimečný režim, který zákon za jistých okolností připouští, je nedostatečný. Ostatně koncepční problém není možné v právním státě dlouhodobě řešit soustavným udělováním výjimek.

Princip zamezování vzniku dvojího občanství je problematický i z hlediska filozofického. Tato jednoduchá právní dispozice se totiž stěží srovná se složitostmi vždy jedinečných osudů jednotlivců, kteří jsou nuceni nebo rozhodnutí změnit svoji vlast dočasně, trvale nebo neznámo na jak dlouho<sup>56</sup>.

Princip jediného občanství zavání také výlučností, která je v českém kontextu sice běžná, ale stěží slučitelná s očekávaným otevřením se světu a prohlubováním integrace s ním. Český pocit výlučnosti je navíc obtížně esteticky přijatelný a není zcela, jasně pročitit poněkud kosmopolitněji orientované osoby se mu podřizovat. Nehledě na to, že to může i negativně ovlivnit jejich vztah k českému státu. Ve světě je princip výlučného občanství spíše opouštěn. Jako příklad mohou posloužit státy jako Francie, USA, skandinávské země, diskuse v Nizozemí, Německu apod.

Dalším absurdním, nicméně převážně neškodným institutem, který zákon upravuje je státoobčanský slib. Cizinec, který se rozhodl z nějakého důvodu opustit svoji vlast, což v mnohých případech znamenalo pro něj životní rozhodnutí spojené často s jiným traumatem, který musel snášet léta ústrky v české xenofobní společnosti, včetně chování poměrně arogantní cizinecké policie a jiných úřadů, završí svoji formální integraci absurdním přechodovým rituálem, který po obsahové stránce připomíná armádní přijímání „nováčků“ mezi mazáky.

<sup>55</sup> Proces; Franz Kafka; Československý spisovatel, Praha 1958. Zámek; Franz Kafka; Odeon, Praha 1969.

<sup>56</sup> Viz zejména: České státní občanství; Jan Černý, Miloš Valášek; Linde Praha a. s., 1996; str. 28-30. Dále: Otázky dvojího státního občanství ve světle československo-americké smlouvy z roku 1928 a amerického práva; Václav Pěchota; Právník č. 7/1995.

Česká politická a právní kultura je součástí západoevropské tradice, v jejímž hodnotovém katalogu se nachází ve srovnání s jinými civilizačními okruhy mimo jiné důraz na obsah a abstrahování od ritualizace<sup>57</sup>.

Zákon našťastí umožňuje složení slibu prominout a ministerstvo žadatelům o prominutí vždy vyhovuje.

**d. Standardní státoobčanské právo jako konfirmativ.** Zákon, který upravuje nabývání a pozbývání státního občanství, by měl vytvářet právní prostředí, vněmž právní vztahy zohledňují faktický stav věcí. Obecně pojaté občanství je širší pojem, který má sociální, hospodářský, kulturní a další rozměry. Občanství ve společenském slova smyslu, tedy jakýsi odpovědný podíl na životě obce, vzniká jako skutečnost, která stojí do jisté míry mimo právo. Právo by mělo vytvářet takové dispozice, aby bylo možné účinně uvádět právní vztahy a statusy do souladu se skutečností.

Současné státoobčanské právo se této myšlence zcela vzdaluje. Jednotlivé body, které v tomto ohledu vytváří celkovou invaliditu zákona, se dají rozdělit do tří skupin:

**1) Podmínky, které zákon vyžaduje pro udělení občanství.** Zákon se zaměřuje pouze na formální podmínky a nezohledňuje jiné okolnosti. Osoba, která žije fakticky v ČR déle než pět let, nemusí být méně sociálně integrovaná než osoba, která má tento pobyt povolen jako trvalý; nehledě na to, že povolení k trvalému pobytu není snadné získat. Jeho získání navíc nesvědčí o stupni integrace, ale pouze hypoteticky o nepřímých předpokladech k ní<sup>58</sup>. Státoobčanské právo ani nepřihlíží, s výjimkou možností uvedených v § 11 zákona, k pobytu, který předcházel tomu na povolení k trvalému pobytu.

Výjimečností režim, který je beztak velmi hrubě kalibrovaný, může stěží nahradit koncepční nedostatek zákona.

**2) Podmínky zkoumání žádosti o udělení, popřípadě žádosti o prominutí výjimek** nejsou nijak veřejně specifikovány s výjimkou nově zavedeného ustanovení § 10 odst. 3). Jaké jsou pohnutky těch, kteří o nich rozhodují, se nedá vyčíst ani z odůvodnění rozhodnutí (*pl.*). Ztěžší lze předpokládat, že jsou úředníci vedeni snahou posoudit faktickou míru společenské, kulturní a jiné integrace žadatele do společnosti. Pokud se tak děje, je stěží představitelné, že se tak děje na základě alespoň relativně objektivních kritérií.

**3) Problematická je v tomto ohledu i procedura, která svěřuje celé řízení jedné instituci** (jedné instituci v sociologickém slova smyslu) bez možnosti jakéhokoliv, zejména soudního, přezkumu. Tento stav vede k zeslabení konfirmativního významu státoobčanského práva. Z procedury se tak stává spíše udělení na z úředního rozmaru či blahovůle bez souvislosti s faktickou integrací žadatele do společnosti v České republice.

Konfirmativní role zákona je ještě zeslabena tím, že při udělení se vyžaduje vyvázání se z původního svazku, které je často obtížnější než celá procedura, ačkoliv nemá integraci žadatele fakticky žádnou souvislost. O tomto problému je pojednáno obšírně výše v oddíle zabývající se státoobčanským právem jako regulativem.

**e. Závěrem.** Státoobčanské právo je tedy nedokonalé z mnoha hledisek. Nedokázalo se vyrovnat s rozpadem státu a společenskou realitou, která zde existovala jako důsledek existence společného státu. Ačkoliv se v tomto ohledu významně změnilo, některé právní problémy a bariéry trvají doposud bez společenského nebo ekonomického odůvodnění.

Stejně tak nefunguje jako společenský imigrační a integrační regulativ; tato invalidita je způsobena ve velké míře cizineckým právem jako celkem a absencí nějaké koncepce („tutni, kde můžeš a jak můžeš“ není koncepce).

<sup>57</sup> Podmínky svobody; Občanská společnost a její rivalové; Ernest Gellner; CDK, Brno 1998.

<sup>58</sup> Nový zákon o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb. zavedl sice možnost udělovat povolení k trvalému pobytu po deseti letech jiného legálního pobytu každému cizinci, ale podle současného právního stavu bude tato možnost poprvé použitelná v lednu 2009. Vzhledem k předpokládanému vstupu ČR do EU, která vytváří v této oblasti standardy, je nepravděpodobné, že se tato norma udrží do doby, než bude použitelná.

Konfirmativní role státoobčanského práva je rovněž slabá. Jeho schopnost reflektovat sociální realitu je téměř nulová.

Zbývá tedy odpovědět na otázku, jakou roli státoobčanské právo plní. Funguje jako rigidizující prvek, a to jak z hlediska integrace, tak z hlediska motivace k ní. Dalším důsledkem jeho fungování je pokles právního vědomí a důvěry v právo u těch, u kterých je to nejméně žádoucí. Také přílišný důraz na všemocné rozhodování úřednického aparátu je stěží žádoucí jak z hlediska subjektivně vnímaného dopadu na ty, o jejichž právech se rozhoduje, tak i celé společnosti, neboť při procedurách, které zákon upravuje, se lze stěží setkat sjevem právní jistoty.

#### 4. zákon v kontextu mezinárodního práva

**a. Obecný vývoj.** Státní občanství je právní vztah, který je tradičně upraven vnitrostátním právem. Jako právní skutečnost je ovšem relevantní i v mezinárodním právu. Tímto se liší od většiny jiných právních vztahů vnitrostátního práva<sup>59</sup>. Mezinárodním právem je občanství vnímáno jako blíže nespecifická příslušnost jedince ke státu, která je nezávislá na tom, kde se občan právě nachází.

Ačkoliv je státní příslušnost, respektive úprava jejího nabývání a pozbývání věcí, která spadá výlučně do kompetence suverénních států, není zcela bez souvislosti s mezinárodním právem a mezinárodními vztahy vůbec.

Tento jev je charakteristický zejména pro 20. století. Poprvé začalo ke zmíněnému jevu internacionalizace docházet při změně suverenity na nějakém území. V minulosti nebyl tento problém obšírněji řešen. Se změnou suverenity došlo prostě ke změně suverenity i nad osobami, které se na daném území nacházely, o jejich osudu pak rozhodoval nový suverén podle své vlastní a svobodné rozvahy. Na konci 19. století a počátkem 20. se tato problematika začala řešit v mezinárodních smlouvách, které se zabývaly danou problematikou. Osoby, které žily na onom území, měnily zpravidla bez dalšího svůj státoprávní status a ve smlouvě byl vymezen okruh osob, které mohou provést opci, stejně tak i lhůty pro ně. Podobně začínaly být takto řešeny státoobčanské vztahy dalších osob, kupříkladu nedobrovolně vyměněných menšin mezi Tureckem a Řeckem (nedobrovolně z hlediska menšin, nikoliv zmíněných států)<sup>60</sup>.

K nárůstu ustanovení, která upravovala problematiku státního občanství patřil mezinárodněsmluvní systém pařížských předměstí. Po první světové válce dochází navíc ke koncepčnější úpravě dané problematiky v souvislosti s rozpadem a změnami hranic mnoha států. Tento systém byl vymyšlen vítěznými mocnostmi a prosazen do systému smluv. Jednotlivé státy včetně Československa jej poté implementovaly. Systém obsahoval i pravidla, která měla zamezovat vzniku bezdomovectví, zejména zvláštní pravidla pro případy určení občanství nově narozených dětí. Po první světové válce začíná praxe dvoustranných mezinárodních smluv, které upravují kolizní státoobčanskou problematiku.

Další etapa internacionalizace otázek státního občanství nastává po druhé světové válce. Státní občanství začíná být zmiňováno v mezinárodních dokumentech, které se týkají lidských práv. Právo na státní příslušnost, její změnu a zákaz jejího svévolného zbavení se objevuje ve Všeobecné deklaraci lidských práv a dále i v závazných právních dokumentech jako Úmluva o právech dítěte apod. Jsou uzavírány mnohostranné mezinárodní smlouvy, které řeší parciální problematiky, jako státní občanství provdaných žen a postavení bezdomovců a zamezování bezdomovectví obecně. V roce 1955 vydal Mezinárodní soudní dvůr v Haagu první rozsudek, který se týkal sporu o uznání občanství osoby jiným státem. Soud dospěl

<sup>59</sup> Mezinárodní právo veřejné, Obecná část; Jiří Malenovský; Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk; Brno 1997; str. 60.

<sup>60</sup> Lausanská mezinárodní smlouva z roku 1923.

k názoru, že nezakládá-li se občanství na „přímé vazbě“ (*genuine link*), není je jiný stát povinen uznat. V rozsudku se nezpochybnilo občanství jako takové, ale pouze jeho mezinárodněprávní relevance. Rozsudek je zajímavý zejména tím, že je jediný, který se problematikou občanství zabývá, a tím, že definuje onu „přímou vazbu“ jako pojmový znak občanství. Z hlediska závaznosti se rozsudkem musí řídit v konkrétním případě pouze účastníci řízení, tedy Lichtenštejnsko a Guatemala.

V evropském prostoru, který je rozdělen železnou oponou, se po druhé světové válce vytváří dva subregionální mezinárodněprávní systémy, které řeší problematiku dvojího občanství a otázek souvisejících. V zemích východního tábora se vytvořil systém dvoustranných smluv, které zamezovaly vzniku dvojího občanství a upravovaly kolizní situace. Československo bylo součástí tohoto systému. Česká republika úspěšně vstoupila do tohoto systému.

Mezi zeměmi západní Evropy na půdě Rady Evropy byla ve Štrasburku v roce 1963 uzavřena mnohostranná mezinárodní smlouva Omezení případů vícero občanství a o válečných povinnostech v případech vícero občanství. Tato smlouva nevyklučovala vznik dvojího občanství ani jeho trvání, pouze upravovala ztrátu původního občanství, jestliže došlo k nabytí nového na žádost. Smlouva dále upravuje výkon vojenské povinnosti osob snásobným občanstvím. Smlouva doznala dvou změn, z čehož druhá vedla k rozšíření výjimek, kdy bylo možné, aby si osoba ponechala dvojí občanství. Česká republika není stranou této mezinárodní smlouvy.

V roce 1997 byla ve Štrasburku rovněž na půdě Rady Evropy uzavřena Evropská úmluva o občanství, která vstoupila v účinnost v březnu 2000. Tato úmluva již vůbec nezamezuje vzniku dvojího občanství. Uznává sice právo státu držet se principu jednoho občanství, ale proti tomuto principu kodifikuje dosti široce katalog výjimek: případy dětí, které „zdědily“ dvojí občanství, dvojí občanství jako důsledek manželství apod. Úmluva kodifikuje dosti oprávnění jednotlivců, jako maximální desetiletá délka pobytu pro možnost nabytí občanství, zamezování vzniku bezdomovectví, práva jednotlivců v případě změny státní suverenity na území, široká dispoziční oprávnění jednotlivce v případě zříkání se jednoho z více občanství. Úmluva obsahuje katalog procesních práv, zejména právo na písemně odůvodněné rozhodnutí, právo na soudní nebo správní odvolání, odůvodněné poplatky, přiměřené lhůty apod. Úmluva obsahuje také ustanovení, která řeší kolizi vojenské povinnosti u osob s vícero občanstvím. Úmluva je z větší části výčtem oprávnění jednotlivce a omezení oprávnění státu.

Úmluva je kromě jiného reflexí vývoje státoobčanských úprav v jednotlivých zemích, kdy se stále častěji opouští koncept výlučného občanství a občanství je stále častěji dáváno do souvislosti s lidskými právy a je vnímáno společenskospolumně a nikoliv statusově. Česká republika k této smlouvě přistoupila, ale zatím ji neratifikovala.

Poslední fázi internacionalizace státoobčanských otázek můžeme zaznamenat v souvislosti s rozpadem tří federací ovládaných Slovany. Tato událost vzbudila zájem mezinárodního společenství, zejména z platform OBSE a Rady Evropy, ale i OSN. Ty sledovaly, jakým způsobem se nástupnické státy vyrovnají s úpravou státoobčanských otázek. Legitimace tohoto kritického přístupu mezinárodního společenství pramenila zejména z posuzování dodržování jiných se státním občanstvím přímo nesouvisejících standardů, tj. obecných principů právního státu, ochrany menšin apod.

Teorie práva definuje normu obecně jako očekávanou formu chování a odlišuje normy sociální a právní. V oblasti mezinárodního práva, které úzce souvisí s mezinárodními vztahy, je hranice mezi normami právními a jinými ještě méně zřetelná. Zejména tehdy, když spolu okruhy problémů, které patří do jedné či druhé oblasti, významně souvisejí. Některé organizace jako třeba OBSE definují přímo politické, a nikoliv právní standardy. Konkrétně se mezinárodní organizace zaměřily na sledování vzniku bezdomovectví a možnost občanství státu, jenž před rozpadem byl suverénem na území, na kterém fakticky žili, stát se občany státu, který nově vykonával suverenitu na onom území. Dále sledovaly možnost získat občanství státu,

kteřý je jedním z územních sukcesorů státu předešlého občanství a do kterého v důsledku změn přesídlili, ať už dobrovolně nebo nedobrovolně. Zjistěho úhlu pohledu se dají již tyto očekávané formy chování považovat za obecné zásady mezinárodního práva<sup>61</sup>.

O poměrně rychlé reflexi zmíněných problémů pozitivním mezinárodním právem svědčí i to, že Evropská úmluva o občanství již v pozitivním právu reflektuje nově vytvořené politické standardy. Kromě toho byl na půdě OSN vypracován Komisí pro mezinárodní právo návrh mnohostranné mezinárodní smlouvy, jež v případě sukcese státního území má upravovat povinnosti států, které se týkají občanství, a která pevně upravuje výše zmíněné standardy<sup>62</sup>.

**b. České státoobčanské právo.** Ve světle nastíněného vývoje se jeví česká právní úprava státního občanství jako velmi konzervativní.

V obecné rovině je česká úprava zastaralá ve lpění na principu jednoho občanství, nedůsledném zamezování bezdomovectví a v otázkách procedurálních či kolizních<sup>63</sup>.

Česká státoobčanská úprava se dostala rovněž do kolize se zmíněnými představami mezinárodního společenství, zejména právní úpravou nabývání občanství bývalými československými občany. Kritizovány byly zejména skutečnosti popsané v kapitole II. 3. b. Měřítkem pro kritiku byly zmíněné obecné principy právního státu, jako zákaz retroaktivity sankcí, princip získaných práv, porušení principu právní jistoty, zákaz zbavení občanství a další. Z katalogu měřítek mezinárodního práva bylo použito zejména porušení zmíněného principu „faktického pouta“ (*genuine link*) a zákaz vzniku bezdomovectví; a to i *de facto*. Tato skutečnost vedla k již zmiňované kritice<sup>64</sup>.

Další velmi významný rozpor českého státoobčanského práva s mezinárodním právem je nesoulad s dvoustrannými mezinárodními smlouvami, které uzavřelo Československo s dalšími zeměmi východního bloku. Tyto smlouvy kogentně stanoví hraniční ukazatele určení občanství dítěte, jehož rodiče jsou občané různých států. Zákon vytváří jinou konstrukci, tedy že dítě českého občana je vždy českým občanem. Zákon neobsahuje ustanovení, které by umožňovalo aplikaci mezinárodních smluv, nějakou inkorporační klauzuli, a nelze je tedy přímo aplikovat. Jiné závazky vyplývající z oněch smluv lze teoreticky dodržet v rámci diskreční pravomoci. Použití mezinárodně právního závazku jako kritéria je ovšem problematické vzhledem k ústavněprávní zásadě výkonu státní moci na základě zákona, kterým mezinárodní smlouva samozřejmě není. Princip zákonnosti výkonu státní moci na úseku státoobčanského práva je rovněž speciálně upraven v čl. 12 odst. 1 Ústavy; viz I. 1. f., I. 2. j., I. 3. m. a II. 1. j.

Česká státoobčanská právní úprava také nedůsledně dodržuje závazek vyjádřený v čl. 7 Úmluvy o právech dítěte, podle kterého má dítě právo na státní příslušnost. Vzhledem k tomu, že to je smlouva podle čl. 10 Ústavy ČR, je přímo závazná a má přednost před zákonem. Je ovšem málo pravděpodobné, že by české úřady přiznaly dítěti státní příslušnost pouze podle této smlouvy a vydaly mu osvědčení o státním občanství. Podobný závazek je také vyjádřen

<sup>61</sup> V rámci obecného diskursu o normách na poli mezinárodního společenství sehrál český zákon negativní a konzervační roli, když sloužil jako argument pro Lotyšsko a Estonsko, které obhajovaly před mezinárodním společenstvím své státoobčanské úpravy, které byly ještě více v rozporu s představami jiných členů mezinárodního společenství. Viz dále kapitola III. 5. b.

<sup>62</sup> Viz dokument v paragrafovém znění pod spisovou značkou OSN: A/CN. 4/L. 573, který vydala v březnu 1999 International Law Commission, a nese název Nationality in Relation to the Succession of States.

<sup>63</sup> České právo obecně se na podzim roku 1999 poněkud přiblížilo západoevropským standardům přijetím „balíčku“ zákonů upravujících brannou povinnost, ve kterých se řeší vojenská povinnost a služba vjiné než české armádě osob s vícerym občanstvím. Viz zejména §§ 54 a 57 zákona č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon).

<sup>64</sup> Viz zejména Citizenship in the Context of Dissolution of Czechoslovakia; EUROPEAN SERIES Volume 2, No 4, September 1996; UNHCR, Regional Bureau for Europe, Switzerland, Geneva 1996. Dále Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois de la République tchèque et de la Slovaquie relatives à la citoyenneté et leur mise en œuvre et réponses des Gouvernements de la République tchèque et de la Slovaquie; Conseil de l'Europe, Strasbourg, le 13 Novembre 1995. A také *Ex Post Facto Problems of The Czech Citizenship Law*; Commission on Security and Cooperation In Europe of House of Representatives of USA; September 1996.

v čl. 6. smlouvy č. 508/1921 Sb., mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem podepsané v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919.

**c. Závěrem.** České státoobčanské právo vůbec nereflektuje mezinárodněprávní vývoj a standardy a je dokonce v přímém rozporu s některými jeho pravidly a principy.

## 5. zákon v kontextu ústavního práva

Podle státovédní teorie je obyvatelstvo jedním ze tří pojmových znaků států. Státní občanství je možné vnímat jako právní výraz příslušnosti jedince k obyvatelstvu státu. Z tohoto důvodu je třeba přisuzovat institutu občanství příslušný právní význam.

České státoobčanské právo je doktrinálně zařazováno do kategorie ústavního práva. V samotné Ústavě je zakotveno, že jeho nabývání a pozbývání musí být upraveno zákonem a je v ní zakotven zákaz zbavení občanství. V tomto kontextu je třeba posuzovat státoobčanské právo. Kritériem budou jednak úvahy z hlediska vhodnosti, ale i principy právního státu.

**a. Typ právního předpisu.** První otázka, kterou si kritik zákona položí, je zda není vhodné upravit státoobčanské právo ústavním zákonem, jak tomu bylo kupříkladu v období 1920 až 1949. Domnívám se, že nezbytné to není, ačkoliv vzhledem k významu problematiky by to bylo možné.

**b. Udělení.** Závažným problémem je podle mě skutečnost, že oudělení občanství rozhoduje složka výkonné moci, v praxi anonymní úředníci ministerstva vnitra. O formální příslušnosti k obyvatelstvu, které je ze tří pojmových znaků státu a jeho demokratickou konstituantou by neměly rozhodovat svévolně složky výkonné moci (a už vůbec ne takovým způsobem, jakým rozhodují), ale instituce, které jsou svoji povahou nezávislé. Je také otázkou, proč není za určitých okolností na občanství právní nárok; tedy je-li faktická participace na společenském, kulturním, politickém a hospodářském životě dlouhodobě a trvale totožná s participací jiných občanů.

Podle stávajícího právního stavu nelze rozhodnutí ani kloudně přezkoumat, což je v rozporu s principem přezkoumatelnosti a také v rozporu s čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví, že každý má právo, aby jeho záležitost byla přezkoumána nezávislým soudem (spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě).

**c. Znalost českého jazyka.** Zákon vyžaduje, aby žadatel prokázal znalost českého jazyka. Tento požadavek je poněkud v rozporu s tím, že v ČR není právně zakotven úřední jazyk. Speciálně je některými normami upraven jednací jazyk, což je motivováno praktickými procesními důvody. V případě udělování občanství tyto nejsou. Požadavek znalosti českého jazyka je v rozporu i s principem rovnosti, který je vyjádřen kupříkladu v čl. 3 odst. 1) Listiny, ale s principy, které jsou vyjádřeny v čl. 3 odst. 2) a 3) Listiny.

V některých situacích nemusí být žadatel schopen prokázat znalost z objektivních, jím nezaviněných důvodů. Existence možnosti tuto podmínku prominout ji samozřejmě neospravedlňuje.

**d. Určení občanství po vzniku státu.** Z hlediska ústavního práva je rovněž pochybný způsob, jakým bylo určeno, kdo je občanem České republiky k 1. lednu 1993, a ve stejném kontextu, kdo se jím může bez dalšího stát. Podle usnesení České národní rady č. 5/1993 Sb., ze dne 15. prosince 1992 se ČNR sama prohlásila jedinou kompetentní k úpravě českých ústavních poměrů a nositelkou zákonodárné moci v ČR. Je otázka, z čeho čerpala ČNR pocit

této legitimacy? Nepochybně z voleb, které se konaly v červnu 1992. Podle tehdejších právních předpisů bylo volební právo odvozeno od místa trvalého pobytu, a nikoliv od republikového občanství. Slovenští republikoví občané s trvalým pobytem na území ČR mohli v roce 1992 volit do ČNR a nikoliv do slovenských zastupitelských orgánů, pokud by se v té době zdržovali na Slovensku, mohli jako všechny osoby s trvalým pobytem v ČR volit pouze do Sněmovny lidu FS. Počátek legitimačního řetězce, ze kterého byl odvozen mandát České národní rady a zprostředkovaně i mnoha dalších institucí, je ukotven u skupiny voličů, která byla definována tím, že byla trvale hlášena k pobytu na území ČR.

ČNR tím, že přijala zákon č. 40/1993 Sb., v němž bylo ustanovení § 1, vyloučila ze skupiny občanů nového státu i ty osoby, které se volebním aktem podílely na jejím vytvoření a legitimitě. Ještě závažnější bylo, že nikoliv všechny z nich se mohly stát občany ČR. O další politické participaci v širším slova smyslu těchto osob na českém veřejném životě, jako o placení daní apod. nemá smysl ve světle těchto právních nedostatků dál psát.

**e. Vytvoření retroaktivní sankce.** Dalším problémovým aspektem je skutečnost, že zákon požadoval určitou trestní zachovalost pro opční způsobilost. Tento požadavek vytvořil *de facto* retroaktivní sankci. Faktický právní následek spáchání trestného činu totiž nemohl být pachateli v okamžiku páchaní trestného činu ani při nejlepší vůli znám. Z občanů delikventů tak činil zákon delikventy neobčany. Tato sankce dopadla samozřejmě pouze na ty, kdo byli formálně republikovými občany SR. Srovnání se standardním státoobčanským právem zde neobstojí, protože postavení cizince je zcela jiné než postavení toho, kdo byl občanem státu, na jehož území bydlel, a se změnou suverenity mu toto občanství bylo náhle upřeno. Nehledě na to, že standardní cizinec, kterého by se analogická situace týkala, může podobný následek v okamžiku páchaní trestného činu předpokládat. Konstrukce, kterou zákon vytváří, je porušením principu zákazu retroaktivity a útokem na právní jistotu občanů<sup>65</sup>.

Zákaz retroaktivity má i ústavněprávní oporu v čl. 40 odst. 6) Listiny a v čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Zmíněné dokumenty hovoří o ukládání sankcí rozhodnutím, nikoliv *ex lege*, jejich použití pro pojednávaný problém je tedy pouze analogické.

**f. Nabytá práva.** Upření občanství ČR některým osobám je rovněž v rozporu s teoretickoprávním principem nabytých práv, který patří do katalogu principů právního státu.

**g. Závěrem.** Obecně lze konstatovat, že zákon má několik bodů, které jsou z hlediska ústavního práva minimálně sporné. Zákon byl několikrát napadán i u Ústavního soudu, který všechny návrhy na zrušení některých ustanovení zamítl. Tato skutečnost je sociologicky pochopitelná. Jestliže zákon vykazuje jistý legitimační deficit, který je nerozlučně spojen s obecným legitimačním deficitem českého státu, není důvod předpokládat, že Ústavní soud jej dokáže nahlédnout, protože je také jen jeho orgánem. Meze kontroly ústavnosti jsou totiž dány povahou oné ústavnosti.

Problematická je také obecná statusová koncepce zákona ve srovnání s více splečenskosmluvním pojetím, které vyplývá z Ústavy a Listiny, zejména jejich preambulí, ale i jednotlivých ustanovení.

<sup>65</sup> Viz Teorie práva; Viktor Knapp; C. H. Beck, Praha 1995; str. 205 an.

### III. některá srovnání vyrovnání se s vybranými problémy souvisejícími s otázkami státního občanství nově vzniklých států

Následující komparativní analýza se zaměří pouze na vybraný okruh zkoumaných problémů. Zejména na to, jak se po rozpadu původního státu a vzniku nových vyrovnal nový suverén s problematikou státního občanství.

Analýza bude přihlížet k obtížné srovnatelnosti srovnávaného, zejména k odlišným historickým a právním okolnostem případu.

#### 1. rozpad Rakousko-Uherska

Režim určování státního občanství byl v nástupnických státech v zásadě dost podobný. Charakteristické pro celý vývoj bylo to, že dohodové mocnosti vtělily do smluvního systému pařížských předměstí jednotná pravidla, jejichž principem bylo zamezení bezdomovectví a možnost opce občanství státu, na jehož území osoba žila.

Výchozím principem určení bylo domovské právo, které bylo jednotně upraveno na území celého Rakouska-Uherska. Časovým bodem pro určení občanství bylo domovské právo k roku 1910. Celý systém pak provázela možnost opce, která byla umožněna mnoha skupinám osob, podle mnoha kritérií, zejména faktických pobytových, popřípadě kritérií místa narození. Charakteristikou celého systému bylo, že byl velmi dispoziční. Možnost dvojího občanství se nepřipouštěla. Stejně tak se ovšem úzkostlivě dbalo, aby nevznikal fenomén bezdomovectví.

Režim jiných zemí se výrazně nelišil. Poněkud zvláštní úpravou byl řešen případ občanství osob žijících na území, která předtím nepatřila k Rakousku-Uhersku. Místo z domovského práva se vycházelo z pouhého pobytu. Stejně tak na území, které připadlo Itálii, kde neexistovalo domovské právo, se nabývání občanství řešilo podle pobytových okolností. Odmítnutí přiznání takového občanství mohlo být důvodem k nabytí československého.

Podle československého práva byla pro některé skupiny osob národnost relevantní právní skutečností z hlediska možnosti provést opci. Pro určovací a opční režim nebylo podstatné, zda se jedná o bývalé rakouské nebo uherské občany.

Samotné vypořádávání se trvalo několik let a mělo ještě mnohaletou dohru v podobě mnoha soudních rozhodnutí<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> K celé problematice viz zejména: České státní občanství; Jan Černý, Miloš Valášek; Linde Praha a. s., 1996; str. 41 an.

## 2. rozpad Jugoslávie<sup>67</sup>

**a. Předpoklady.** Po rozpadu Jugoslávie vzniklo pět nových státních útvarů, které se nějak musely vyrovnat s určením, kdo je jejich občanem. Před rozpadem existovalo šest členských států federace. Od roku 1945 existovalo „dvojí“ občanství, podobně jako v Československu od roku 1969 do roku 1992, federální a republikové občanství, které bylo upraveno republikovými právními úpravami.

Z hlediska právního dopadu nemělo republikové občanství valného významu, stejně jako v Československu. Práva a povinnosti na celém území federace byly pro všechny občany federace totožné. Republikové občanství se nevyznačovalo do dokladů totožnosti. Evidenci vedly republikové registry. Stejně jako v ČSSR bylo vyloučeno, aby jedna osoba měla občanství dvou či více republik. Většina občanů samozřejmě nevěděla, že existuje nějaké republikové občanství.

Po rozpadu Jugoslávie vzniklo pět nových států. Všechny tyto státy vyšly z konstrukce republikového občanství, na něž navázaly. Federativní republika Jugoslávie převzala občanství srbské a černohorské. Kromě toho existoval ve všech nově vzniklých státech subsidiárně režim nabývání popřípadě automatického přiznání občanství dalším osobám, které byly bývalými občany Socialistické federativní republiky Jugoslávie. Ve všech případech byla problematika upravena novým zákonem; v případě Bosny a Hercegoviny také daytonskou mírovou smlouvou.

Země jsou řazeny abecedně.

**b. Bosna a Hercegovina.** Kromě republikových bosenských občanů přiznal zákon a daytonská dohoda občanství všem, kdo žili na jejím území 6. května 1992 (den účinnosti zákona). Podle bosenského práva jde o nabytí občanství ze zákona. Osoba nemusí (ostatně ani nemůže) provést opci. V současnosti platí od prosince roku 1997 nový zákon, který ovšem nemění právní vztahy vytvořené původním zákonem.

**c. Bývalá jugoslávská republika Makedonie.** Právo opce přiznal makedonský zákon těm, kdo jsou starší 18 let, žijí déle než 15 let v Makedonii a mají stálý zdroj příjmů.

**d. Federativní republika Jugoslávie.** Kromě osob s občanstvím Srbska a Černé Hory se staly jugoslávskými (novými) občany ti jugoslávští (staří) občané, kteří měli na území Srbska a Černé Hory trvalý pobyt ke dni 27. dubna 1992, provedli volbu do konce roku 1997 a nemají jiné občanství.

Kromě toho mohli provést volbu příslušníci Jugoslávské lidové armády a jejich rodinní příslušníci ve lhůtě jednoho roku od účinnosti zákona bez splnění podmínky nemít jiné občanství. Dále mohou jugoslávské úřady přiznat státní občanství tomu, kdo se stal v důsledku války uprchlíkem pro svoji národnost či víru. Stát se Jugoslávцем (novým) může i bývalý Jugoslávce (starý), který nemá jiné občanství a žije v zahraničí.

**e. Chorvatsko.** Neexistoval obecný opční režim. Optovat mohly pouze osoby chorvatské národnosti (!), které byly ke dni přijetí zákona o občanství, tj. 8. října 1991 hlášeny k trvalému pobytu v Chorvatsku. Opce se prováděla formou prohlášení, jehož obsahem byla deklarace optanta, že se považuje za chorvatského občana. Pro opci nebyla stanovena lhůta. Pozn.: osvědčení o chorvatském státním občanství se nazývá *domovnica*, což je rakouské dědictví.

---

<sup>67</sup> Téměř všechny informace k danému tématu čerpám z publikace „Citizenship and Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia EUROPEAN SERIES Volume 3, No 1, June 1997; UNHCR, Regional Bureau for Europe, Switzerland, Geneva 1997“.

**f. Slovinsko.** Kromě republikových slovinských občanů se občany staly osoby, které žily ve Slovinsku ke dni plebiscitu o samostatnosti 23. prosince 1991, a ve lhůtě jednoho roku optovaly pro slovinské občanství. Z režimu byli vyloučeni aktivní členové Jugoslávské lidové armády, kteří po jejím stažení se ze Slovinska opustili Slovinsko, a osoby, které po 26. červnu 1991, což byl den účinnosti zákona o občanství, spáchaly trestný čin proti Slovinsku.

**g. Problémy a důsledky.** S výjimkou Federativní republiky Jugoslávie, která tak také nečinila důsledně, nevyžadovaly nové státy, aby se jejich noví občané, kteří byli občany i jiného státu, vyvazovali ze svého původního státoobčanského svazku. Vzniklo tak mnoho případů bipolitizmu. Nejvíce je tento jev rozšířený ve Slovinsku, kde se odhaduje, že je asi 170 000 bipolitů, což je asi 9 % procent obyvatelstva. V některých případech je bipolitizmus podle konstatování UNHCR dokonce jistým řešením. Příkladem jsou chorvatští Srbové, kteří byli vyhnáni ze Srbské Krajiny v Chorvatsku. Jejich dvojí občanství jim jednak umožňuje snazší asimilaci, jednak jim nezavírá cestu zpět do Chorvatska. V tomto případě je zvláštními normami otevřená pětiletá lhůta pro rozhodnutí.

Snahou mezinárodního společenství bylo, aby nevznikali bezdomovci a aby nově vzniklé státy přiznaly občanství pokud možno všem osobám, které žily na jejich území. Příkladem tohoto nátlaku je Bosna a Hercegovina, která se k tomuto zavázala i v mírové smlouvě. Předmětem mezinárodní kritiky se staly zejména Chorvatsko a Makedonie.

V praxi se státoobčanské politiky jednotlivých zemí potýkaly nejvíce s překážkami, které souvisely s válkou. Národní (republikové) registry občanů byly často zničeny, zabaveny nebo rozptýleny, popřípadě nedůvěryhodné.

### 3. rozpad Sovětského svazu<sup>68</sup>

**a. Předpoklady.** Na podzim roku 1991 se v důsledku událostí, které se staly v srpnu téhož roku, definitivně rozpadl Sovětský svaz, který měl (a doposud má) patnáct územních nástupců. Ti se nějakým způsobem museli vyrovnat se státoobčanskou problematikou. Na rozdíl od Československa a Jugoslávie neexistoval v Sovětském svazu institut republikového občanství. Podle sovětského práva existoval samozřejmě institut trvalého pobytu, tzv. *постоянка*, která byla velmi podobná obdobnému institutu, který znalo a zná právo ČR. Sovětská ústava z roku 1977 hovořila v tomto ohledu poněkud nejasně. Na jednu stranu uváděla, že občanství je jednotné, na druhou stranu, že občané všech republik mají stejná práva a povinnosti, ať se nachází kdekoliv v Sovětském svazu. Tento paradox pochází z toho, že sovětské federace vznikla skutečně spojením více zemí, které vstupovaly do společného státu se svými občany.

V praxi považovaly jednotlivé státy po rozpadu za své občany, zejména pro účely voleb, ty osoby, které byly na jejich území hlášeny k trvalému pobytu do doby, než byl přijat příslušný státoobčanský zákon. Zejména pro účely voleb, ale i jiné záměry. V některých státech byl příslušný zákon přijat dost pozdě. Případné přihlášení se k trvalému pobytu po vzniku státu do doby, než byla vyřešena státoobčanská otázka, probíhalo zpravidla podle předpisů, které upravovaly registraci občanů. Praxe nebyla v tomto ohledu důsledná.

Výjimku z výchozích podmínek tvořila skupina pobaltských států, které se staly součástí SSSR až v roce 1939. Tyto státy tedy mohly snadněji než jiné vyjít ze státoobčanského práva a stavu ke dni okupace, ačkoliv se to zdá na první pohled absurdní.

Nástupnické státy Sovětského svazu řešily na rozdíl od nástupnických států ČSFR a Jugoslávie státoobčanskou problematiku také prostřednictvím mnoha mnohostranných a

<sup>68</sup> Informace jsem čerpal zejména z právní databáze UNHCR a publikací „Сборник двухсторонних и многосторонних договоров государств СНГ и Балтии по вопросам гражданства; UNHCR, Киев 1999“, „Конституции стран – членов СНГ; А. В. Багдасарян; Мхитар Гош, Ереван 1997“ a „České státní občanství; Jan Černý, Miloš Valášek; Linde Praha a. s., 1996“.

dvoustranných mezinárodních smluv, které upravovaly občanské právo, popřípadě režim v případě kolize více občanství. Tyto mezinárodní smlouvy garantují právo na občanství každému bývalému občanu SSSR, dále právo na občanství osob, které musely v důsledku své příslušnosti k nějaké skupině určené národnostně nebo nábožensky opustit území jednoho státu a vyhledat útočiště v jiném. Dalším důvodem nabytí občanství v důsledku těchto smluv je návrat osob, které musely nedobrovolně opustit svoji zemi v důsledku sovětských represí, do země původu.

Pobaltské státy se těmto mnohostranným smluvám neúčastní. Uzavřely pouze některé dvoustranné smlouvy. Jednotlivé státy generelně inkorporovaly tato mezinárodněprávní pravidla do vnitrostátních státoobčanských režimů. Tento postup je v postsovětském prostoru pravidlem.

Z hlediska formy je všem státům společné, že státoobčanskou problematiku upravují obecně v ústavě a dále pak běžným zákonem. Výjimku tvoří Gruzie, která zvolila formu organického zákona, a Tádžikistán, který dokonce přijal státoobčanský ústavní zákon.

Z hlediska obsahu je většině států společné, že se snaží o koncepci jednoho občanství, výjimku v tomto ohledu tvoří Turkmenistán, který explicitně uznává dvojí občanství, a dále Ruská federace, která je také umožňuje. Ve většině zemí se snaží dvojímu občanství zamezit podobně jako v ČR. V některých je dvojí občanství vyloučeno zcela.

Celá státoobčanská problematika je poznamenána skutečností, že migrace obyvatel a jejich skupin byla v důsledku demografických změn, hospodářského vývoje, industrializačních, zemědělských a kolektivizačních programů, státní politiky a represe za období Sovětského svazu nesmírně, různorodá a velmi chaotická. V mnohých případech byly přesouvány celé národy, jako povolžští Němci, krymští Tataři, Čečenci apod.

Státy jsou uváděny v abecedním pořadí.

**b. Arménie.** Zákon byl přijat v roce 1995. Přiznává státní občanství všem osobám, které byly hlášeny k trvalému pobytu na území Arménie ke dni, kdy Arménie vznikla jako samostatný stát. Pokud tyto osoby žijí ke dni účinnosti zákona v zahraničí, jsou povinny se v roční lhůtě registrovat na konzulátu. V opačném případě jim nebude občanství přiznáno.

Dále umožňuje, aby bylo občanství přiznáno osobám, které žijí na území Arménie ke dni účinnosti zákona tři roky a nemají žádné občanství nebo jsou bývalými občany SSSR a nemají občanství jiného, nikoliv postsovětského státu. Občanská lhůta je jeden rok. Etničtí Arméni mají zjednodušenou možnost nabytí arménského občanství.

**c. Ázerbajdžán.** Zákon byl přijat až v roce 1998. Přiznává občanství osobám, které jsou hlášeny k trvalému pobytu ke dni účinnosti zákona na území Ázerbajdžánu, nebo kterým byly hlášeny k 1. lednu 1992. Dále přiznává občanství těm uprchlíkům, kteří žili na území Ázerbajdžánu mezi 1. lednem 1988 a 1. lednem 1992. Jsou to osoby, které uprchly zejména z území Náhorního Karabachu v důsledku arménsko-ázerbajdžánského konfliktu.

**d. Bělorusko.** Zákon byl přijat již v prosinci 1991 a přiznává občanství všem osobám, které byly ke dni účinnosti zákona hlášeny k trvalému pobytu na území Běloruska. Dále umožňuje snadněji nabytí občanství osobám, které měly trvalý pobyt v minulosti, popřípadě dětem těchto osob. Podle zákona se občanství nabývá na žádost bez dalších podmínek. Vyžaduje se pouze znalost ruského nebo běloruského jazyka. Tento zjednodušený způsob nabytí je bez lhůt.

**e. Estonsko.** Estonský zákon z roku 1995 přiznal občanství osobám, které byly hypotetickými občany podle zákona o estonském občanství z roku 1938. Zákon umožňuje, stejně jako jeho předchůdce z roku 1938, naturalizaci standardním způsobem osobám, které splňují podmínku pětiletého pobytu, hovoří estonsky, znají základy estonského státního zřízení

(zkouška probíhá v estonštině) a jsou loajální k estonskému státu. Výjimky, které by zohlednily skutečnost, že Estonsko bylo více než 50 let součástí jiného státu, neexistovaly.

V praxi vedl tento zákon k tomu, že všechny osoby, které se přistěhovaly, ať už z jakýchkoliv důvodů, do Estonska jako sovětští občané a jejich potomci, pokud nejsou zároveň potomky původních Estonců, se ocitli vpostavení bezdomovců. Vzhledem k jazykovým požadavkům pro ně bylo a dodnes je naturalizační řízení nepřístupné. Pro srovnání: estonština je pro většinu bývalých sovětů, zvalné části Slovanů, totéž co pro jazykové Čechy maďarština.

Tento stav trvá a dodnes je předmětem kritiky mezinárodních organizací. Na jaře roku 2000 učinilo Estonsko ústupek a zjednodušilo naturalizační řízení pro invalidní osoby. Doposud se tento zjednodušený režim týkal pouze mentálně postižených. V současné době je mnoho osob, zejména Slovanů, v Estonsku bez občanství.

**f. Gruzie.** Gruzie přijala zákon o občanství v dubnu 1993. Zákon přiznal občanství všem osobám, které měly ke dni jeho účinnosti registrován trvalý pobyt na území Gruzie. Dále umožnil nabýt občanství zjednodušeným způsobem osobám, které měly hlášen trvalý pobyt na území Gruzie v minulosti.

**g. Kazachstán.** Zákon byl přijat v roce 1995 a přiznal občanství všem osobám, které měly trvalý pobyt ke dni účinnosti zákona. Zákon dále zavádí zjednodušený naturalizační režim pro osoby původem z území Kazachstánu nebo jejich potomky. V případě, že se usídlí v Kazachstánu, se nevyžaduje splnění dalších podmínek. Pro osoby, které byly nuceny opustit Kazachstán z politických důvodů, se nevyžaduje ani podmínka usídlit se v Kazachstánu.

Bývalí občané SSSR, kteří jsou příbuzní občanů Kazachstánu, nabývají občanství také pouze na základě pobytu, bez ohledu na jeho délku. Zvýhodněný režim je bez lhůt.

**h. Kyrgyzstán.** Zákon, který byl přijat v roce 1993, přiznává občanství těm osobám, které žily trvale na území Kyrgyzstánu ke dni přijetí prohlášení svrchovanosti Kyrgyzstánu a nenabýly od té doby jiné občanství. Dále je občanství přiznáno osobám, které se přihlásily k trvalému pobytu později a jejich pobyt trval do dne účinnosti zákona.

Zákon zavádí zjednodušený naturalizační režim, který spočívá v tom, že se nevyžaduje podmínka pobytu a znalosti jazyka pro etnické Kyrgyzy, pro bývalé kyrgyzské občany, pro manžele kyrgyzských občanů a pro osoby, které se narodily na území Kyrgyzstánu.

**ch. Litva.** Zákon byl přijat již v roce 1989 a byl mnohokrát změněn. Postupně přiznal občanství těmto skupinám osob.

- Občané Litvy před okupací SSSR a jejich potomci.
- Osoby, které trvale žily na území Litevské SSR k 15. červenci 1940 a jejich potomci, pokud trvale žili na jejím území k 11. březnu 1989 (přijetí zákona o občanství).
- Osoby, které trvale žily k 11. březnu na území Litvy, na jejím území se narodily samy nebo někdo z jejich předků, popřípadě prapředků, a dokážou, že nemají jiné občanství.
- Osoby, které trvale žily na území Litvy k 11. březnu 1989, mají zde zaměstnání nebo jiný legální zdroj obživy a učiní volbu občanství ve lhůtě dvou let.
- Osoby, které po vypršení opční lhůty prošly naturalizačním řízením, jež obsahovalo i zkoušku z litevského jazyka. Praktická politika, zejména po novele v roce 1996, umožnila nabýt litevské občanství většině asi (90%) osob nelitevské národnosti.

**i. Lotyšsko.** Od roku 1991 do roku 1994 byl používán zákon z roku 1919. Zákon z roku 1994 přiznal občanství těm, kdo byli občany ke dni sovětské okupace v roce 1940, a jejich potomkům, s výjimkou těch, kteří se stali občany jiných států po 4. květnu 1990.

Další osoby musí projít standardním naturalizačním řízením, které je časově rozfázováno podle sedmi různých kategorií osob. Naturalizovat tedy mohly nejdříve osoby, které mají nejužší vztah k Lotyšsku, jako osoby na jejím území narozené apod. Poslední skupina „ostatní“ přijde na řadu po 1. lednu 2003. Osoby, které se narodily mimo území Lotyšska, mohou nejdříve naturalizovat v roce 2001. Výjimku z pořadníkového systému tvoří ti, kteří jsou absolventy lotyšských škol. Naturalizační řízení obsahuje kromě mnoha dalších podmínek zkoušku ze znalosti lotyšského jazyka. Mnoho osob má vsoučasnosti status bezdomovce.

**j. Moldavsko.** Zákon byl přijat v roce 1991. Podle něj se staly moldavskými občany osoby, které žily na území Moldavska 28. června 1940, a jejich potomci, pokud ke dni přijetí zákona na území Moldavska trvale žijí, a osoby, které trvale žijí na území Moldavska ke dni přijetí zákona, narodily se na jejím území samy nebo někdo z jejich předků a nemají jiné občanství.

Zákon umožnil osobám, které měly ke dni vyhlášení nezávislosti trvalý pobyt na území Moldavska, optovat ve lhůtě jednoho roku moldavské občanství. Pro ostatní případy platí běžný naturalizační režim, který předpokládá desetiletý pobyt.

**k. Ruská federace.** Zákon byl přijat v roce 1992. Přiznal ze zákona občanství všem bývalým občanům SSSR, kteří měli ke dni účinnosti zákona trvalý pobyt na území SSSR, pokud neprojeví ve lhůtě jednoho roku přání jimi nebýt. Zákon také přiznal občanství osobám, které pozbyly občanství SSSR a narodily se 30. prosince 1922 a později na území Ruské federace (na území ke dni narození osoby, tedy nikoliv například v Královci v roce 1944), nebo jeden z jejich rodičů byl v době jejich narození občan SSSR hlášený k trvalému pobytu na území Ruské federace.

Zákon umožňuje nabýt občanství registrací (tedy opcí) těmto osobám:

- osoba, jejíž manžel nebo přímý předek je občan Ruské federace,
- osoba, jejíž rodič byl občan Ruské federace, ale sama nabytá narozením jiné občanství,
- osoba, která se narodila bývalému občanu Ruské federace, a registruje se ve lhůtě pěti let od dovršení osmnácti let,
- bývalý občan Sovětského svazu, jenž sídlí na území státu, který byl součástí Sovětského svazu, a který přesídlí na území Ruské federace do konce roku 2000, pokud deklaruje vůli být občanem Ruské federace,
- bezdomovec, který sídlí na území Ruské federace nebo sídlil k 1. září 1991 na území SSSR, a registruje se ve lhůtě jednoho roku od vyhlášení zákona
- osoby bez ohledu na občanství a místo pobytu, které jsou přímými potomky ruských občanů a poddaných, a registrují se ve lhůtě jednoho roku.

Zákon dále předpokládá zjednodušené naturalizační řízení pro bývalé občany Sovětského svazu. Zákon umožňuje jednoduchou reintegrační proceduru pro ty, kteří měli registrovaný pobyt na území RSFSR nebo byli jejími občany (podle starších předpisů).

**l. Tádžikistán.** Zákon byl přijat v roce prosinci 1995 a přiznal občanství těm, kteří měli na jeho území trvalý pobyt ke dni přijetí tádžikistánské ústavy. Dále umožňuje optovat stejným osobám jako zákon Ruské federace, s výjimkou lhůty pro přesídlení, které byla tříletá od účinnosti zákona, tedy do prosince roku 1998. Rovněž zjednodušené naturalizační řízení a

reintegrační procedura jsou totožné s ruskými státoobčanskými předpisy. Oba zákony jsou si velmi podobné i v ostatních otázkách.

**m. Turkmenistán.** Zákon byl přijat v roce 1992 a přiznal občanství všem osobám registrovaným k trvalému pobytu na území Turkmenistánu. Osoby, které se narodily na území Turkmenistánu, a jejich potomci mohou vjednoleté lhůtě provést opci. Zákon neobsahuje žádná jiná zvláštní ustanovení, která zohledňují bývalé sovětské občany. Běžné naturalizační řízení předpokládá sedmiletý trvalý pobyt a znalost turkmenštiny.

**n. Ukrajina.** Zákon přijatý v roce 1991 přiznal občanství všem osobám, které trvale žily na jejím území ke dni vyhlášení samostatnosti, tedy 24. srpna 1991. Dále zákon přiznal občanství všem osobám bez občanství jiného státu, které žily na území Ukrajiny ke dni účinnosti zákona. Zákon přiznal právo optovat občanství Ukrajiny osobám, které se na jejím území narodily nebo které měly na jejím území trvalý pobyt a nemají občanství jiného státu. Tato opce byla omezena lhůtou do konce roku 1999.

Zvláštní ustanovení umožňují návrat krymských Tatarů a příslušníkům jiných menšin, kteří se vracejí podle ustanovení mezinárodních smluv. Totéž se týká i osob, které musely z Ukrajiny odejít z politických důvodů.

**o. Uzbekistán.** Zákon přijatý v roce 1992 přiznal občanství všem osobám, které měly trvalý pobyt ke dni účinnosti zákona. Zákon umožnil optovat ve lhůtě jednoho roku osobám, které se narodily na území Uzbekistánu nebo měly na jeho území trvalý pobyt a pobývají mimo jeho území za účelem výkonu vojenské služby, státní služby a studia.

**p. Problémy.** Obecně lze říci, že většina postsovětských zemí se snažila svoji státoobčanskou úpravou vyjít maximálně vstříc společenským potřebám, které byly důsledkem existence Sovětského svazu a jeho rozpadu. Většina zemí danou problematiku pojala velkoryse a maximálně dispozičně z hlediska potřeb jednotlivců. Výjimku v tomto ohledu tvoří pobaltské státy. Situaci jednotlivců ztěžují obecné problémy byrokratického charakteru, které mají v celém postsovětském prostoru významnou tradici.

#### 4. rozdělení Československa

**a. Předpoklady.** O právních předpokladech řešení státoobčanské problematiky jsem pojednal dostatečně v kapitole **Složení státního občanství**, pod I. 2. ch.

**b. Česká republika.** Viz kapitola I. 3. celá.

**c. Slovensko.** Slovensko přijalo státoobčanský zákon 19. ledna 1993, který nese číslo 40/1993 Z. z. Občanství přiznalo všem dosavadním slovenským republikovým občanům. Všem bývalým československým občanům bez ohledu na místo pobytu umožnilo optovat pro slovenské občanství ve lhůtě jednoho roku bez splnění dalších podmínek. Slovensko zcela zavedlo princip respektování dvojího občanství.

Naturalizační řízení předpokládá možnost zjednodušeného postupu v případě bývalých československých občanů. Praxe slovenského ministerstva vnitra je taková, že bývalí Čechoslováci jsou naturalizováni poměrně snadno.

**d. Problémy.** V praxi měla se svoji státoobčanskou problematikou problémy pouze Česká republika. Popsáno zevrubně výše v kapitolách II. 3., II. 4. a II. 5. Tato skutečnost byla způsobena mimo jiné i tím, že na území Slovenska žilo mnohem méně osob, které nebyly

podle nového zákona jeho občany *ex lege*, tedy bývalých českých republikových občanů (3500 osob).

## 5. závěry srovnání

**a. Obecné.** Ze srovnání jednotlivých zemí můžeme vyvodit některé poznatky. Srovnání je třeba činit nejenom v kontextu právním, ale obecně v kontextu společenském a historickém.

Nově vzniklé státy vychází z nějaké generální výchozí konstrukce určení státoobčanské množiny. Jako subsidiární prvek pak použijí opční, popřípadě zjednodušený naturalizační režim. Oba dva prvky mají aspekt praktický a aspekt ideově deklarační. Státoobčanský režim jako celek pak má samozřejmě dopad sociální.

Lze vypořádat, že existovala-li ve státě-předchůdci nějaká právní konstrukce, ze které by bylo možné odvodit občanství, nástupnický stát jí skoro jistě využije jako výchozí pozici. Toto lze demonstrovat na nástupnických státech Rakouska-Uherska (domovské právo), Jugoslávie a Československa (republikové občanství). Podobnou tendenci lze zaznamenat i v postsovětských státech, které vycházely až na pobaltskou výjimku z registrovaného trvalého pobytu. Pobaltské země, které vyšly ze státoobčanské množiny ke dni sovětské okupace, jsou spíše výjimkou, která byla motivována zejména politicky deklaračně. Ve většině případů tedy platí, že definice výchozí množiny občanů je motivována především prakticky (z hlediska státu), zatímco politicky ideová hlediska jsou řídkou výjimkou. Pobaltí jí samozřejmě je.

V případě subsidiárně použitého opčního nebo naturalizačního režimu je vzájemný vztah

a) praktických přístupů, které reflektují sociální potřeby mající charakter důsledků existence společného státu, a

b) politických a ideových motivů, které souvisejí s hodnotovou orientací nového státu,

mnohem komplikovanější. To je patrné z velmi širokého spektra použitých přístupů k možnostem opcí občanství nového státu. Ve všech třech pojednávaných případech (s výjimkou Rakouska-Uherska) platí, že i širokého v rámci jednoho původního federálního útvaru.

Celá výslednice je pak zvenčí ovlivňována nátlakem mezinárodního společenství, popřípadě jeho jednotlivých členů. Úspěšnost nátlaku nesvědčí o ničem jiném než o faktickém vlivovém a mocenském potenciálu jednotlivých zemí. Popřípadě může svědčit o vztazích mezi státy. V tomto ohledu jsou příkladem nástupnické státy Rakouska-Uherska, které byly závislé na uznání a obecné podpoře Západu, a proto se zavázaly v mezinárodních dokumentech k jednotnému a ideově relativně neutrálním postupu. Podobným příkladem je Bosna a Hercegovina, jejíž současná existence je velmi závislá na podpoře garantů daytonské dohody, kteří si vymohli své podmínky.

Dalším zvláštním příkladem je Turkmenistán, který připustil dvojí občanství kvůli vztahům s Ruskou federací, která měla zájem na podpoře svých občanů v Turkmenistánu. Turkmenistán je jinak země, která se v postsovětském prostoru nejvíce blíží modelu totalitního státu. Takové státy zpravidla nebývají nakloněné dvojímu občanství.

Jiné státy, na které byl také činěn nátlak mezinárodním společenstvím, přistoupily zpravidla k revizi státoobčanského režimu až po dosažení vnitřního konsensu. Obecná rezistence nových států k nátlaku stran státoobčanské problematiky je zjevná při srovnání s jinými srovnatelnými oblastmi nátlaku, jako jsou politické a právní standardy, které se týkají demokratických, popřípadě lidskoprávních principů.

Samotný vztah mezi ideovým a pragmatickým aspektem nemusí být vždy kontradiktorní, může tomu být i naopak. Některé státy stanovily svoji státoobčanskou politiku tak, že překračovala předpokládané očekávání řešení sociálních vztahů souvisejících se společným státem, a bylo to v souladu s jejich státní doktrínou. Příkladem je Ruská federace, která se snaží být v některých ohledech hlavním mocenským následníkem Sovětského svazu.

Je nepochybné, že státoobčanská úprava je jedním z možných měřitelných kritérií při posuzování, zda se nový stát hlásí ke státním tradicím svého předchůdce. Nejmarkantnější je příklad katalogu postsovětských zemí. Kromě posuzování vztahu k „odkazu“ slouží i jako obecný ukazatel hodnot nově vzniklého státu, popřípadě jeho patologických jevů, které obecně souvisejí s odlišováním na „my“ a „oni“ či jinými exkluzivistickými přístupy.

**b. Česká republika** je v kontextu celé analýzy státem, kde převládly spíše izolacionistické tendence a pocity výlučnosti ve vztahu k bývalým spoluobčanům. Ve srovnání se Slovenskem dokonce výrazně. Často zdůrazňovaná kontinuita české státnosti s československou je v kontextu státoobčanské problematiky pouhým mýtem. Slovensko, které dalo možnost všem bývalým československým občanům stát se jeho občany, projevilo v tomto ohledu mnohem větší smysl pro kontinuitu. Otázka kontinuity obyvatelstva je zvěčného hlediska jedním z nejvýznamnějších aspektů, vzhledem k tomu, že obyvatelstvo je jedním z pojmotvorných znaků státu.

Kromě jiného neposloužil český přístup ani jako obecná vizitka české společnosti před mezinárodním, ale i mnohým jiným společenstvím. Ve srovnání se jinými srovnatelnými pojednávanými státy zaujímá Česká republika z hlediska schopnosti vyrovnat se s novou státností místo někde před Pobaltím a Chorvatskem, které samy jsou na pomyslném konci, a Makedonií. V požadavku beztrestnosti je dokonce Česká republika zcela výjimečná. Smutným faktem je, že díky své jinak dobré pověsti sloužila zmíněným státům jako argument v polemice s různými kritikami.

## IV. závěry, úvahy *de lege ferenda*

Konkrétní výhrady jsem uvedl v jednotlivých částech kritické analýzy a v komparativní analýze. Celkově lze konstatovat, že zákon je špatný. Jeho pozitivní přínos tkví zejména v jeho vývoji a možnostech vyvodit z něj nějaké ponaučení. Domnívám se, že je třeba jej změnit. A to úplně. Změna státoobčanského zákona není otázkou jedné diplomové práce, ani sebelepšího týmu odborníků, ale politického konsensu. Tato práce je tedy pouze pokusem o příspěvek do diskuse nad státoobčanskou problematikou. Každá bytost je samozřejmě komplexní, a proto nelze odlišit vědecký a občanský aspekt tohoto příspěvku do rozpravy.

Nejprve je třeba si položit otázku, na jakých principech bude státoobčanské právo založeno. Téměř vyhraněně statusové pojetí neobstojí před současným trendem vývoje české společnosti. Pluralita sociálních vztahů je čím dál tím pestřejší, a proto by měla státoobčanská úprava respektovat tuto skutečnost a být flexibilnější. Totéž platí o zásadě jednoho občanství.

Hlavní zásady státoobčanské úpravy vycházejí z poznatků a názorů, ke kterým jsem došel ve své práci. Následují:

- Spíše technická otázka zní, zda upravit státoobčanskou problematiku běžným nebo ústavním zákonem. Domnívám se, že cesta běžného zákona je přijatelnější. Nespornou výhodou běžného zákona je, že je přezkoumatelný Ústavním soudem z hlediska ústavních principů.
- Zachovat *ius sanguinis* jako nosný princip určování státního občanství, včetně adopční doložky. Uprchlík či bezdomovec s faktickým pobytem trvalého charakteru na území ČR postaví pro tyto účely na roveň českému občanovi bez ohledu na to, zda se dítě narodí na území ČR. Princip *ius soli* by se měl rozšířit na všechny osoby, které se na území ČR a které nenabudou z titulu svého narození jiné občanství. Tento přístup by spravedlivěji reflektoval potenciální příslušnost novorozeňat k české společnosti. Analogicky upravit nabytí občanství osvojením osobami, které žijí na území České republiky
- Zavést do státoobčanské úpravy podobný institut jako vydržení v soukromém právu. Ten by vytvářel právní fikci nabytí občanství osobou, která byla úřady nějakou dobu (kupř. pěti let) za občana považována. Tento princip by se vztahoval na osoby, které vdaném stavu setrvaly v dobré víře a nezaviněně (z hlediska objektivního, nikoliv subjektivního). Tento institut se v právních řádech jiných států vyskytuje. Právo by vytvářelo prostředí větší právní jistoty pro účastníky státoobčanských a na státním občanství závislých právních vztahů.
- Ponechat současnou úpravu pozbytí státního občanství prohlášením. Nedá se jí v zásadě nic vytknout.
- Zavést právní fikci nenabytí českého občanství osobami, které žily v dobré víře, že nejsou českými občany, a poté, co zjistily, že jimi jsou, je pozbyly prohlášením ve stanovené lhůtě (kupř. pěti let). Tato možnost by měla být poskytnuta pouze osobám starším osmnácti let a začátek běhu lhůty by byl stanoven k dovršení 18 let věku. Bylo by třeba upravit ochranu práv nabytých před pozbytím, popřípadě fikci vyloučit v případě, že osoba dobrovolně učiní právní úkon vázaný na občanství nebo sama tyto účinky vyloučí. Tento přístup by vytvářel prostředí větší právní jistoty pro účastníky státoobčanských vztahů.
- Zrušit koncepci jednoho občanství. Vyloučí se tím všechny problémy, které jeho uplatňování provází. V případě podržení koncepce, umožnit dvojí občanství také osobám, které je nabudou v souvislosti s historicky odůvodněnými důvody, jako osoby žijící na Těšínsku (polské občanství) či Hlučínsku (německé spolkové občanství).

K tomu poznamenávám, že v jiných zemích, kde doposud existovala koncepce jediného občanství, se již opouští; kupříkladu v Německu, Nizozemí. Popřípadě již byla opuštěna; například v Maďarsku, Francii, USA a dalších. Rovněž „historizující“ výjimky existují.

Právní úprava připouštějící vznik dvojího občanství by více reflektovala rozmanitost životních osudů bez zbytečných zásahů. Případné komplikace, které způsobuje dvojí občanství, lze odstranit jinak.

- Změnit zcela koncepci nabývání státního občanství na žádost. Stanovit okruh podmínek, na jejichž základě lze žádost podat. Vymezit okruh důvodů, pro něž lze občanství odmítnout; kupř.: bezpečnostní důvody nebo stav, kdy podmínky pro udělení jsou splněny pouze formálně a jejich naplnění neodpovídá účelu zákona. Případně zamítavé rozhodnutí nechat věcně přezkoumat soudem, před nímž by musel správní orgán důvody zamítnutí dokázat a obhájit. Zájmy, které hájí ministerstvo vnitra, jsou totiž jiné než zájmy celého státu, popřípadě společnosti jako celku, nicméně jsou zcela legitimní. Případně soudní řízení by více odpovídalo této konstrukci, kdy soud by zvažoval případ v obecném kontextu daného případu a zákona. Ministerstvo vnitra jako účastník řízení by přirozeně hájilo zájmy, které by vyplývaly z jeho poslání a existence (rozbor není právní, ale sociologický).

Ve většině západních moderních státoobčanských úprav je takový postup předpokládán. Věcná přezkoumatelnost každého rozhodnutí nezávislým orgánem je i obecný požadavek právního státu.

Přínosem bude nepochybně výrazný posun v posílení právní jistoty žadatelů.

- Upřesnit v zákoně pojmy. Zejména, co se považuje za pobyt apod. V této souvislosti se přikláním k tomu, aby požadavek koncesovaného pobytu byl nahrazen požadavkem faktického pobytu trvalého charakteru. Integrovaní potenciál není závislý na povolení cizinecké policie, ale na skutečnosti, že někdo v zemi pobývá. Upřesnění rovněž posílí právní jistotu.

- Vytvořit koncepci imigrační a cizinecké politiky a tuto integrovat se státoobčanskou problematikou. V této souvislosti zvážit, zda umožnit výkon některých práv i cizincům, kteří v ČR nějakou dobu pobývají. Kupříkladu právo volit a být volen do zastupitelstev obcí. Tyto možnosti vytvářejí lepší předpoklady pro politickou socializaci imigrantů.

- Zavést výhodnější naturalizační režim pro bývalé české a československé občany a jejich potomky. Jejich integrační potenciál je nepochybně vyšší.

- Uvést státoobčanské právo do souladu s mezinárodním právem. Vypovědět stávající dvojstranné smlouvy, které jsou již zastaralé, mnohdy i využívané či porušované. Ratifikovat Evropskou úmluvu o občanství a implementovat ji. Standardy v ní zakotvené jsou kvalitní a na vysoké úrovni.

- Snažit se při tvorbě nové státoobčanské úpravy o maximální transparentnost a srozumitelnost právních pravidel. Tento aspekt je ve srovnání s jinými právními oblastmi významnější s ohledem na specifikum faktických adresátů normy. Většina osob se státoobčanskou problematikou setká pouze jednou, tedy poprvé a naposled. Vzhledem k tomu, že jde o normu, která není masově používaná, je méně pravděpodobné, že její časté používání ji bude v praxi upřesňovat a v případných konfliktech vyhodnocovat a následně výkladově odstraňovat nepřesnosti a nedostatky její faktické aplikace, popřípadě jí samé.

Toto je letmý přehled zásad, na nichž by měla být založena nová státoobčanská úprava odpovídající západoevropskému vývoji a nejnovějším standardům. V případě právní, politické, popřípadě obecné společenské diskusi by se nepochybně objevilo mnohem více námětů na zpřesnění, popřípadě vylepšení nastíněného záměru.

Je samozřejmě otázka, jak a zda vůbec bude státoobčanská právní úprava reformována. Politická, ale i odborná vůle k tomuto kroku je bohužel v současné době minimální.

na Královských Vinohradech a v Karlíně  
říjen 2000

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY:

- Vladimír Adamus: K zákonu o státním občanství; Správní právo 1995 č. 4, str. 240
- G. A. Almond, G. B. Powell: Comparative Politics; Boston and Toronto 1966
- A. B. Багдасарян: Конституции стран – членов СНГ; Мхитар Гош, Ереван 1997
- Henry Campbel Black: Blackův právnický slovník; Victoria Publishing; Praha 1993
- Gérard Cornu: Vocabulaire Juridique; Presses universitaires de France, Paris 1987
- Citizenship and Prevention of Statelessness Linked to the Disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia EUROPEAN SERIES Volume 3, No 1, June 1997; UNHCR, Regional Bureau for Europe, Switzerland, Geneva 1997
- Citizenship in the Context of Dissolution of Czechoslovakia; EUROPEAN SERIES Volume 2, No 4, September 1996; UNHCR, Regional Bureau for Europe, Switzerland, Geneva 1996
- Jan Černý, Václav Červenka: Státní občanství ČSSR; ORBIS, Praha 1963
- Jan Černý, Miloš Valášek: České státní občanství; Linde Praha a. s., 1996
- Ex Post Facto* Problems of *The Czech Citizenship Law*; Commission on Security and Cooperation In Europe of House of Representatives of USA; *September 1996*
- Ernest Gellner: Podmínky svobody, Občanská společnost a její rivalové; CDK, Brno 1998
- Jiří Hromada, Zdeněk Madar a kol.: Právnický slovník (2díly); ORBIS, Praha 1972
- Jan Keller: Sociologie organizace a byrokracie; SLON, Praha 1996
- Vladimír Klokočka: Ústavní systémy evropských států; Linde Praha a. s., 1996
- Viktor Knapp: Teorie práva; C. H. Beck, Praha 1995
- Zdeněk Madar a kol.: Slovník českého práva, 2. vydání; Linde Praha a. s., 1999
- Jiří Malenovský: Mezinárodní právo veřejné, obecná část; Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk; Brno 1997
- Hans J. Morgenthau: Scientific Man vs. Power politics; The University of Chicago Press; Chicago, Illinois 1947
- Nationality in Relation to the Succession of States, A/CN. 4/L. 573; International Law Commission; United Nations, Mars 1999
- Ottův slovník naučný, Osmnáctý díl (kolektiv); J. Otto, Praha 1902
- Václav Pavlíček – Jiří Hřebejk: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář; Linde Praha a.

s., 1998

Václav Pavlíček a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl; Linde Praha a. s., 1998

Václav Pěchota: Otázky dvojího státního občanství ve světle československo-americké smlouvy z roku 1928 a amerického práva; Právník č. 7/1995.

právní databáze UNHCR, konkrétně texty zákonů o občanství zemí bývalého SSSR

Jiří Příbáň: Sociologie práva; Sociologické nakladatelství, Praha 1996

Rapport des experts du Conseil de l'Europe sur les lois de la République tchèque et de la Slovaquie relatives à la citoyenneté et leur mise en œuvre et réponses des Gouvernements de la République tchèque et de la Slovaquie; Conseil de l'Europe, Strasbourg, le 13 novembre 1995

Jean Jacques Rousseau: O společenské smlouvě; Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, Praha 1949

Сборник двухсторонних и многосторонних договоров государств СНГ и Балтии по вопросам гражданства; UNHCR; Киев 1999

Slovník veřejného práva československého (kolektiv); Polygrafia – Rudolf M. Rohler, Brno 1932

Vladimír Verner: Státní občanství a domovské právo republiky Československé; Právnícké nakladatelství V. Tomsy; Praha 1947

Леонид Дмитриевич Воеводин: Юридический статус личности в России; Издательство Московского университета; Москва 1997

Ina Zoonová: Zpráva o zákonu o českém občanství - Důsledky zákona o občanství pro českou romskou komunitu; Nadace Tolerance, Praha květen 1994

Zpráva ČHV o stavu lidských práv v České republice v roce 1998; Český helsinský výbor, Praha 1999; také na <http://www.helcom.cz>