

1 DOSAVADNÍ STAV ZKOUMÁNÍ

Hannah Arendtová¹ kdysi poznamenala, že „občanství je právo mít práva“, neboť na zemi už nezbylo žádné místo mimo státy, kde by se tato práva mohla realizovat. Kdo však jsou občané konkrétního státu a za jakých podmínek lze mezi dosavadní občany přijmout cizince?

Oblast rozhodování o naturalizaci zůstává i přes pokračující evropskou integraci v jiných právních oblastech stále ještě ostrůvkem výlučného rozhodování dotyčného státu. Východisko mezinárodního práva lze vyčíst z jedné z prvních multilaterálních smluv upravujících otázky státního občanství – z Úmluvy o některých otázkách střetů zákonů týkajících se státních občanství.² Smluvní státy se dokázaly shodnout jen na několika výchozích principech, z nichž ten zásadní je uveden hned v čl. 1, totiž že „*je věcí každého státu určit podle svého vlastního práva, kdo jsou jeho občané. Toto zákonodárství musí být uznáno jinými státy za podmínky, že je v souladu s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem a právními zásadami všeobecně uznanými v oboru státního občanství.*“ Podobně pak podle preambule rezoluce Valného shromáždění Organizace spojených národů z roku 2000 O příslušnosti fyzických osob ve vztahu k sukcesi států³ je státní občanství „*v zásadě upraveno vnitrostátním právem při zachování mantinelů daných mezinárodním právem*“. Doktrína opakovaně zastává názor, že státní občanství je v zásadě otázka vnitrostátního práva.⁴ Při tomto postoji setrval rovněž německý Spolkový ústavní soud ve svém rozsudku týkajícím se Lisabonské smlouvy. Podle něj „*patří určení vlastního státního občanství k podstatným náležitostem demokratického utváření suverénního státu a musí zůstat v dispozici členským státům*“.⁵

V posledních dvou dekadách se Česká republika stala jednou ze zemí, kam směřuje imigrace. V roce 2012 mělo v České republice povolen trvalý pobyt přes 214 000 cizinců. Tento rok bylo přitom naturalizováno jen 1 565 cizinců (údaj bez

¹ ARENDTOVÁ, H. *Původ totalitarismu*. Praha: Oikonomen, 1996, s. 413–417.

² Úmluva ze dne 12. 4. 1930. Nenašla bezprostředně velké uplatnění – ratifikovalo ji nebo k ní přistoupilo jen 19 států a Československo mezi ně nepatřilo. Přesto se mnohé myšlenky v ní uvedené staly uznávanými principy mezinárodního práva a posléze byly zakotveny v jiných mezinárodních smlouvách.

³ A/RES/55/153.

⁴ Např.: HAILBRONNER, K. *Nationality in Public International Law and European Law. IMISCOE Research*. Amsterdam University Press, 2005, s. 52.

⁵ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 30. 6. 2009, *NJW* 2009, 2267, odst. 249.

žadatelů ze Slovenské republiky).⁶ Česká republika se tak řadila mezi země s nejnižší mírou naturalizace (*citizenship acquisition rate*)⁷.

Jak k tomu poznamenává Andrea Baršová: „*Imigranti nejsou nazíráni jako potenciální občané, nýbrž jako permanentní cizinci.*“ Stejná autorka pak k tomu dodává: „*Vzhledem k tomu, že naturalizace není ze strany státu nazírána jako důležitá otázka, nejsou ani zaváděna konkrétní opatření k usnadňování naturalizace.*“⁸

Skutečným důvodům, které vedly k zamítnutí či vyhovění žádosti o naturalizaci, nebyla dosud v doktríně věnována patřičná pozornost. Přístup Ministerstva vnitra v minulosti vyvolával mnoho otázek, když v řadě případů nebylo zřejmé, jakými hledisky se toto ministerstvo při svém rozhodování řídilo. Věc byla zkomplikována tím, že správní soudy se zpočátku stavěly k možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí naturalizace odmítavě a setrvaly na názoru, že státní občanství je milostí státu, na niž neexistuje právní nárok, a tudíž není přípustný ani soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o státní občanství. Tento postoj byl překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.⁹ Žadatel o udělení státního občanství České republiky je legitimován k žalobě proti rozhodnutí, jímž mu státní občanství nebylo uděleno, tvrdí-li, že v řízení o jeho žádosti byla porušena jeho práva účastníka správního řízení.

Literatura k problematice státního občanství České republiky je poměrně skromná. Na rozdíl např. od SRN¹⁰ lze za poslední půl století najít k otázce státního občanství jen několik málo publikací. Podrobnou historickou, tj. vertikální komparaci československého a českého státního občanství nabízí publikace autorů Jana Černého a Václava Červenky,¹¹ na niž později navázala další publikace Jana Černého, tentokrát ve spoluautorství s Milošem Valáškem.¹² Na tyto dnes již v podstatě historické publikace dále navázal komentář k zákonu o státním občanství autorů

⁶ Ministerstvo vnitra, *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace na území České republiky v roce 2012*. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2016.aspx>.

⁷ Tento údaj udává počet udělených státních občanství na 100 cizinců žijících v dané zemi.

⁸ BARŠOVÁ, A. Naturalization Procedures for Immigrants – Czech Republic. *EUDO Citizenship Observatory*. Florencie: Evropský univerzitní institut, 2013. Dostupné z: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=CITIMP%20Czech%20Republic.pdf>.

⁹ K tomu blíže viz: MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*. 2005, č. 2, s. 137 an. Dále též: ŠIMÍČEK, V. *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik – Ausgewählte Probleme. Jahrbuch für Ostrecht*. Band 50 (2009) 2. Halbband, s. 362 an.

¹⁰ Za ukázkou toho nejlepšího, co bylo v německé doktríně o státním občanství napsáno, považují vynikající publikaci emeritního profesora Ingo von Münch, ve které shrnul výsledky svého celoživotního bádání: MÜNCH, Ingo, von. *Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft*. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2007.

¹¹ ČERNÝ, J., ČERVENKA, V. *Státní občanství ČSSR*. Praha: Orbis, 1963.

¹² ČERNÝ J., VALÁŠEK, M. *České státní občanství*. Praha: Linde Praha, a. s., 1996.

Miloše Valáška a Viktora Kučery.¹³ Nověji pak byly vydány opět spíše historicky zaměřené publikace právního historika Františka Emmerta.¹⁴ O průběhu naturalizace v současné době pak nelze najít téměř žádnou odbornou literaturu. Tuto mezeru vyplňují některé příručky nevládních organizací – ty jsou nicméně zaměřené spíše na praktickou pomoc samotným žadatelům. Na některé praktické problémy poukazuje i Libor Kučera v publikaci *Cizinecké právo*,¹⁵ ve které je udělování státního občanství věnována jedna z kapitol. Velmi podrobnou analýzu judikatury, zejména pak Nejvyššího správního soudu, publikoval Jan Potměšil na internetovém blogu.¹⁶ Konkrétně otázkou soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení státního občanství České republiky se podrobněji zabývali Vojtěch Šimíček a Pavel Molek.¹⁷ Novější doktrínu pak zaujaly některé dílčí otázky, jako možnost odnětí státního občanství či zrušení jeho udělení¹⁸ nebo otázka soudní výluky v případech, kdy žadatel představuje ohrožení bezpečnosti státu.¹⁹ Vliv státního občanství na volební právo pak bylo předmětem některých dalších výzkumů²⁰ a zpráv FIDE.²¹

Ironií tak je, že v rámci literatury o proceduře udělování státního občanství České republiky je nutné především zmínit publikace, které ani nebyly primárně sepsány pro českou odbornou veřejnost, nýbrž byly publikovány v rámci mezinárodního výzkumu EUDO Observatory on Citizenship při Evropském univerzitním institutu. Jde o dva příspěvky od Andrey Baršové publikované v angličtině.²² Obě publikace, přesto že jsou mimořádně kvalitní, stále zůstávají spíše „reportem“ o českém státním občanství určeným zahraničním čtenářům.

¹³ VALÁŠEK, M., KUČERA, V. *Státní občanství. Komentář*. Praha: Linde, 2006.

¹⁴ EMMERT, F. *Dvojí občanství v českém právu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014; EMMERT, F. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016.

¹⁵ KUČERA, L. In: ČIŽINSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde, 2012, s. 318–344.

¹⁶ POTMĚŠIL, J. Judikatura (převážně NSS) a další prameny k otázkám (ne)udělení státního občanství ČR, se zvláštním zřetelem ke správnímu uvážení. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.com/search?q=judikatura+ke+st%C3%A1tn%C3%ADmu+ob%C4%8Danstv%C3%AD>.

¹⁷ MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. Udělování státního občanství – na cestě od milosti státu k soudně přezkoumatelnému správnímu uvážení. *Právník*. 2005, č. 2, s. 137 an.

¹⁸ KANDALEC, P. Zrušení podloudně získaného státního občanství. *Jurisprudence*. 2009, č. 5, s. 28–35. A nověji pak: KINDLOVÁ, M., HONUSKOVÁ V. Odnímání občanství, nebo jeho alternativy? In: ŠTURMA, P., TYMOFEYEVA, A. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv. Studie z lidských práv*. Praha: Právnícká fakulta UK, 2017, s. 76–95.

¹⁹ KINDLOVÁ, M. Ústavnost soudní výluky u neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu? *Správní právo*. 2015, č. 7–8, s. 404–419; KAŠTYL, M. Neudělení státního občanství kvůli ohrožení bezpečnosti státu: měl by žadatel znát důvody? *Správní právo*. 2017, č. 1, s. 14–29.

²⁰ KANDALEC, P. Access to Electoral Rights – Czech Republic. *EUDO Citizenship Observatory*. Florencie: Evropský univerzitní institut, 2013.

²¹ BOUČKOVÁ, P., KANDALEC, P. *FIDE 2014 – Topic 2 – Union Citizenship: Development, Impact and Challenges*. Copenhagen: University of Copenhagen, 2013.

²² BARŠOVÁ, A. Naturalization Procedures for Immigrants – Czech Republic. *EUDO Citizenship Observatory*. Florencie: Evropský univerzitní institut, 2013.

BARŠOVÁ, A. Report on Citizenship Law – Czech Republic. *EUDO Citizenship Observatory*. Florencie: Evropský univerzitní institut, 2013.

Při přípravě tohoto výzkumu hrálo roli i to, že rok 2014 je v oblasti státního občanství zlomový, neboť nabyl účinnosti nový zákon o státním občanství (ZSO). Ve vztahu k aplikaci nové státoobčanské úpravy se tedy nabízela celá řada **výzkumných otázek**:

1. Bude nový zákon o státním občanství celkově znamenat zpřísnění či zmírnění podmínek pro naturalizaci?
2. Jak se aplikace nového zákona projeví na počtu naturalizovaných osob?
3. Změní se s účinností nového zákona složení naturalizovaných osob dle jejich dosavadního státního občanství?
4. Jak široká byla doposud diskrece Ministerstva vnitra při rozhodování o naturalizaci a jak široká bude tato diskrece za účinnosti nového zákona?
5. Jak často a jakým způsobem budou aplikovány některé (privilegované) varianty naturalizace?
6. Jak budou na novou praxi Ministerstva vnitra při rozhodování o naturalizaci reagovat soudy?
7. Jak často bude zamítnutí žádosti o naturalizaci opřeno o závěr, že žadatel „ohrožuje bezpečnost státu“?

K těmto výzkumným otázkám čtenář dostane v závěru této knihy odpovědi. Už nyní ale lze prozradit, že nová úprava zásadní změnu nepřinesla, a to z toho prozaického důvodu, že již za účinnosti úpravy předchozí aplikovalo Ministerstvo vnitra některé z pravidel, která byla výslovně zakotvena až v novém zákoně o státním občanství České republiky. Výzkumná část této knihy tedy nebude věnována zvláště nové a zvláště staré úpravě, nýbrž bude věnována jednotlivým důvodům zamítnutí. A teprve u konkrétních důvodů pro zamítnutí bude rozlišeno, zda se jedná o důvody zákonem (ať tím novým či tím předcházejícím) výslovně předvídané.

2 NATURALIZACE – OBECNĚ

Již v úvodu bylo vymezeno, že předmětem tohoto výzkumu bude naturalizace toli-ko v České republice. Přesto, aniž by se jednalo o pokus o jakoukoliv horizontální komparaci, bude tato kapitola věnována i nahlédnutí do zahraničí a vysvětlení ně-ktých základních pojmů, se kterými bude dále pracováno. Souhlasím s Michalem Bobkem, který, byť v jiném kontextu, vyslovil myšlenku, že „*srovnávací argument nabízí pouze paletu možností. Danou paletu možností je pak vždy nutné naplnit „do-mácími“ hodnotami a cíli. Ty pak určí, ke kterému z možných modelů se přiklonit a proč. V pozadí je nicméně vždy vnitřní (domácí) hodnotová volba.*“²³ Již předem lze prozradit, že úprava státního občanství České republiky není v žádném ohledu extrémní a ve srovnání s úpravami jinými ji můžeme hodnotit jako poměrně nepře-kvapivou a průměrnou. Nepřekvapivá a průměrná však nebudou některá zjištění vyplývající ze zde provedeného výzkumu tak, jak o nich bude pojednáno v dalších kapitolách. Podívejme se však nejdříve, v jakých mantinelech se naturalizace v Čes-ké republice vlastně pohybuje.

2.1 Právo vnitrostátní a právo mezinárodní

Jak již bylo výše zmíněno, východisko mezinárodního práva lze vyčíst z jedné z prvních multilaterálních smluv upravujících otázky státního občanství – z Ha-gaské úmluvy o některých otázkách střetů zákonů o státním občanství, v níž se smluvní státy dokázaly shodnout jen na několika výchozích principech, z nichž ten zásadní je uveden hned v čl. 1, totiž že „*je věcí každého státu určit podle svého vlastního práva, kdo jsou jeho občané. Toto zákonodárství musí být uznáno jiný-mi státy za podmínky, že je v souladu s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem a právními zásadami všeobecně uznanými v oboru státního občanství.*“ Podobně pak podle preambule rezoluce Valného shromáždění Organizace spoje-ných národů z roku 2000 O příslušnosti fyzických osob ve vztahu k sukcesi států je státní občanství „*v zásadě upraveno vnitrostátním právem při zachování mantinelů daných mezinárodním právem*“.

Kde jsou ony mantinely dané vnitrostátnímu právu právem mezinárodním, se po-kusil vymezit Mezinárodní soudní dvůr v dnes již klasickém rozsudku *Nottebohm*

²³ BOBEK, M. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). *Právní rozhledy*. 2011, č. 14, s. 506.

z roku 1955.²⁴ Dle něj je státní občanství „právním svazkem, jehož základem je sociální skutečnost přimknutí, skutečné spojení existence, zájmů a pocitů spolu s existencí vzájemných práv a povinností“. Příběh, který tomuto závěru předcházela, lze shrnout do několika vět: Pan Nottebohm, německý občan narozený v roce 1881 v Německu a žijící téměř celý život v Guatemale, si na začátku 2. světové války uvědomil, že jeho německé občanství mu může být přítěží. Navštívil tedy Lichtenštejnsko, kde mu bylo již po 11 dnech na základě výjimky uděleno lichtenštejnské občanství (ačkoliv klasická doba pobytu potřebná k naturalizaci tehdy byla v Lichtenštejnsku 3 roky). Následně se vrátil do Guatemaly. Měl ovšem smůlu (pramenící zřejmě také z toho, že měl značný majetek) – Guatemala jeho lichtenštejnské občanství neuznala, považovala jej stále za německého občana a jeho majetek zkonfiskovala. Zbytek války strávil pan Nottebohm v internaci v Guatemale a posléze v USA. Pan Nottebohm přitom nabytím lichtenštejnského občanství nepochybně podle tehdejší německé úpravy své dosavadní německé občanství pozbyl, takže byl od té doby již pouze občanem neutrálního státu – Lichtenštejnska. Po válce podalo Lichtenštejnsko u Mezinárodního soudního dvora proti Guatemale (a také proti USA) žalobu. Ta byla zamítnuta, byť nikoliv jednomyslně (jedenácti hlasy proti třem). Soud konstatoval, že občanství nabyté bez „opravdového pouta“ (*genuine link*) mezi občanem a státem není hodno respektování ze strany ostatních států.

Závěry z případu *Nottebohm* však doznávají stále větších trhlin a dnes je již vůbec nelze aplikovat v rámci Evropské unie (srov. případy *Zhu a Chen*²⁵ a *Micheletti*). Zvláštní pozornost pak zaslouží zejména rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2. 3. 2010 ve věci *Rottmann* a jemu předcházející vynikající stanovisko generálního advokáta P. Madura.

Doktrína opakovaně zastávala názor, že státní občanství je v zásadě otázka vnitrostátního práva.²⁶ Při tomto postoji setrval rovněž německý Spolkový ústavní soud ve svém rozsudku týkajícím se Lisabonské smlouvy. Podle něj „patří určení

²⁴ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora z 6. 4. 1955.

²⁵ Rozsudek Evropského soudního dvora ve věci *Zhu a Chen* ze dne 19. 10. 2004, C-200/02. Šlo o otázku, zda jsou ostatní země EU povinny respektovat státní občanství Irské republiky získané na základě *iure soli* v situaci, kdy jednání matky-rodičky neslo známky účelovosti. Příběh vypadal následovně: Paní Chen, čínská státní příslušnice, která pobývala nelegálně ve Velké Británii, se vypravila porodit své dítě (holčičku Zhu) do Belfastu. Vzhledem k tehdy platnému irskému právu nabyla tato holčička irské státní občanství (stranou tu ponechme onen pozoruhodný fakt, že Severní Irsko, kde se Belfast nachází, není součástí Irské republiky, a přesto právní řád Irské republiky považoval tam narozené osoby za své státní občany). Následně se paní Chen se svojí holčičkou chtěla usadit ve Velké Británii, na což by měla jakožto matka občana Evropské unie nárok. Příslušné imigrační úřady Velké Británie se proti takovému postupu bránily a poukazovaly na účelovost porodu v Severním Irsku. Evropský soudní dvůr ovšem námitky Velké Británie odmítl. Poukázal na to, že nebyl nikým zpochybněn fakt, že holčička Zhu nabyla dle irského práva irské státní občanství. Potom ovšem dle názoru soudu nemůže žádný členský stát podmiňovat práva vyplývající z tohoto státního občanství dalšími dodatečnými kritérii, byť by se mohlo jednání dotyčné osoby zdát poněkud účelovým.

²⁶ Např. HAILBRONNER, K. *Nationality in Public International Law and European Law. IMISCOE Research*. Amsterdam University Press, 2005, s. 52.

vlastního státního občanství k podstatným náležitostem demokratického utváření suverénního státu a musí zůstat v dispozici členským státům“.²⁷

Přesto se objevují i názory, které toto setrvalé dogma zpochybňují. M. Kindlová ve svém článku Státní občanství v nových pohledech z roku 2017 nabízí přehled autorů otevírajících debatu na toto téma. Pokládá otázku, z čeho vlastně pramení právo státu rozhodovat o tom, kdo je a kdo není jen na základě svého narození hoděn členství ve státě: „V dnešní demokratické teorii se jako východisko často uvádí princip, podle něhož se má demokratické rozhodování vyznačovat tím, že se na něm podílí (může podílet) ten, kdo takovému rozhodnutí podléhá. V případě dnešních států však skupinu osob, které určitému rozhodnutí podléhají, budou tvořit i osoby, které narozením občanství nezískaly.“ Zmíněná autorka pak uzavírá, že se tak dostáváme do argumentace v kruhu – „protože tvrdíme, že stát může rozhodovat o tom, koho přijme za svého člena, ale problém je samotné určení, kdo má vlastně o členství rozhodovat“.²⁸

V případě extrémního porušení mezinárodního práva však výše uvedené pravidlo, že jsou to jen státy samotné, kdo určují okruh svých občanů, nemusí platit. Tato otázka vyvstala v případě *Oppenheimer v. Cattermole (Inspector of Taxes)* z roku 1975. Anglické soudy se tu zabývaly účinky nacistických zákonů, podle kterých stěžovatel (pan Oppenheimer) jakožto Žid nacházející se v zahraničí v roce 1941 pozbyl automaticky německého občanství. Pan Oppenheimer byl v roce 1948 naturalizován ve Velké Británii. Později obdržel také určité finanční odškodnění z Německa. Následně se stala relevantní otázka jeho německého občanství – pokud by měl totiž jen občanství Velké Británie, stihala by ho ve Velké Británii z tohoto odškodnění daňová povinnost. Pokud by však měl obojí občanství, byl by daňové zátěže zbaven s ohledem na smlouvu o zamezení dvojího zdanění uzavřenou mezi oběma státy. Anglické soudy tu konstatovaly, že „legislativa cizího státu, která zbavuje své občany státního občanství na pouhém rasovém základě, je v tak příkrém rozporu s mezinárodním právem a představuje tak vážný zásah do lidských práv, že ji anglické soudy vůbec nemůžou uznat za platné právo“. Nutno však dodat, že právní úprava SRN po 2. světové válce tyto křivdy napravila, když umožnila dotyčným osobám zpětné získání německého občanství pouhým prohlášením bez časového omezení. A na druhou stranu tato úprava dávala dotčeným osobám prostor tak nečinít a zůstat bez německého občanství.

Stát může být omezen i mezinárodní smlouvou. Taková mezinárodní smlouva však obvykle jen vymezuje určité mantinely naturalizační úpravy. Tak např. čl. 6 odst. 3 Evropské úmluvy o státním občanství stanoví maximální délku požadovaného pobytu na 10 let, čl. 6 odst. 4 dále vyžaduje zjednodušenou naturalizaci pro určité osoby apod.

²⁷ Rozsudek německého Spolkového ústavního soudu ze dne 30. 6. 2009. *NJW* 2009, 2267, odst. 249.

²⁸ KINDLOVÁ, M. Státní občanství v nových pohledech PRVOUK konference. Praha – PF UK, říjen 2016; In: GERLOCH, A., KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.) *Soukromé a veřejné v kontextu institucionálních a normativních proměn práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 244–254.

Existují nicméně i výjimečné situace, kdy je na základě mezinárodní smlouvy stát výslovně ve své úvaze omezen v závislosti na úvaze cizího státu. Uvedme několik příkladů.

V minulosti byla uzavřena řada dvoustranných mezinárodních smluv zapovírajících naturalizaci v jednom smluvním státě, pokud druhý smluvní stát u konkrétní osoby požádal o extradiaci.²⁹ Jak k tomu ovšem poznamenává Kay Hailbronner,³⁰ „*ačkoliv se může zdát, že taková úprava je ospravedlnitelná argumentem, že získávání nových státních občanství by nemělo být prostředkem pro únik trestní spravedlnosti, vyvstávají pochybnosti, zda takováto obecná ustanovení, která činí rozhodnutí o naturalizaci závislá na případném postupu cizího státu, jsou v souladu s mezinárodním konceptem státního občanství a právem jednotlivce na změnu svého státního občanství*“. Ze jsou podobné snahy o uniknutí trestní spravedlnosti v praxi obvyklé, lze mimo jiné ilustrovat i na případu **Rottmann v. Freistaat Bayern**. Pan Janko Rottmann se snažil uniknout svému trestnímu stíhání v Rakousku útekem a naturalizací v SRN. Současná úroveň mezinárodní trestní spolupráce však činí podobné snahy v rámci Evropské unie často spíše úsměvnými, neboť na základě Evropského zatýkacího rozkazu státu ve většině případů předávají své občany k trestnímu stíhání do cizího státu.³¹ Pan Janko Rottmann tak nejenže neunikl trestní spravedlnosti, ale díky tomu, že se jeho případ dostal až před Soudní dvůr EU, bylo

²⁹ Např. německo-francouzská smlouva o vydávání ze dne 29. 11. 1951.

³⁰ HAILBRONNER, K. Nationality in Public International Law and European Law. *IMISCOE Research*. Amsterdam University Press, 2006, s. 49.

³¹ Byť např. v České republice nebyla cesta k Evropskému zatýkacímu rozkazu jednoduchá. Naráží totiž na čl. 14 odst. 4 Listiny, podle jehož věty první má každý občan právo na vstup na území republiky, a podle jehož věty druhé nemůže být občan nucen k opuštění vlasti. Nabízelo se řešení – nejdříve toto ustanovení Listiny novelizovat, ale pro takový počín se nenašla ústavní většina. Nakonec došlo tedy pouze k novelizaci „obyčejného“ zákona – trestního řádu, což na první pohled vyvolávalo pochybnosti o ústavnosti takové úpravy. Ústavní soud se však ve svém nálezu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 přiklonil k tzv. eurokonformnímu výkladu, když konstatoval, že uvedený článek Listiny sice „*zcela jistě znemožňuje vyloučit českého občana ze společenství občanů České republiky, jako demokratického státu, k němuž ho váže pouto státního občanství*“. Zároveň však Ústavní soud dodal: „*Z článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, ve spojení s principem spolupráce, stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy, včetně ústavy, interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který České republika převzala v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku... Není opodstatněné tvrzení, že by vnitrostátním přijetím Evropského zatýkacího rozkazu byl narušen trvalý vztah mezi občanem a státem. Občan předaný k trestnímu stíhání do členského státu EU zůstává, i v době trvání tohoto řízení, pod ochranou českého státu. Evropský zatýkací rozkaz umožňuje toliko časově omezené předání občana k jeho stíhání v členském státě EU pro konkrétně vymezený skutek, přičemž po skončení tohoto řízení mu nic nebrání vrátit se zpět na území ČR.*“ – k tomu a dalším souvislostem srov. např. FILIP, J. BVerfG – eurozatykač ano, ale právně transponovaný. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 9, s. 12 an.; FILIP, J. Evropský zatýkací rozkaz před ústavními soudy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, č. 2, s. 155–162.

jeho jméno oproštěno od anonymizace a zůstane navždy „slavným“ prostřednictvím jednoho ze zásadních judikátů v oblasti státního občanství.³²

Určitou raritou omezující volnost státu při naturalizaci byl Závěrečný protokol k **německo-íránské** smlouvě o usazování ze dne 17. 2. 1929. Tato smlouva podmiňovala naturalizaci občana jednoho smluvního státu ve druhém smluvním státě souhlasem původního státu. V současné době se samozřejmě již neuplatňuje (byť řádné ukončení této smlouvy je diskutabilní).³³

Za zmínku stojí i právní úprava udělování **albánského občanství**. Od 3. 7. 2013 mohou získat zjednodušenou procedurou albánské občanství etničtí Albánci – avšak pouze za předpokladu, že se jedná o „*státní občany státu EU, USA anebo jiného státu, jehož občané nepotřebují víza do Schengenského prostoru anebo o osoby mající pobyt v některé z těchto zemí*“. Účel takového omezení je zřejmý – vyloučit z možnosti získání albánského občanství kosovské Albánce, neboť ti jsou z cca 2 milionů Albánců žijících v okolních zemích jediní, kteří zpravidla zmíněnou podmínku nespĺňují (na rozdíl od etnických Albánců z Černého hory, Makedonie, Srbska či Řecka). Tuto úpravu lze považovat za naprosto ojedinělou. Albánie tu ve svém vnitrostátním právu učinila otázku naturalizace závislou na tak cizím a ze strany samotné Albánie naprosto neovlivnitelném elementu, jakým je otázka, zda dosavadní stát žadatele má či nemá sjednaný bezvízový styk se státy Schengenského prostoru.³⁴

Kam až sahají mantinely, za něž stát při určování okruhu svých státních občanů nemůže zajít, je doposud otázkou diskuzí. Odpověď totiž zřejmě úzce souvisí se suverenitou dalších států. Již při projednávání Haagské konference v roce 1930 byly vysloveny námitky, že stát není oprávněn udělit své státní občanství plošně všem obyvatelům jiného státu. Takové obavy se přitom později ukázaly ne zcela nereálné. V Nizozemí např. zazněly úvahy, že by mohlo být plošně uděleno nizozemské občanství všem občanům bývalé holandské kolonie Surinam.³⁵ Zde zůstalo jen u úvah, avšak v jiných případech už došlo i k realizaci úpravy, která se svojí intenzitou podobnému postupu blíží. Jde především o příklady z Balkánu – např. o postoj Rumunska k obyvatelům Moldávie, Bulharska ke slovanským obyvatelům Makedonie, Srbska k obyvatelům Kosova a Maďarska k Maďarům, ať už žijí kdekoliv. Tato

³² Rozsudek ve věci *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* ze dne 2. 3. 2010, C-135/08. Blíže viz: KANDALEC, P. Janko Rottmann: Není občanství jako občanství. *Jurisprudence*. 2010, č. 5, s. 52–56 a dále též: ŠLOSARČÍK, I. Autonomie členských států a občanství EU v judikatuře ESD. *Jurisprudence*. 2010, č. 5, s. 15–24.

³³ Blíže viz: SILAGI, M. Der Geltungsbereich des iranischen Zustimmungsvorbehalts bei Einbürgerungen und seine Schranken. *Das Standesamt*. 1999, č. 2, s. 40–43.

³⁴ KRASNIQI, G. Albania to grant citizenship to ethnic Albanians in the neighbourhood and diaspora. *CITSEE*. University of Edinburgh, 2013. Dostupné z: <http://www.citsee.eu/blog/albania-grant-citizenship-ethnic-albanians-neighbourhood-and-diaspora>.

³⁵ MÜNCH, I., von. *Die deutsche Staatsangehörigkeit. Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft*. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2007, s. 305.

problematika vyvstala v celé své šíři v souvislosti s maďarsko-slovenským sporem o státní občanství.³⁶

2.2 Právo na státní občanství

Jak již bylo zmíněno výše, státy se mohou zřítí části své výsostné nezávislosti při úvaze o naturalizaci prostřednictvím mezinárodní smlouvy. Tak např. čl. 6 odst. 3 Evropské úmluvy o státním občanství stanoví maximální délku požadovaného pobytu na 10 let. Čl. 6 odst. 4 pak dále stanoví, že „každý smluvní stát ve svém vnitrostátním právu zajistí“ nabytí, případně zjednodušené nabytí státního občanství některým skupinám osob. Jde zejména o tyto případy: manžel státního občana, děti státního občana, děti naturalizovaných cizinců, děti adoptované státním občanem, osoby narozené na území dotyčného státu, které tam oprávněně a obvykle pobývají, osoby, které žijí na území dotyčného státu po jistou dobu před dovršením 18 let, přičemž délku tohoto pobytu stanoví vnitrostátní právo dotyčného státu a v neposlední řadě apatridé a uprchlíci.

Zjednodušená naturalizace u právě vyjmenovaných osob je ve většině právních řádů skutečně celkem obvyklá. Takto konkrétní však mezinárodní úmluvy zpravidla nebyvají. Článek 15 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv dává určité vodítko, když stanoví, že „každý má právo na státní občanství“³⁷. Toto ustanovení nicméně není vykládáno v tom smyslu, že by existovalo právo na státní občanství dle výběru dotyčné osoby. Jak upozorňuje Andrea Baršová (která zde cituje J. M. M. Chana), tento článek Všeobecné deklarace nespécifikuje stát, který má odpovídající povinnost. Pokud tedy stát nemůže být donucen udělit občanství konkrétnímu jedinci, je právo na občanství do značné míry bezobsažné.³⁸ Přesto však podle A. Baršové existují dva okamžiky, kdy se toto „právo na občanství“ do jisté míry prosadilo – a to v kontextu potírání bezdomovectví a v kontextu vzniku nových států.

Článek 15 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv pak stanoví pravidlo, které lze posléze najít i v některých ústavách³⁹ – totiž právo nebýt svévolně státního občanství zbaven. Toto ustanovení zní: „Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého státního občanství ani práva své státní občanství změnit.“ Právo na státní občanství je tak především **právem negativním**. Ani toto právo však neznamená

³⁶ Blíže viz: KANDALEC, P. Úvaha nad vícerym státním občanstvím na pozadí slovensko-maďarského sporu. *Právní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 77–82.

³⁷ Jak trefně poznamenala Kateřina Svobodová – vyjdeme-li z definice Hannah Arendtové, podle které je občanství „právo mít práva“, pak čl. 15 odst. 1 Všeobecné deklarace vlastně stanoví, že „každý má právo na právo mít práva“ – SVOBODOVÁ, K. *Zpřetrhané pouto – sociologické aspekty ztráty státního občanství České republiky nabytím cizího státního občanství*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012, s. 8.

³⁸ BARŠOVÁ, A. Dvojitý občanství: Lidské právo v post-nacionálním světě? *Sborník prací Fakulty sociálních studií MU*, 2003, s. 51–64.

³⁹ Srov. např. čl. 12 odst. 2 Ústavy (ČR) nebo čl. 16 odst. 1 GG (SRN).

absolutní právo nepozbýt své již nabyté státní občanství. Diskuze je pak vedena zejména v otázce, jak vykládat onen neurčitý právní pojem „zbavení“ státního občanství.⁴⁰

Negativní koncept „práva na státní občanství“ lze v určitých ohledech připodobnit k ochraně vlastnického práva dle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Ani zde se nejedná o právo na majetek, nýbrž toliko o právo na pokojně užívání majetku. Nejde tu tedy o právo nějaký majetek nabýt, ale o právo, aby majetek, který již byl po právu nabyt, mohl být pokojně užíván. Pojem majetek má přitom autonomní význam a dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“) je do něho zahrnuto i tzv. „legitimní očekávání“.⁴¹

I v oblasti státního občanství lze dospět k závěru, že zákaz svévolného zbavení státního občanství dopadá i na situace státního občanství toliko zdánlivého. Tento přístup se opírá o koncept ochrany oprávněné důvěry a je umožněn prostřednictvím tzv. **funkcionálního státního občanství**.⁴² První vlašťovkou tu bylo rozhodnutí českého Ústavního soudu, který ve svém nálezu ze dne 12. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 385/07 určitou relevanci zdánlivému státnímu občanství přiznal. Podrobněji pak tuto tezi rozpracoval Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2486/13.

Pokud jde o samotný pojem „státní občanství“, ESLP jeho autonomní výklad, na rozdíl od již zmíněného pojmu „majetek“ ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, výslovně vyloučil. ESLP tak potvrdil tolik opakovanou zásadu, že jsou to jen státy samy, kdo stanoví okruh svých státních občanů. Role tohoto soudu na poli státního občanství je tedy poměrně malá. Ačkoliv je Evropská úmluva o státním občanství uzavřena v rámci Rady Evropy, ESLP nemá jurisdikci řešit její případné porušení. Cesta k němu tedy vede toliko přes porušení některého z článků Úmluvy nebo jejich dodatkových protokolů. V této souvislosti stojí za pozornost rozhodnutí ESLP ve věci *Karashev v. Finsko*,⁴³ v němž tento soud naznačil, že ačkoliv právo na státní občanství není zakotveno v Úmluvě, nelze vyloučit, že odmítnutí státního občanství

⁴⁰ K tomu podrobněji náleží Ústavního soudu ČR ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95. Dále též: KANDALEC, P. Zrušení podloudně získaného státního občanství. *Jurisprudence*. 2009, č. 5, s. 28–35. A nověji pak: KINDLOVÁ, M., HONUSKOVÁ V. Odnímání občanství, nebo jeho alternativy? In: ŠTURMA, P., TYMOFEYEVA, A. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv. Studie z lidských práv*. Praha: Právnická fakulta UK, 2017, s. 76–95.

⁴¹ Z bohaté judikatury ESLP k této otázce lze uvést např. rozsudek velkého senátu ve věci *Broniowski v. Polsko* ze dne 28. 9. 2005, stížnost č. 31443/96.

⁴² Koncept „funkcionálního státního občanství“ byl vytvořen pro situace, kdy je určitá osoba ve smyslu určitých zákonů, určité mezinárodní smlouvy, případně ve smyslu určité situace za státního občana považována, ačkoliv jí ve skutečnosti být nemusí – zde jde o funkcionální státní občanství v pozitivním smyslu. Nebo naopak může nastat situace, kdy určitá osoba za státního občana považována není, tj. funkcionální státní občanství v negativním smyslu. To, jestli státním občanem ve skutečnosti je, či není, je v takovém případě irelevantní. Blíže k tomu: MAKAROV, A. *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*. 2. vyd. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1962, s. 15 an. Dále pak: FILIP, J. K pojmu státního občanství obecně a státního občanství ČR zvláště. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1997, č. 2, s. 185.

⁴³ Rozhodnutí ESLP *Karashev v. Finsko* ze dne 12. 1. 1999, stížnost č. 31414/96.