

OBČANSTVÍ

Mgr. Andrea Baršová LL.M.

SHRNUTÍ

Navzdory vícestrannosti pojmu státního občanství a navzdory vývoji práv a povinností spojených se státním občanstvím zůstává státní občanství významným institutem právních řádů moderních států a jedním ze stěžejních prostředků a výrazů integrace imigrantů do společnosti.

Český zákon o státním občanství řeší od svého vzniku stále problémy spojené s rozpadem Československa. Osoby, které měly občanství československé a které na území České republiky žijí (ať už se statutem trvalého pobytu či pouze de facto) nepřetržitě od roku 1992, získaly občanství novelizací tohoto zákona v roce 1999. Občanství by se mělo přiznat ale i osobám, které od rozpadu federace žijí na našem území jen převážně, poněvadž se třeba nakrátko odstěhovaly a nyní někdy i obtížně získávají trvalý pobyt na českém území.

Ve srovnání se sousedními státy neodpovídají podmínky pro udělení českého státního občanství vždy potřebám doby a někdy dokonce ani ne Evropské úmluvě o občanství, kterou Česká republika roku 1999 podepsala, ale zatím neratifikovala. O české občanství si může cizinec zažádat standardním postupem až po pěti letech trvalého pobytu, kterého je možno dosáhnout až po 10 letech pobytu (přechodného), tedy po 15 letech pobytu celkem, zatímco Evropská úmluva připouští nejvíce 10 let a v západní Evropě je průměrná požadovaná délka pobytu kolem 5 let. Požádat o udělení občanství může bez výjimky pouze držitel trvalého pobytu, k němuž je zapotřebí splnění též poměrně rigidně stanovených ekonomických a sociálních kritérií. Zejména však nemá Česká republika stejně jako další postkomunistické země dostatečně rozpracované usnadněné udělení občanství přistěhovalcům druhé a třetí generace (zaváděním kritéria místa narození – ius soli), což je v západní Evropě standardem a rovněž jedním z požadavků Evropské úmluvy. Na českém území narození cizinci nemust dosáhnout ani na trvalý pobyt.

Pokud jde o otázku dvojího státního občanství, stojí Česká republika jako řada dalších států doposud na principu jednoho státního občanství a výjimku připouští – odhlédneme-li od určité skupiny bývalých československých občanů – pouze u cizích státních příslušníků, kteří žádají o české občanství po nejméně 20 letech pobytu v České republice. Vzhledem k tomu, že celosvětovým trendem je uvolňování dvojího státního občanství přinejmenším formou výjimky, bylo by záhodno zkrátit tuto dlouhou lhůtu na 10 let a umožnit dvojí občanství ČR a jiné země EU.

ÚVOD

České státní občanství jako občanství samostatného státu je institut starý teprve 10 let. V tomto desetiletí dominovaly diskusi o občanství otázky spojené s rozpadem Československa a vymezením občanů nového státu. Nabývání občanství cizinci, tj. určení podmínek pro politické završení jejich integrace do hostitelské společnosti, které je v zemích západní Evropy předmětem politických střetů jako součást diskursu o imigraci a národní identitě, zůstávaly ve stínu tohoto tématu, přestože se přistěhovalectví mezitím stalo součástí naší každodenní reality. Nastavení podmínek pro nabývání občanství přistěhovalci má přitom zásadní význam nejen pro imigranty, ale i z pohledu společnosti jako celku, protože utváří její politickou a sociální soudržnost i národní a kulturní identitu. Uvedme alespoň jeden příklad: poválečnou transformaci Velké Británie z homogenní společnosti (s počtem asi 30 tisíc obyvatel ne-bílé barvy pleti) v současnou multietnickou společnost (s počtem 3 milionů obyvatel patřících k minoritám), jež má spolu s Francií a Německem nejvyšší podíl občanů, patřících k menšinám.

Tento příspěvek chce především nabídnout nástroje k uchopení problémů blízké budoucnosti, tj. otázek spojených s imigrací ve vztahu ke státnímu občanství. Státoobčanskými problémy spojenými s rozpadem ČSFR se zabývá především z hlediska jejich skutečného přesahu do současnosti. Práce se tak soustřeďuje na čtyři okruhy, které byly identifikovány jako nejvíce relevantní v kontextu celé studie⁹⁷:

- a) **Státní nástupnictví a prvotní vymezení občanů**
- b) **Podmínky naturalizace cizinců**
- c) **Usnadněné nabývání občanství přistěhovalci druhé a třetí generace**
- d) **Dvojí občanství.**

Toto rozvržení je spíše pragmatické než přísně systematické. Odpovídá však potřebě orientace v relativně složité problematice a usnadňuje formulaci návrhů možných legislativních změn. Příspěvek je založen na srovnání české právní úpravy a praxe s právem jiných evropských zemí. Vzorek analyzovaných zemí zahrnuje Německo, Rakousko, Maďarsko, Polsko a Slovensko (s výjimkou první části, kde takovéto srovnání není možné). Jde o země nám historicky i právní kulturou nejbližší, které patří do stejného okruhu „německého modelu národního státu“, pro který je charakteristické, co se občanství týče, tradiční uplatňování principu ius sanguinis.⁹⁸ Informace týkající se těchto zemí jsou shrnuty v tabulkách (Tabulky 1 a 2), v samotném textu jsou použity i příklady z jiných evropských zemí. Srovnání je umístěno do rámce současných mezinárodních standardů a vysvětleny jsou i nejdůležitější používané pojmy. Text uzavírá soubor doporučení.

INSTITUT STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Pojem státního občanství označuje formální právní příslušnost fyzické osoby ke státu. Moderní státní občanství – tj. rovné členství v suverénním národním teritoriálním státě – existuje asi dvě stě let; zákonodárství upravující pojem státního občanství vzniklo paralelně v několika zemích teprve kolem roku 1800.

Právní nauka nejčastěji definuje státní občanství poukazem na výrok Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm (Lichtenštejnsko vs. Guatemala)*. Soud v něm v roce 1955 vymezení státního občanství takto: „Podle praxe států, arbitrážních i soudních rozhodnutí a názoru odborníků, je občanství právní pouto, jehož základem je společenská příslušnost, skutečné spojení existence, zájmů a citů, spolu s existencí recipročních práv a povinností.“⁹⁹ Definici občanství jako právního pouta mezi osobou a státem používá i nová **Evropská úmluva o státním občanství z roku 1997**¹⁰⁰; podle ní „občanství“ („nationality“) znamená právní pouto mezi osobou a státem a nenaznačuje etnický původ osoby. Dovětek ohledně etnického původu odráží středoevropskou (a také českou) specifiku, kdy je termín „národnost“, zdánlivý ekvivalent pojmu „nationality“, používán k označení příslušnosti k národu jako historicky a jazykově vzniklému společenství, nikoli politické příslušnosti ke státu.

V zahraniční literatuře a právu jsou pro označení příslušnosti jedince ke státu používány dva termíny: „nationality“ (nationalité, Staatsangehörigkeit) a „citizenship“ (citoyenneté, Staatsbürgerschaft). Ač jsou běžně používány jako synonyma, oba výrazy mají své zvláštní historické a kontextuální zabarvení.

Pojmy nationality a citizenship poukazují ke dvěma aspektům jednoho jevu, jímž je členství ve státu. Pojem nationality zdůrazňuje mezinárodní (vnější), zatímco citizenship národní (vnitřní) aspekt členství. Historický termín citizenship označuje členství v jakémkoli dějinně existujícím typu státu, např. ve starověkém městském státu, v říši

⁹⁷ Celou studii je zde míněn souhrn osmi kapitol, tedy celý text grantové studie.

⁹⁸ Dalšími dvěma modely jsou model americký a francouzský. Z hlediska státoobčanského je americký model založen na principu ius soli a francouzský na kombinaci obou zásad. Model německý, na rozdíl od dalších dvou, vychází z před-politické existence národa (společný jazyk a kultura); národ zde existuje před vznikem politického tělesa -

státu. Někteří autoři však s tradiční představou, že státoobčanské zákony byly utvářeny především filozofickou koncepcí národa, polemizují a příčiny spatřují v historickém vývoji jednotlivých národů. Jisté je, že od počátku 20. století dochází ke konvergenci těchto modelů.

⁹⁹ *Nottebohm Case, Liechtenstein vs. Guatemala, Second Phase, I. C. J. Reports, 1955.*

¹⁰⁰ *European Convention on Nationality, ETS No. 166. ČR Úmluvu*

podepsala 7.5.1999, v roce 2000 byla smlouva ratifikována, ale zatím nedošlo k uložení ratifikačních listin, neboť předtím musí každý stát učinit oznámení týkající se branné povinnosti osob s dvojitým státním občanstvím. V současné době je v Poslanecké sněmovně projednáván návrh usnesení o tomto oznámení.



či dokonce v církevním řádu, pojem *nationality* označuje pouze členství v suverénním národním teritoriálním státu. Rozdíl mezi pojmy *nationality* a *citizenship* lze spatřovat i v tom, že v nedemokratických režimech nepoživají nutně všichni státní příslušníci (*nationals*) plných práv jako občané (*citizens*). Příkladem může být nacistické Německo, rozdělující své občany na „*Staatsangehörige*“ a „*Staatsbürger*“. Zvláště komplikované vztahy mezi různými kategoriemi *citizens* a *nationals* existují ve Velké Británii jako pozůstatek koloniálního dědictví. Čeština nemá pro oba pojmy vhodné rozlišení. V právních textech se používají pro pojmy *national*, *nationality* pojmy *státní občan*, *státní občanství*; pojem *citizen* by pak měl být překládán jako občan. V tomto smyslu se také v některých textech objevuje, např. ve smyslu „občanství obce“ apod. Tento text však používá pojem „občan“ jako zkratku za pojem „státní občan“.

	CITIZENSHIP	NATIONALITY
Aspekt členství ve státu	Vnitřní, národní	vnější, mezinárodní
Historicky	Členství v každém typu státu jako subjektu mezinárodních vztahů např. v městském státu, říši	členství v moderním suverénním teritoriálním národním státu, tj. cca od roku 1800
Význam	Implikuje plnoprávné členství v dané společnosti, bývá definováno jako soubor občanských a politických práv.	Nemusí znamenat plné členství, naznačuje formální příslušnost. V nedemokratických zemích (nacistické Německo), příp. bývalých koloniích, jsou jen někteří „ <i>nationals</i> “ také plnoprávními občany „ <i>citizens</i> “. Formálním znakem je vlastnictví pasu.

Je-li občanství právní pouto, které má za následek reciproční práva a povinnosti, vyvstává otázka, zda má státní občanství vždy stejné (částečně stejné) následky, nebo zda je prázdnou nádobou, kterou může naplnit národní právní řád vlastním obsahem, jak hlásali někteří odborníci starší školy (např. Jellinek, Makarov). Otázka je o to nesnadnější, že práva a povinnosti spojená s občanstvím se mění nejen stát od státu, ale také v čase.

Zvláště vývoj po druhé světové válce přinesl v západní Evropě zásadní změnu v tom, že řada práv a povinností, které byly tradičně spojeny se státním občanstvím, je nyní vázána na institut stálého pobytu či bydliště. Tuto změnu v poválečné Evropě podnítila masivní imigrace do mateřských zemí z dekolonizovaných území. Nastartovaný vývoj byl dále zintenzivněn příchodem hostujících zahraničních dělníků v 60. letech a uprchlí-

ků v 80. a 90. letech. Počátkem 90. let se dokonce v západní Evropě pro určitou kategorii obyvatel, kteří nemají státní občanství země, kde žijí, ale požívají zde většinu práv, začal razit pojem *denizens*.

Význam státního občanství s současným světem nejlépe ukazuje fakt, že některá práva jsou nadále spojena výlučně s institutem občanství. Jsou to:

- 1) právo na přístup k území státu a zákaz vyhoštění občana z území státu, jehož je občanem,
- 2) právo účasti v národních volbách,
- 3) právo na diplomatickou ochranu.

Výlučně na institut občanství je vázána také povinnost služby v armádě. I tato práva mohou být teoreticky přiznána i cizincům, jde ale o záležitost zcela výjimečnou. Důležitější je, že jen občané nemohou být těchto práv zbaveni.

To lze ilustrovat na právu, které je z hlediska životních podmínek nejdůležitější, a sice právu žít na území státu. Zatímco občan, i v případě svého kriminálního jednání, má toto právo vždy, ochrana usedlého cizince proti vyhoštění je jen malá. Např. Evropská úmluva o lidských právech výslovně zakazuje pouze kolektivní vyhoštění cizinců, v případě individuálního vyhoštění určuje jen procesní pravidla.¹⁰¹ Jednotlivý cizinec je Úmluvou chráněn pouze za předpokladu, že by jeho vyhoštění či nepovolení vstupu na území vyústilo v mučení, kruté, nelidské či ponižující zacházení (čl. 3) anebo pokud by takový akt bylo možno kvalifikovat jako jednání v rozporu s právem na ochranu rodinného života (čl. 8). Evropský soud pro lidská práva ve věcech vyhoštění (setrvání na území či přístupu k němu) ve vztahu k čl. 3 a čl. 8 klade vždy důraz na konkrétní situaci. Případy, kdy rozhodl ve prospěch cizince dožadujícího se práva setrvat území cizího státu nebo práva na přijetí, lze charakterizovat jako krajní situace. Soud se v těchto případech nezabývá otázkou nejlepších životních perspektiv cizince, ale tím, zda může žít jinde než na území hostitelské země, aniž by byla ohrožena jeho základní práva. Jen některá rozhodnutí k čl. 8 jsou o něco liberálnější povahy. Např. v případě *Boultif vs. Švýcarsko* (2001) soud rozhodl, že pokud manželka (Švýcarka) nechce následovat svého manžela (Alžírana) do jeho vlasti, protože nezná místní jazyk a kulturu, má Švýcarsko povinnost udělit manželovi povolení k pobytu, přestože byl odsouzen za spáchání trestného činu. Podobně Soud rozhodl v pozdějších případech *Amrollahi vs. Dánsko* (2002) a *Yildiz vs. Rakousko* (2002); první se týkal iránského občana, druhý občana Turecka, v obou případech soud rozhodl, že mají právo pobývat v hostitelské zemi s ohledem na rodinné vazby, nehlédě na jejich odsouzení za trestnou činnost.

V jednotlivých národních právních řádech existují další práva, která jsou v plné míře přiznána jen občanům. Mimo uvedených okruhů je to často např. vlastnictví určitých věcí (nemovitostí), přístup k povolání ve státní správě nebo k bezplatnému studiu apod. Občanství tak zdaleka není prázdným pojmem.

¹⁰¹ Viz čl. 4 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o lidských právech (zákaz hromadného vyhoštění cizinců) a Protokol č. 7 (procesní podmínky vyhoštění, např. soulad se zákonem, uplatnění námitek, právo nechat se zastupovat).



OBČANSTVÍ JAKO LIDSKÉ PRÁVO A NÁROK NA UDĚLENÍ OBČANSTVÍ

Význam státního občanství ve světě rozděleném do národních států odhalily zejména dvě světové války, jež vedly k hromadnému bezdomovectví. Poznání, že ve světě rozděleném na národní státy je občanství „právem mít práva“, protože mimo státy neexistuje prostor, kde by člověk mohl lidská a občanská práva požívat (H. Arendtová), vedlo po roce 1945 k uznání práva na občanství jako lidského práva. Tento proces byl zahájen v roce 1948, kdy Valné shromáždění OSN přijalo Všeobecnou deklaraci lidských práv. Její čl. 15 stanovuje, že „každý má právo na občanství“ a že „nikdo nesmí být svévolně zbaven občanství a ani mu nesmí být upřeno právo občanství změnit“. Přestože proces naplnění tohoto práva není završen, jsou postupně mezinárodními právy regulovány alespoň dílčí aspekty práva na státní občanství (např. omezování bezdomovectví).

V kontextu přistěhovalectví vede toto individualistické východisko k tomu, že v některých evropských zemích se začíná prosazovat nový trend: udělení občanství cizinci je za předpokladu splnění stanovených podmínek formulováno jako právní nárok, tj. subjektivní, zpravidla i soudně přezkoumatelné a vynutitelné právo (např. Rakousko, Německo, Belgie – viz také část Naturalizace). Velmi často se tato úprava objevuje v případě tzv. přistěhovačů druhé a třetí generace (viz dále část Usnadněné nabývání občanství přistěhovačů druhé a třetí generace). Např. za splnění dalších předepsaných podmínek (jazykové znalosti apod.) mají v Rakousku cizinci nárok na udělení občanství po 30 letech, kdy mají hlavní bydliště v Rakousku nebo po 15 letech hlavního bydliště, pokud prokážou současně osobní a profesní integraci do rakouské společnosti. V Belgii je nárok na občanství upraven formou nabytí občanství prohlášením pro různé kategorie osob, mj. cizince, kteří měli své hlavní bydliště v Belgii po 7 let a jimž bylo uděleno povolení k trvalému pobytu nebo povolení k usazení se. V Německu je vůbec naturalizace „dvojkolejná“, vedle naturalizace nenárokové (diskreční), upravené zákonem o státním občanství, existuje nároková (mandatorní) naturalizace podle ustanovení cizineckého zákona pro určité kategorie imigrantů (viz podrobněji část Naturalizace). Udělení občanství je však podmíněno splněním řady okolností, které zahrnují zpravidla i bezpečnostní aspekty. V praxi tak – přinejmenším z pohledu cizince – existuje určitá nejistota ohledně výsledku žádosti. Nicméně koncepčně je nárok na udělení občanství (na rozdíl od pouhé možnosti o něj žádat) zásadním odklonem od starého pojetí udělování občanství jako čirého a nespoutaného výronu státní suverenity.

STÁTNÍ NÁSTUPNICTVÍ A PRVOTNÍ VYMEZENÍ OBČANŮ

POJEM

Státním nástupnictvím se rozumí nahrazení jednoho státu jiným státem ve výkonu suverenity. Zahrnuje řadu situací jako jsou např. dekolonizace území, rozpad státu, secese, anexe a sloučení států. Všechny případy nástupnictví, pokud je jeho předmětem obydlené území, přinášejí problém státního občanství osob žijících na dotčeném území. Nejnaléhavější je však tento problém v případě nově vzniklého státu, který stojí před otázkou, kdo jsou jeho občané. Odpověď na ni je historicky jedinečným aktem původního vymezení občanů. Pravidla, která jsou použita při stanovení „výchozí množiny občanů“, tvoří zvláštní kategorii předpisů. Na rozdíl od standardních státoobčanských zákonů, které jsou zaměřeny na udržení a rozšíření množiny státních občanů v budoucnu, tato pravidla jsou použita pouze jednorázově.¹⁰²

Původní vymezení občanů má dvě podoby: (a) primární všeobecné původní vymezení občanů a (b) sekundární neboli dodatečné, korektivní původní vymezení občanů. Primární všeobecné původní vymezení občanů nastává, když stát definuje určitou skupinu osob a prohlásí, že tyto osoby automaticky nabývají jeho občanství s přechodem suverenity. Opce, usnadněná naturalizace (a historicky emigrace) představují způsoby dodatečného, korektivního původního vymezení občanů.

Problematika prvotního vymezení občanů se účelově i koncepčně liší od standardního obnovování a rozšiřování množiny státních občanů. Je proto zásadním chybou chápat tuto situaci jako případ naturalizace cizinců a aplikovat na ni vysoké standardy běžné pro udělení občanství.

	Normy upravující původní vymezení státních občanů		Normy upravující standardní postupy nabytí státního občanství (narození, naturalizace)
	Původní všeobecné vymezení	Původní dodatečné, korektivní vymezení	
Časově	Jednorázový akt	Jednorázová nebo časově ohraničená aplikace norem	Stálá aplikace norem
Rozsah	Hromadné povahy	Řeší individuální případy, bere v úvahu vůli jedinců, je předem dán maximální počet případů	Vztahují se na předem nedefinovanou množinu případů

¹⁰² Koncept původního vymezení občanů, jak jej tato práce používá, rozpracoval německý badatel D. Krombach (Krombach 1967). Podle

Krombacha se týká historicky tři situací: vzniku nových států, změny hranic mezi existujícími státy (tj. případy státního nástupnictví)

a zavedení institutu občanství ve státě, kde dříve tento institut neexistoval.

MEZINÁRODNÍ RÁMEC

Státní nástupnictví zásadně mění předivo vztahů globálního společenství. Dalo by se proto předpokládat, že otázka nástupnictví států ve vztahu k občanství bude regulována mezinárodním právem. V minulosti však nebyly příslušné normy mezinárodním právem úspěšně kodifikovány, ať již obyčejem nebo smluvně, ač usílí směřující k tomuto cíli nechybělo. Historicky nejstarší práxi států představovalo pravidlo, že změna suverenity nad územím má za následek automatickou změnu státního občanství obyvatel žijících na tomto území. Pokud však tato praxe v minulosti vytvořila obyčejové právo, v současnosti je mu přiznávána maximálně subsidiární funkce: za občany nového státu bude považováno veškeré obyvatelstvo, pokud stát nepřijme specifitější pravidla určující, kdo jsou jeho občané. Jinou praxí související se změnou suverenity je a to již od 17. století používané, a zpravidla mezinárodní smlouvou zajištěné, právo opce. Tato praxe dosáhla vrcholu po I. světové válce a poté upadla. Zvláštní, ad hoc komplexní systém nástupnictví států ve věcech státoobčanských přinesly mírové smlouvy uzavřené po I. světové válce, jejichž cílem bylo zajistit, aby zejména příslušníci nových národnostních menšin nezůstali bezdomovci. Toto směřování k regulaci zabraňující svévolnému vylučování osob z původního vymezení na základě etnickém a rasovém přerušila II. světová válka a dále proces dekolonizace, v němž došlo k přijetí teze, že nově vzniklý stát na dekolonizovaném území je oprávněn provést původní vymezení zcela suverénně. Státy nově vzniklé v procesu dekolonizace běžně používaly pro vymezení prvotního souboru občanů kritéria jako náboženství, osobní status, rasa, jazyk nebo domorodý původ. Standardy ohledně nástupnictví států a státního občanství tak byly zcela rozkolísané.

Teprve Evropská úmluva o občanství z roku 1997 v reakci na rozpad socialistických federací na počátku 90. let (SSSR, ČSFR, Jugoslávie) kodifikovala komplexně situaci státního nástupnictví. Kapitola VI. obsahuje 3 články (18 – 20).

Čl. 18(1) ukládá státům, aby ve věcech občanství v případě státního nástupnictví respektovaly všeobecné principy zákonitosti a lidských práv, zejména s cílem, aby nedošlo k bezdomovectví. Čl. 18(2) vyměňuje čtyři kategorie okolností, které má stát rozhodující o „udělení nebo uchování“ občanství respektovat. Jsou to (a) skutečné a účinné pouto mezi osobou a státem, (b) obvyklé bydliště v době státního nástupnictví (c) vůle dotčené osoby (d) územní původ osoby.

Čl. 19 ukládá státům, aby usilovaly o regulaci otázek občanství v případě státního nástupnictví prostřednictvím smlouvy.

Čl. 20(1) ukládá státům, aby respektovaly princip, že (a) občan předchozího státu, kteří jsou obvykle usedlí („habitually resident“) na území, nad nímž přechází suverenity na nástupnický stát, mají právo zůstat na území státu a dále, že (b) tyto osoby mají požívat rovnost s občany, pokud jde o hospodářská a sociální práva. Výjimkou 20(2) je, že tyto osoby mohou být vyloučeny z výkonu veřejné služby, která zahrnuje výkon suverenity.

V 90. letech 20. století použily nástupnické státy tří zaniklých socialistických federací (SSSR, ČSFR a Jugoslávie) jako kritéria pro původní všeobecné vymezení svých občanů tři instituty: (1) státní občanství „restaurovaného“ státu – objevilo se v případě dvou baltských zemích, Lotyšska a Estonska, přijatá státoobčanská legislativa obnovovala občanství meziválečného státu, (2) trvalé bydliště – uplatnilo se v post-sovětské Eurasii, např. Rusko, Bělorusko, Kazachstán a (3) občanství republiky jako složky federativního státu. Republikové občanství aplikovaly např. Slovinsko, Chorvatsko, Česko a Slovensko. I použití republikového občanství je vedeno teorií kontinuity: občanství jako základní prvek suverenity není zde nově utvořeno, nýbrž „transformováno“ z občanství nesuverénního útvaru v občanství samostatného státu. (2) a (3) způsob původního všeobecného vymezení občanů byl zpravidla doplněn přechodnými normami sekundárního, korektivního vymezení, kdy se různým skupinám za určených podmínek umožňovalo právo opce. Studie zabývající se občanstvím v těchto nově vzniklých státech ukazují, že (1) a (3) model použily politicky motivované, nepříměřené kritérium pro všeobecné původní vymezení občanů.¹⁰³ Republikové občanství (a o to méně občanství restaurovaného státu) nepředstavovalo skutečné a účinné pouto mezi osobou a státem, přičemž ani důsledky této neadekvátní volby nebyly ve všech případech korigovány druhotným, dodatečným vymezením.

PŮVODNÍ VYMEZENÍ OBČANŮ V ČR – EXISTUJÍCÍ PROBLÉMY

I v případě České republiky bylo použito republikového občanství (zákonem č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbytování občanství ČR), zavedeného v roce 1969 jako občanství, již od druhé generace předávaného na principu ius sanguinis, nešťastnou, leč politicky vysvětlitelnou záležitostí.¹⁰⁴ Druhotně, korektivní původní vymezení mohlo ovšem uspokojivě řešit situaci, kdyby formulovalo podmínky opce liberálnější. To dokládá i srovnání se zákonem slovenským, který zvolil stejné kritérium všeobecného vymezení, avšak formuloval liberálnější podmínky opce. Podmínky opce obsažené v zákoně 40/1993 Sb. (dvouletý pobyt na území ČR, žadatel nebyl trestán v posledních 5 letech po úmyslný trestný čin) vedly ke známým negativním dopadům na romskou menšinu, a následně k novelizačním zákona, které se týkaly druhotného korektivního vymezení občanů.¹⁰⁵ Z aktuálního pohledu není

důležitý ani tento proces, ale jeho výsledek. Relevantní okolností je však skutečnost, že tento proces korektivního vymezení nebyl jednorázový, ale že trval řadu let.

Podle „reformovaného“ původního korektivního vymezení (upraveno § 18a zákona č. 40/1993 Sb., vstoupil v účinnost k 1. 9. 1999) může nabýt bývalý občan ČSFR občanství ČR prohlášením, pokud měl k 31. 12. 1992 trvalý pobyt na území ČR a tento pobyt trvá nebo občan od tohoto data trvale žije na území ČR.

Ačkoli je toto ustanovení formulováno tak, že odráží skutečný vztah k ČR, může být v konkrétních, patrně již nečetných, případech problematické požadavkem trvání pobytu (resp. pobývání), protože zahrnuje poměrně dlouhé období od rozpadu ČSFR. Pokud se tedy bývalý občan ČSFR byl i krátce odstěhoval (typicky na Slovensko) a pak se opět vrátil do ČR, na nabýt občanství prohlášením nemá nárok. Výsledný stav může být v individuálních případech v rozporu s požadavky Evropské úmluvy, zejména s čl. 20(1).¹⁰⁶ Pokud takovýto občan žije převážně na území ČR, lze jej považovat za osobu „obvykle usedlou“ na území ČR a měl by proto požívat rovnost s občany ČR, pokud jde o hospodářská a sociální práva. Plně požívání těchto práv však předpokládá v ČR alespoň statut cizince s povoleným trvalým pobytem. Trvalý pobyt však není udělován těmto osobám automaticky. Na rozdíl od vcelku snadného „netestovaného“ nabytí občanství prohlášením podle § 18a, musí žadatel o udělení trvalého pobytu splnit řadu podmínek, včetně zajištěného bydlení a doložení příjmů ve výši dvojnásobku životního minima na osobní potřeby, což někteří zejména sociálně slabí žadatelé z marginalizovaných skupin (typicky příslušníci romských komunit) nemohou.

Praktické poznatky (např. Kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity) ukazují, že ojediněle se stále vyskytují případy, kdy na území ČR žijí bývalí občané ČSFR, kteří zde žili k datu rozdělení ČSFR a kteří by se stali – pokud by byl nyní § 18a uplatněn již při rozpadu státu – českými občany, nyní však žijí v právně nejisté situaci. Zajištění nápravy v této věci je možné dvojitým způsobem: buďto úpravou § 18a (nahrazením požadavku trvání pobytu požadavkem převažujícího či hlavního pobytu) nebo výjimkou z podmínek udělení trvalého pobytu. Tím by se celý proces původního vymezení občanů ČR snad již definitivně a natrvalo uzavřel.

NATURALIZACE

Naturalizací rozumíme nabytí občanství cizincem na vlastní žádost. Weis ji definuje jako udělení občanství cizinci formálním aktem na základě jeho žádosti podané za tímto účelem anebo, v případě jeho právní nezpůsobilosti osobou jednající za něho (Weis 1979: 99).

Naturalizace je vedle nabytí občanství ex lege narozením druhým neobvyklejším způsobem nabytí občanství.

Tradičně byla naturalizace chápána jako záležitost, v níž se v plné míře projevuje státní suverenity, tedy, že záleží pouze na státu, jak stanoví podmínky pro naturalizaci a zda občanství žadateli udělí či ne. Tento názor doposud převažuje. Mezinárodněprávní regulace naturalizace je tak velmi fragmentární. Dvě okolnosti však nutí státy, aby postupně tento názor revidovaly. První je již výše zmíněná lidskoprávní dimenze, které vzkaz k pojímání práva na občanství jako základního, subjektivního práva. Druhou okolností je zvyšující se pohyb osob v globalizovaném světě, vedoucí k tomu, že všechny vyspělé země se musí vyrovnávat s velkými počty přistěhovalců. To vede k upřesňování a usnadňování podmínek naturalizace a v evropském kontextu i k jejich dílčí harmonizaci. V národních právních úpravách můžeme najít velké množství rozmanitých podmínek pro naturalizaci. Některé z těchto podmínek se standardně v různých variantách objevují ve všech národních úpravách. Jiné podmínky jsou specifické pro konkrétní stát či skupinu států.

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Naturalizace osob je upravena v čl. 6(3) Evropské úmluvy, který zní:

„Každý stát umožní svými zákony naturalizaci osob, které zákonně a obvykle pobývají na jeho území. Při určení podmínek naturalizace nesmí stanovit dobu, která by byla delší než 10 let před podáním žádosti.“

Evropská úmluva tak upravuje jediný obvyklý požadavek naturalizace: délku pobytu na území. Důvodová zpráva k tomuto odstavci uvádí, že stát může stanovit jiné oprávněné požadavky pro naturalizaci, zejména co se

¹⁰³ Viz zejména práce R. Rubakera.

¹⁰⁴ Proti použití republikového občanství lze namítnout že (1) se jednalo se o rze formální pouto, natolik bezvýznamné a bezobsažné, že nebylo ani zaznamenáno v jakémkoli dokumentu, nebylo napojeno ani na žádný z možných atributů politické moci republik (např. oprávnění volit a být volen do republikových orgánů) a (2) jeho použití

bylo v rozporu se základními principy zastupitelské demokracie, protože ČR měla reprezentovat základní zájmy politického tělesa složeného ze svých voličů tj. občanů ČSFR s trvalým pobytem na území ČR, což zjevně nečinila. Na druhé straně použití republikového občanství jasně preferovala slovenská reprezentace.

¹⁰⁵ Zásadní novelizace byly provedeny zákonem č. 139/1996 Sb.

a zákonem č. 194/1999 Sb.

¹⁰⁶ Posouzení z hlediska čl. 18(2) Evropské úmluvy je obtížnější, neboť Úmluva mluví pouze o bydlišti v době úspěchu. Můžeme však uvažovat o tom, že ČR v těchto případech nezohledňuje plně „skutečné a účinné pouto mezi osobou a státem“, které na dobu úspěchu omezeno není.

týče integrace. Na jiných místech důvodové zprávy pak lze najít odkazy na jazykové znalosti a na poplatky za naturalizaci. Jinou souvislostí je umožnění či neumožnění dvojího občanství, které má v kontextu naturalizace podobu podmínky pozbytí dosavadního občanství; tato otázka bude osvětlena v další části práce.

Jiné mezinárodní instrumenty se naturalizace dotýkají jen v obecné rovině: např. podmínky naturalizace musí být v souladu s uznanými principy mezinárodního práva a mezinárodních standardů ochrany lidských práv, nemožno proto existovat např. rozdílné požadavky pro naturalizaci mužů a žen, naturalizační požadavky by rovněž měly respektovat zákaz rasové diskriminace. Současná mezinárodněprávní úprava podmínek naturalizace je tak velmi dlhčí. Určení požadavků pro naturalizaci cizinců je o to více předmětem politických úvah a sporů, které jsou zpravidla integrální součástí širších diskursů o imigraci a identitě národního společenství.

BYDLIŠTĚ, POBYT

Bydliště (domicil, příp. určitá délka pobytu na území) je nepochybně nejdůležitějším „občanskotvorným“ prvkem. Nalezneme je, jako podmínku udělení občanství, ve všech naturalizačních předpisech. V evropských zemích se požadovaná délka pobytu na území pohybuje v rozpětí od 10 let (např. Itálie, Portugalsko, Španělsko, Rakousko) po 3 roky (Belgie), nejčastěji je požadovaná délka pobytu kolem 5 let (Velká Británie, Francie, Finsko, Švédsko, Rusko – z mimoevropských zemí USA, Mexiko). Zpravidla však za splnění dalších podmínek může být požadovaná délka pobytu zkrácena. V Evropě převládá trend ke zkracování délky pobytu, v posledních letech zkrátila délku pobytu např. Belgie (z 5 let na 3 roky).

Zásadním problémem, jak z hlediska univerzálnějších standardů tak z hlediska srovnávacího, je to, že pro vyjádření vztahu osoby k území používají státy různé koncepce (bydliště, hlavní bydliště, usazení se, domicil, různé kvalifikovaný pobyt). Význam těchto pojmů nemusí být nutně kodifikován ve státoobčanských předpisech. Může být definován např. v normách cizineckých, případně jej můžeme dovodit jen z dalších navazujících předpisů či praxe.

Např. rakouský zákon o státním občanství (Staatsbürgerschaftsgesetz, 1985 – StbG, ve znění pozdějších předpisů) stanovuje jako standardní podmínku naturalizace, že cizinec má nepřetržitě nejméně 10 let své hlavní bydliště (Hauptwohnsitz) na spolkovém území. Německý zákon o státním občanství (StAG, § 8 – nenároková naturalizace) stanoví, že naturalizovaný může být cizinec, který se v tuzemsku usadil (sich im Inland niedergelassen hat), požadavek však není absolutní. Předpisy pro „zjednodušené“ nárokové (mandatorní) udělení občanství, které jsou obsaženy v cizineckém zákoně (nároková naturalizace – AusIG, § 85), požadují, aby cizinec měl 8 let zákonně svůj obvyklý pobyt na území. Zatímco prováděcí předpisy definují pojem „zákonný“, nedefinují pojem „obvyklý“, což vede k nejednotné výkladové praxi v různých spolkových zemích. Slovenský zákon požaduje, aby žadatel o občanství měl nepřetržitě trvalý pobyt na území SR nejméně 5 let. Maďarský zákon o státním občanství z roku 1993 uvádí, že naturalizovaný může být cizinec, který pobýval v Maďarsku nepřetržitě více než 8 let před podáním žádosti. Britský zákon předepisuje 5leté zákonné bydliště na území, poslední rok přitom musí jít o pobyt „bez imigračních omezení“. Irský zákon klade jako podmínku naturalizace, aby žadatel měl jednoletý nepřetržitý pobyt na území před podáním žádosti a v průběhu předchozích 8 let měl bydliště na území Irska celkem 4 roky. V některých případech může vyvolávat výkladové problémy, zda jde o pobyt ve smyslu právním nebo zda je rozhodující fyzická přítomnost žadatele. Ve Francii musí být prokázáno, že se cizinec v zemi „usadil“, tj. že zde má těžiště svého rodinného a pracovního života.

Český zákon stanovuje jako standardní podmínku naturalizace, že žadatel má na území ČR ke dni podání žádosti po dobu nejméně 5 let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje. Na první pohled tak český zákon zapadá do „průměru“ požadavků ohledně pobytu. Pečlivější posouzení však odhaluje, že český zákon požaduje maximální přípustnou délku, a že dokonce v některých případech může být tato požadovaná délka v rozporu s ustanovením čl. 6 (3) Úmluvy (viz výše).

Trvalý pobyt ve smyslu cizineckého zákona¹⁰⁷ je totiž kvalifikovaný, nejvyšší pobytový statut, který může být za normálních okolností (pokud zde nejsou např. rodinné vazby k občanu ČR nebo cizinci s trvalým pobytem) udělen cizinci teprve po 10 letech pobytu na dlouhodobé vízum. Pokud sečteme těchto 10 let s 5 lety trvalého pobytu, dospějeme k 15 letům pobytu před možností podat žádost o udělení občanství. Evropská úmluva přitom mluví o naturalizaci osob, které jsou zákoně a obvykle usazené na území („lawfully and habitually resident“), smluvní strany přitom nemají požadovat více než desetiletý pobyt („residence“) před podáním žádosti. Není důvod usuzovat, že cizinec žijící v ČR zákonně po dobu 10 let by nebyl na území obvykle a zákonně usazen ve smyslu Úmluvy. To ostatně potvrzuje také ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o občanství, podle něhož lze

pětiletou délku trvalého pobytu prominout, pokud cizinec žije na území ČR nepřetržitě alespoň 10 let.

Takováto právní konstrukce (možnost prominutí podmínky) ovšem není ideální. Cizinec žadající o naturalizaci po 10letém pobytu je stažen do pozice žadatele o výjimku, ač vlastně splňuje „požadavek“ Úmluvy, která má jako mezinárodní smlouva přednost před zákonem. Činí-li podle Úmluvy maximální požadovaná doba pobytu 10 let, měla by tento požadavek zrušit základní národní právní úprava, a nikoli pouze ustanovení o výjimkách. Je tudíž žádoucí formulovat zákon nově tak, aby požadavek pětiletého trvalého pobytu byl nahrazen (v § 7 zákona č. 40/1993 Sb.) požadavkem 10letého (případně kratšího) zákonného pobytu, s tím, že by se nevyžadovala „nepřetržitost pobytu“, ale spíše určitý kvalifikovaný pobyt např. podle úpravy irské nebo „převážné zdržování se“ na území. Zatímco nutnost změny konstrukce zákona lze opřít o právní úvahu, zkrácení požadované délky pobytu z 10 let na dobu kratší je záležitostí ryze politickou. V její prospěch mluví přinejmenším to, že délka pobytu je na přípustném maximu a že sama o sobě není dokladem integrace.

JAZYK

Jestliže u požadavku ohledně pobytu jsme mohli konstatovat, že v Evropě převládá trend k jeho liberalizaci, u požadavku jazykových znalostí je současný vývoj opačný. Znalosti úředního jazyka či jazyků hostitelské země je v posledních letech přikládán stále větší význam. Požadavek znalosti jazyka hostitelské země může být explicitní, stanovený zákonem, nebo implicitní. Explicitní jazykové požadavky obsahují např. zákony Velké Británie, Francie, Portugalska, Turecka, Finska, z námi sledovaných středoevropských zemí se sem řadí Německo, Rakousko, Maďarsko a Slovensko. V některých případech jsou jazykové znalosti posuzovány jako jeden z aspektů integrace, např. v Norsku musí žadatel v dotazníku uvést, zda ovládá norštinu slovem a písmem. Podobně je tomu v Polsku. Pokud je v zemi několik oficiálních jazyků, stačí znalost jednoho z nich. Např. ve Velké Británii je požadovaná znalost angličtiny, velštiny nebo skotské gaelštiny, ve Finsku znalost finštiny nebo švédštiny.

Značný důraz na znalost jazyka klade rakouský zákon; novela, která vstoupila v účinnost 1. 1. 1999, měla především za cíl upřednostnit „znalost jazyka“ před pouhou délkou pobytu. Znalost němčiny je zkoumána ve všech případech naturalizace, požadovány jsou přiměřené znalosti s ohledem na životní okolnosti. Podobně německá právní úprava (novela z roku 2000) požaduje prokázání dostatečných znalostí německého jazyka. Tyto znalosti jsou definovány obecným prováděcím předpisem, podle něhož úspěšný žadatel zvládá v běžném životě kontakty v německém jazykovém prostředí, včetně běžných kontaktů s úřady, lze s ním vést rozhovor odpovídající jeho věku a vzdělání, je schopen přečíst text z běžného života a ústně reprodukovat jeho podstatný obsah. Existují i úlevy, např. u osob starších 60 let stačí, pokud se bez větších obtíží německy dorozumí ústně. Praxe prokazování znalostí němčiny se liší podle spolkových zemí, někde jsou např. požadovány i písemné testy. Návrh nového přístěhovaleckého zákona, který německá vláda hodlá opět předložit Parlamentu (poté co byl v prosinci 2002 prohlášen pro procesní chyby při přijetí Spolkovým ústavním soudem za neplatný), pak posouvá nutnost prokázání znalostí němčiny již do fáze, kdy cizinec usiluje o trvalé usídlení se a zavádí systém povinných jazykových kurzů.¹⁰⁸ Rakouský a německý zákon tak přikládají znalosti němčiny značnou váhu. Úroveň požadovaných znalostí je ale přizpůsobena sociálnímu postavení žadatele.

Zvláštní požadavek obsahuje zákon maďarský, který kombinuje znalost jazyka se znalostí ústavy, když stanovuje, že cizinec může být naturalizován, jestliže prokáže, že podstoupil a vykonal zkoušku ze základních ústavních znalostí v maďarštině. Český zákon požaduje po žadatelích prokázání znalostí českého jazyka, žadatel znalost prokáže pohovorem (ne delším 30 minut), jestliže je schopen plynně a jazykově správně reagovat na otázky vztahující se k běžným situacím denního života a umí ústně sdělit obsah textu z denního tisku.¹⁰⁹

Jazykové požadavky českého zákona lze označit – zejména ve světle nejnovějšího vývoje v Evropě – za přiměřené. De lege ferenda však stojí za úvahu dvě záležitosti, a sice postavení menšinových jazyků a možnost přesnějšího rozlišení jazykových požadavků podle sociálního postavení a vzdělání žadatele. Co se týče menšinových jazyků (polština, němčina) lze zvažovat, zda by jejich znalost neměla být postavena na roveň znalosti češtiny. V souvislosti s evropskou integrací, jakož i globalizací pak vstává otázka, zda by angličtina nemohla být alternativou češtiny.

BEZÚHONNOST

Požadavek týkající se bezúhonnosti (trestní zachovalosti) patří ke standardním požadavkům na naturalizaci; může se týkat absence potrestání za trestný čin nebo určité kategorie trestných činů, případně i současně trestního stíhání. V některých zákonech je tento požadavek skryt pod obecnější požadavek, aby žadatel měl „dobrý charakter“ (Velká Británie, Irsko) nebo

¹⁰⁷ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Zuwanderungsgesetz z 20. června 2002, Verordnung über Integrationskurse für Ausländer, návrh z 15. 1. 2003.

¹⁰⁹ Vyhláška MŠMT č. 137/1993 Sb.

že „vedl slušný život a lze to i nadále předpokládat“ (Švédsko). Některé zákony vylučují z naturalizace jen pachatele závažnějších trestných činů (např. ve Francii při odsouzení na více jak 6 měsíců, v Rakousku více než 3 měsíce). Německý zákon naproti tomu mluví o trestných činech nespecifikované. Maďarský zákon požaduje, aby cizinec měl podle maďarského práva má čistý trestný rejstřík a nebylo proti němu vedeno trestní stíhání před maďarskými soudy. Český zákon, stejně jako slovenský, požadují, aby žadatel nebyl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin.



USNADNĚNÉ NABYTÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ PŘÍSTĚHOVALCI DRUHÉ A TŘETÍ GENERACE

POJEM

Problém přistěhovačů druhé a třetí generace je typickým problémem evropských států „německého modelu“, které aplikují *ius sanguinis*, a které byly v poválečném období cílem masivní imigrace, zejména v období nábory zahraničních dělníků v 60. a 70. letech, a v následujících letech pak formou sjednocování rodin imigrantů.

V zemích, které uplatňují princip ius soli (např. USA, Kanada, z evropských zemí Velká Británie, Irsko, Portugalsko) problém přistěhovačů druhé a třetí generace ve smyslu právním nevzniká, protože každé dítě narozené na území státu, včetně dětí přistěhovačů, nabyvá občanství ze zákona narozením. Z evropských zemí řeší Francie alespoň problém přistěhovačů třetí generace tím, že aplikuje tzv. dvojí ius soli: francouzskými občany se stávají automaticky narozením na území Francie děti, které se narodili rodičům, kteří se rovněž narodili ve Francii.

EKONOMICKÁ A SOCIÁLNÍ SITUACE

Ekonomická a sociální situace je faktor, který je prakticky vždy při naturalizaci brán v úvahu. V obecné rovině můžeme formulovat pravidlo, že po žadateli je požadována zajištěná existence, výjimkou jsou případy, kdy pro udělení občanství mluví závažné humanitární či politické důvody. Tento požadavek však nemusí být formulován explicitně ve státoobčanském předpise, ale může např. plynout z podmínek, za nichž je povolen nebo prodlužován pobyt na území.

Maďarský zákon požaduje zajištění živobytí žadatele a jeho bydlení v Maďarsku, obdobně rakouský zákon požaduje, aby živobytí žadatele bylo dostatečně zajištěno nebo aby žadatel na své nouzi neměl vinu. Německý zákon stanovuje podmínky soběstačnosti jak pro nárokovou naturalizaci (StAG 8 – má v místě usídlení vlastní byt nebo ubytování, je schopen v místě usídlení užít sebe a své rodinné příslušníky) tak nenárokovou naturalizaci (AuslG 85 – může zajistit živobytí své a závislých rodinných příslušníků bez nároku na sociální podporu a podporu v nezaměstnanosti, k tomu se nepřihlíží, jestliže za důvody potřeby žadatel nemůže). Český zákon o občanství tuto záležitost neupravuje.

Cizinecký zákon však pro udělení trvalého pobytu (je bez výjimky podmínkou udělení občanství) předepisuje prokázání ubytování a možnosti vynaložit měsíčně částku ve výši dvojnásobku životního minima na osobní potřeby k úhradě pobytových nákladů. Na první pohled je zřejmé, že česká úprava je ve srovnání s jinými příliš rigidní. Požadavek příjmu ve fixní výši by měl být nahrazen flexibilnějším ukazatelem. (Extrémním případem na jedné straně může být člen církevního řádu, na druhé straně mnohdy dvojnásobek minima skutečné životní náklady nepokrývá.) Navíc tyto okolnosti jsou prokazovány pouze při udělení trvalého pobytu, v době podání žádosti o občanství tak již nemusí být splněny.

BEZPEČNOSTNÍ POŽADAVKY, STÁTNÍ ZÁJEM

Poslední kategorií požadavků, které obvykle nacházíme v naturalizačních předpisech a praxi, se týkají bezpečnosti a státního zájmu. **Rakouský zákon** je v tomto ohledu formulován precizně a požaduje, aby žadatel nebyl hrozbou pro klid, pořádek a bezpečnost a ani jiné společenské zájmy podle čl. 8(2) Evropské úmluvy o lidských právech a nebyl k cizím státům v takovém vztahu, aby udělení občanství poškozovalo státní zájmy. Český zákon stanovuje, že Ministerstvo vnitra je povinno posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu, může si přitom vyzádat stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb. Praktická aplikace tohoto ustanovení již byla podnětem veřejnému ochránci práv k vyrozumění vlády ve věci Fakiri.¹¹⁰ Ačkoli v případě jde primárně jen o právo ochránce na přístup k některým informacím, celkový kontext odhaluje problematičnost aplikace tohoto ustanovení v praxi. Ukazuje se, že posuzování bezpečnostních aspektů je citlivým bodem, k němuž však, do jisté míry i pochopitelně, schází podrobnější informace z jiných zemí. Podezření, že může docházet k nesprávné aplikaci tohoto ustanovení, by do jisté míry měla eliminovat nová možnost soudního přezkoumání státoobčanských rozhodnutí správními soudy.¹¹¹

Již samotný pojem „přistěhovec druhé či třetí generace“ je sporný: ve skutečnosti nejde o přistěhovance, ale o osoby, které se na území státu narodily nebo zde přinejmenším vyrůstaly, a které často nemají k původní vlasti svých rodičů žádný nebo jen zprostředkovaný vztah a naopak jejich veškeré vazby, jazykové, kulturní i sociální, je spojují s jejich rodnou zemí. Skutečnost, že nejsou považovány za plnoprávné členy společnosti, je tak problematická jak pro ně, tak pro širší společnost. Demokratické společnosti jsou založeny na ideji rovné participace; zůstává-li část obyvatel po generace za hranicemi politické pospolitosti, vylká to základy, na nichž stojí společenský řád. Evropské země proto stále více usilují o vytvoření přiměřenějších podmínek pro jejich plné začlenění do státoobčanského tělesa.

MEZINÁRODNÍ ÚPRAVA

Evropská úmluva o občanství ukládá státům, aby usnadnily nabytí občanství vyjmenovaným kategoriím osob. Čl. 6(4) uvádí tyto kategorie: (a) manžele občanů (b) děti občanů narozené v cizině (c) děti cizinců, kteří nabudou občanství (d) děti adoptované občany (e) osoby narozené na území, které zde zákonně a obvykle žijí (f) osoby, které žijí na území státu po jistou dobu před dovršením 18 let, doba má být určena státem (g) bezdomovci a uprchlíci. Tzv. přistěhovače druhé a třetí generace pokrývají písm. e) a f). Státy ovšem nejsou povinny přijímat specifická opatření, jestliže jsou již obecné podmínky příznivé. Usnadnění nabytí občanství se může dít i jinou formou než naturalizací (např. automatickým nabytím občanství ze zákona).

NÁRODNÍ ÚPRAVY

P. Weil uvádí (Weil 2001), že s výjimkou Řecka, Lucemburska a Rakouska (Rakousko viz také níže) usnadňují všechny země EU nabytí občanství cizinci druhé a třetí generace. K usnadnění nabytí státního občanství přistěhovačů druhé a třetí generace používají evropské země různé postupy, jako jsou aplikace principu *ius soli*, případně podmíněná aplikace *ius soli*, usnadněná naturalizace nebo nabytí občanství prohlášením, oznámením či registrací. Často jsou přitom tyto postupy konstruovány jako nárokové nabytí občanství, patří sem z evropských zemí mj. Belgie, Dánsko, Německo, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko, Švédsko a Velká Británie.

Příkladem podmíněné aplikace ius soli je německý zákon. Německý zákon byl tradičně založen na principu ius sanguinis, jeho novelizace k 1. 1. 2000 do něj poprvé vnesla prvky ius soli. Od 1. ledna 2000 nabyvá dítě německé státní občanství narozením na území Německa, pokud jeden z jeho rodičů má úředně povolený pobyt v Německu po dobu osmi let, anebo má povolení k trvalému pobytu nejméně tři roky. Děti cizinců, které nabudou německého občanství narozením v Německu a mají současně občanství jiného státu, si ponechávají obě občanství do dovršení plnoletosti, nejdéle však do 23 let. Chtějí-li si pak dále německé občanství ponechat, musí se cizího občanství vzdát, je-li to podle zákonů dané země možné a je-li to i rozumné. V případě, že pozbytí občanství není možné nebo jej nelze rozumně požadovat, je nutné podat žádost o uchování původního občanství do dovršení 21 let věku. Podobné postavení mají děti, kterým bylo při vstupu zákona v účinnost méně než 10 let.

¹¹⁰ Vyrozumění veřejného ochránce práv vlády ČR ve věci Fakiri ze dne 22. srpna 2002, vláda dosud nezaujala stanovisko v této věci.

¹¹¹ Přezkoumání umožňuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který vstoupil v účinnost 1.1.2003.



Reformu, založenou na kombinaci principů *ius soli* a nabytí občanství prohlášením, co se týče občanství přistěhovalců druhé a třetí generace, provedla v roce 1991 Belgie. Děti „třetí generace“ nabývají občanství narozením, pokud mají rodiče, kteří se rovněž narodili v Belgii a který měl hlavní bydliště v Belgii po dobu 5 let v posledních 10 letech před narozením dítěte. Děti „druhé generace“ mohou nabytí občanství prohlášením, které učiní rodiče před dosažením 12 let věku dítěte; rodiče musí mít hlavní bydliště v Belgii po dobu 10 let a dítě musí žít v Belgii od narození. Prohlášením může také nabytí belgické občanství cizinec ve věku mezi 18 a 30 lety, za předpokladu, že má hlavní bydliště v Belgii. Novela z roku 2000 pak zpřístupnila prohlášení i dalším kategoriím cizinců, např. všem cizincům, kteří se narodili v Belgii a mají zde své hlavní bydliště.

Nový švédský zákon z roku 2001 umožňuje nabytí švédského občanství, pokud má dítě povolení k trvalému pobytu a pokud žije ve Švédsku nejméně 5 let. Občanství se nabyvá oznámením právního zástupce dítěte, oznámení musí být učiněno před dosažením 18 let; dítě starší 12 let musí s oznámením souhlasit. V Nizozemí má cizinec narozený na území nárok na občanství, pokud na nizozemském území od narození bydlí, občanství může nabytí prohlášením ve věku 15-18 let.

Usnadněnou naturalizaci pro osoby narozené na území zakotvují předpisy řady dalších zemí, a to především tím, že umožňují různé úlevy ze standardních požadavků naturalizace. Např. novela nizozemského zákona vychází cizincům narozeným v Nizozemí vstříc dále tím, že umožňuje, aby si ponechali původní občanství; to platí i pro cizince, kteří pobývali na území Nizozemí po dobu pěti let před dosažením 18 let věku. Obdobně postupuje Belgie. Rakouský zákon umožňuje v případě dětí narozených na území alespoň zkrácení požadované délky pobytu na 6 let místo 10. Naopak v právních předpisech „nových demokracií“ jako jsou **Maďarsko, Polsko, Slovensko či Česká republika**, není otázka usnadněného nabytí státního občanství přistěhovalci druhé a třetí generace zatím podrobně rozpracována. Maďarský zákon ovšem již pamatuje (zkrácením délky požadovaného pobytu z 8 na 5 let) nejen na děti narozené na území, ale i na ty, které v Maďarsku žily jako děti. Český zákon pouze umožňuje, aby cizincům narozeným na území byla prominuta délka trvalého pobytu. Vždy se však vyžaduje povolený trvalý pobyt. Pokud tedy rodiče pobývají na území v rámci dlouhodobého pobytu, dítě narozené na území má také tento statut a na možnost udělení trvalého pobytu a následně občanství musí čekat řadu let. Je zřejmé, že takováto právní úprava nabytí občanství žádným výrazným způsobem neusnadňuje. Není proto překvapivé, že postavení těchto dětí cizinců začíná vyvolávat vážné problémy, které se projevují akutně např.

z hlediska zajištění přístupu ke zdravotní péči.¹¹² Česká legislativa ani žádným patrným způsobem neupravuje postavení cizinců, na které pamatuje čl. 6(4) písm. f) Evropské úmluvy, tedy těch, kteří žili určitý počet let na území před dosažením zletilosti. De lege ferenda se proto jeví začlenění nové úpravy nabytí občanství tzv. přistěhovalci druhé a třetí generace jako nejnávaznější úkol: právní úprava musí reagovat na novou společenskou realitu, jíž je skutečnost, že Česká republika se stala přistěhovalceckou zemí.

DVOJÍ OBČANSTVÍ

Dvojí nebo vícera občanství je stav, kdy osobu považuje více než jeden stát za svého občana. Evropská úmluva o občanství definuje víceteré občanství jako „současné vlastnictví dvou nebo více občanství jednou osobou“. Podle tradičního pojetí je tento stav důsledkem nedokonalé harmonizace národních státoobčanských předpisů. Z jiného, modernějšího pohledu je ovšem dvojí občanství spíše právním vyjádřením či důsledkem skutečnosti, že jedna osoba má skutečná a trvalá pouta k několika státům. Tradiční ideový odpor států vůči dvojímu občanství není překvapivý, uvázme-li že moderní institut občanství vznikl transformací vztahu mezi suverénem a jeho poddanými, tedy poměru, jemuž dominovala idea nedělitelné oddanosti. Ve světě rozděleném na suverénní, soutěžící a nepřátelské státy pohlížely tak státy na „sdílení občanů“ (vedle území a moci je právě obyvatelstvo dalším z trojice znaků státnosti) jako na nepřijatelnou anomálii. Jednotlivé státy i mezinárodní společenství jako celek proto v minulosti vynakládaly nemalé úsilí k tomu, aby zamezovaly vzniku dvojího občanství nebo jej alespoň redukovaly. Postoj států ke dvojímu občanství však prošel zejména v posledních desetiletích 20. století hlubokou transformací.

Podle údajů britského ministerstva vnitra uznává v současné době dvojí občanství více než polovina zemí světa.¹¹³ Z evropských zemí jsou ke dvojímu občanství tradičně tolerantní např. Velká Británie a Francie. K zásadnímu obratu v posledním období došlo např. ve Švédsku či Nizozemí. Ale i země jako Německo či Rakousko, doposud hájící princip jednoho občanství jako východisko svých státoobčanských úprav, přijaly v nedávných novelizacích celou řadu rozsáhlých výjimek.¹¹⁴ Vedle toho existují také země, které sice žádný nový zákon nepřijaly, ale ve stále širší míře aplikují možnost výjimky (Martin Hailbronner 2002).

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA

Evropská úmluva o státním občanství stojí ve věci dvojího občanství na pozici „neutrální“. Její čl. 15 uvádí, že Evropská úmluva neomezuje práva členského státu rozhodnout vnitrostátním zákonem o tom, zda (a) jeho občane, kteří nabudou nebo již mají občanství jiného státu, si podrží své původní občanství, nebo je ztratí a (b) zda nabytí nebo ponechání jeho občanství bude podmíněno pozbytím či zřeknutím se občanství jiného. Výjimkou jsou však dva případy uvedené v čl. 14, v nichž má být dvojí občanství automaticky uznáno ex lege (ne tedy pouze umožněno). Jde o děti, které nabudou dvojí (vícečetné) občanství automaticky při narození a o osoby nabývající jiné občanství automaticky sňatkem.

NÁRODNÍ ÚPRAVY

Jak již bylo naznačeno, dvojí občanství vystupuje ve dvou odlišných souvislostech, jež lze shrnout do otázek:

- 1) Je nabytí cizího občanství spojeno s pozbytím (možností pozbytí) občanství?
- 2) Může cizinec nabytí občanství hostitelské země jako druhé občanství?

Pro naše zkoumání je relevantní druhá souvislost. Požadavek na ukončení předcházejícího státoobčanského poměru (absence tohoto požadavku) lze vnímat jako jedno z kritérií naturalizace.

K liberálnějšímu postoji ke dvojímu občanství sahají postupně i země, které stále vycházejí ze zásady jednoho občanství. Tyto postoje vycházejí především z realistické snahy o usnadnění naturalizace cizinců, kteří se již v zemi usadili a pro které je z různých důvodů nesnadné, aby se svého původního občanství vzdali.

Např. německý zákon o státním občanství byl zásadním způsobem modernizován zákonem k reformě státoobčanského práva z 15. července 1999, který vstoupil v účinnost 1. ledna 2000, přičemž tato reforma se dotkla výrazně především dvojího občanství v zemi usídlených cizinců (v realitě především imigrantů tureckého původu). Zákon zavádí pro tuto kategorii celou řadu výjimek. Obecně platí, že od požadavku pozbytí občanství lze upustit, když cizinec nemůže pozbytí své původní občanství nebo může-li tak učinit pouze za zvláště těžkých podmínek. Nová ustanovení (jsou upravena v § 87 cizineckého zákona) pak specifikují, že tento předpoklad je naplněn:

- v případě uprchlíků a osob trpících politickým pronásledováním. Od těchto osob se již pozbytí původního občanství nevyžaduje. (Do účinnosti novely z roku 1999 se po

¹¹² Již v roce 2000 byl, také z tohoto důvodu, novelizován zákon o pobytu cizinců (§§ 88-89 regulující pobyt cizince narozeného na území). V současné době připravuje Ministerstvo zdravotnictví zvláštní zákon o zdravotním pojištění dětí cizinců, které dlouhodobě

pobývají na území ČR. Projednávání ve vládě bylo 29.1.2003 přerušeno a návrh byl opět zaslán do připomínkového řízení.

¹¹³ Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain. Home Office. February 2002.

¹¹⁴ Viz podrobněji také Analýza právní úpravy dvojího občanství ve vybraných evropských státech, kterou zpracoval v roce 2002 jako informační materiál pro vládu zmocněnec vlády pro lidská práva ve spolupráci s ministerstvem vnitra.

uprchlících požadovalo, aby individuálně doložili nemožnost pozbytí původního občanství.)

- při nepřijatelných podmínkách pro propuštění z cizího státního svazku; za takové se považují např. nepřijatelně vysoké poplatky nebo pokud je propuštění ze státního svazku spojeno s nedůstojnými praktikami,
- v případě starších osob, kdy propuštění z jiného státního svazku naráží na nepřiměřené potíže a nemožnost nabytí německého občanství by představovala zvláštní tvrdost zákona,
- pokud by ztráta dosavadního občanství byla spojena se značnými hospodářskými nebo majetkoprávními nevýhodami.
Podrobný výklad těchto ustanovení je dán prováděcím předpisem. Např. se zde uvádí, že za starší osobu se považuje osoba nad 60 let, za zvláštních okolností (cizinec nežije v zemi původu více než 20 let, z toho 10 žije v Německu), lze udělit výjimku i osobě starší 40 let. Úřady, které o naturalizaci rozhodují, se však mohou ve zvláště odůvodněných případech od výkladu prováděcího předpisu odchýlit.

Rakouský zákon požaduje, aby žadatel učinil kroky k pozbytí dosavadního občanství, pokud je to „rozumné“ („zumutbar“). Od podmínky lze upustit v případě zvláštního zřetele hodných důvodů. Předpis uvádí tyto situace: zvláštní výkony na vědeckém, hospodářském nebo uměleckém, nebo sportovním poli, podá-li žadatel důkaz osobní a profesní integrace, v případě udělení azylu nebo má-li žadatel občanství členského státu Evropského hospodářského prostoru.

Z dalších zkoumaných zákonů středoevropských zemí nezná podmínku pozbytí dosavadního občanství pouze **Maďarsko**. Polský zákon upravuje záležitost tak, že pozbytí původního občanství může být po žadateli požadováno (v praxi se však podle informace konzulárních pracovníků nepožaduje). Slovenský zákon stanoví, že je ve prospěch žadatele, pokud nemá jiné státní občanství nebo pokud učinil právní úkon směřující ke ztrátě nebo pozbytí občanství, v praxi se pozbytí občanství nepožaduje např. v případě vysokých poplatků.

Český zákon je postaven na principu jednoho občanství a z něj vychází i při naturalizaci cizinců. Obecně platí, že cizinec žádající o udělení českého státního občanství musí k žádosti připojit doklad o tom, že nabytím státního občanství ČR pozbuje dosavadní státní občanství nebo doklad o pozbytí dosavadního státního občanství. Požadavek neplatí pro bezdomovce nebo osoby s přiznaným postavením uprchlíka. Tuto podmínku může ministerstvo vnitřní věci prominout jen v úzce vymezených případech (viz. ust. § 11 odst. 2). Jde o případy, kdy právní předpisy státu, jehož je žadatel občanem, neumožňují propuštění nebo je-li propuštění fakticky nemožné, kdy by žadatel podáním žádosti o propuštění mohl vystavit sebe nebo osoby blízké pronásledování a kdy se žadatel na území ČR oprávněně zdržoval do doby nejméně 20 let. Jinou možnost nabytí českého státního občanství bez zřetele k případnému občanství slovenskému u bývalých československých občanů upravuje § 18a zákona (zvláštní nabytí českého státního občanství prohlášením – viz část Státní nástupnictví).

Odhlédneme-li od zvláštních úprav reagujících na rozpad ČSFR a týkajících se jen bývalých československých občanů, můžeme shrnout, že cizinec může za „normálních okolností“ nabytí české občanství při současném uchování původního občanství pouze po dvaceti letech legálního pobytu na území ČR; udělení této výjimky je však závislé na úvaze správních orgánů. V roce 2002 Ministerstvo vnitra připravilo z podnětu Rady vlády pro lidská práva novelu zákona, která rozšiřuje možnost uchování původního občanství na další situace. Jde o situaci, kdy je propuštění spojeno s nepřiměřenými poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami, kdy je udělení občanství významným přínosem pro ČR z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního a dále, pokud žadatel pozbyl v minulosti státní občanství ČSR, ČSFR nebo ČR (s výjimkou situace, že je občanem SR). Ačkoli lze novelu uvítat, mělo by jí do budoucna následovat komplexní a koncepční posouzení celé problematiky dvojího občanství. V kratším horizontu by pak mělo být řešeno dvojí občanství ČR a jiné země EU.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ PRO PŘÍŠTÍ LEGISLATIVNÍ ÚPRAVU

Provedený rozbor ukazuje, že česká právní úprava nabytí a pozbytí státního občanství zatím nereguluje komplexně a koncepčně na nové výzvy, které přináší trvalá imigrace do ČR. Nedostatečně je upravena především

nejcitlivější oblast, a sice nabytí občanství tzv. imigranty druhé a třetí generace, tj. osobami, které se samy nerozhodly k imigraci, ale již se v ČR narodily, případně do ČR přišly ještě jako děti s rodiči. Úprava naturalizace cizinců je celkově značně přísná a rigidní. Nedává cizincům právní jistotu (ve smyslu předvídatelnosti rozhodnutí), což se odvíjí jak od nepropracovanosti právní úpravy, tak od toho, že je důsledně budována na principu nenárodnosti. Tento aspekt je dále posílen praxí, kdy rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení občanství jsou často odůvodněny jen formálně, tj. poukazem na skutečnost, že na udělení občanství není nárok. K obrácení zákona k realitě je žádoucí přijmout jak dílčí opatření v krátkém časovém horizontu, tak připravit celkovou koncepční reformu státoobčanské legislativy.

DOPORUČENÍ

KE STÁTNÍMU NÁSTUPNICTVÍ

- Přijmout úpravu, která umožní řešit citlivé případy osob, které nesplňují požadavek trvání pobytu na území ČR od rozpadu ČSFR, ale splňují další podmínky uvedené v §18a zákona č. 40/1993 Sb., tak, aby mohly nabytí občanství ČR bez ohledu na svou sociální situaci.

K NATURALIZACI

- Požadavek pětiletého trvalého pobytu uvedený v § 7 zákona č. 40/1993 Sb. nahradit požadavkem 10letého (případně kratšího) zákonného pobytu, s tím, že by se nevyžadovala „nepřetržitost pobytu“, ale určitý kvalifikovaný pobyt: např. „převážně zdržování se“ na území nebo určitý počet let skutečné přítomnosti na území.
- Zvážít zkrácení požadované délky pobytu na území z 10 let na dobu kratší, např. na „průměrnou evropskou“ délku 5 let.
- Upravit flexibilněji nexus mezi trvalým pobytem a možností podat žádost o udělení státního občanství, zejména v tom smyslu, že bude umožněno podání žádosti i držitelům jiného typu pobytového oprávnění.
- V dlouhodobějším horizontu připravit koncepční změnu zákona, která upraví pro vymezené kategorie osob nabytí občanství jako subjektivní veřejné právo (nárok), např. manželé státních občanů, osoby narozené na území ČR apod.
- Zvážít postavení menšinových jazyků a možnost rozlišení jazykových požadavků podle sociálního postavení a vzdělání žadatele.

K OBČANSTVÍ PŘISTĚHOVALCŮ DRUHÉ A TŘETÍ GENERACE

- Zpracovat a přijmout komplexní úpravu usnadňující nabytí občanství cizinci uvedenými v ustanoveních Evropské úmluvy o státním občanství § 6(4), písm. e) a f), tj. cizinci narozenými na území ČR a těm, kteří zde žili po určitou dobu před dosažením zletilosti; zavést *ius soli* alespoň pro třetí generaci imigrantů (děti narozené na území ČR rodičům narozeným na území ČR). V těchto případech formulovat možnost nabytí občanství jako subjektivní veřejné právo.
- Neprodleně umožnit všem cizincům narozeným na území, pokud jejich rodiče pobývají na území legálně, nabytí trvalého pobytu a umožnit jim tak přístup k nabytí občanství.

KE DVOJÍMU OBČANSTVÍ

- Umožnit v co nejkratší době dvojí občanství ve vztahu k zemím EU (minimální varianta na základě reciprocity).
- Zkrátit dobu 20 let, po jejíž uplynutí lze žádat o české občanství jako občanství druhé, na 10 let.

Oba návrhy jsou legislativně nenáročné a neznamenají podstatnou koncepční změnu, ale pouze rozšiřují stávající výjimky. Lze je realizovat neprodleně.

- Provést v delším horizontu komplexní reformu ve věci dvojího občanství, která by byla postavena na východisku, že dvojí občanství má být umožněno vždy, pokud je výrazem skutečných pout osoby k několika zemím.

TABULKA 1: PODMÍNKY NATURALIZACE CIZINCŮ (1. část)

	ČESKO	SLOVENSKO	MAĎARSKO	POLSKO	RAKOUSKO	NĚMECKO
POBYT/BYDLIŠTĚ	Ke dni podání žádosti má nejméně 5 let povolen trvalý pobyt a po tuto dobu se zde převážně zdržuje	Nepřetržitý trvalý pobyt <5 let	< 8 let pobývá nepřetržitě na území před podáním žádosti.	Pobyt < 5 let na základě povolení k usídlení	Nenároková naturalizace: <10 let má hlavní bydliště na území Rakouska Nároková naturalizace: <30 let má hlavní bydliště na území Rakouska nebo < 15 let má hlavní bydliště na území Rakouska a prokáže osobní a profesní integraci.	Nenároková naturalizace: StAG 8 Cizinec, který se usídlil v tuzemsku. (Existují výjimky z požadavku, pokud má cizinec jinak k Německu vazby.) Nároková naturalizace: AusIG 85 < 8 let má obvyklý zákonný pobyt na území, a má povolení k pobytu (Aufenthaltserlaubnis) nebo oprávnění k pobytu (Aufenthaltsberechtigung).
JAZYK	Prokáže znalost českého jazyka. Kritéria: schopnost plynně a gramaticky správně reagovat na otázky vztahující se k běžným situacím denního života, reprodukce obsahu textu z denního tisku.	Ovládá slovenský jazyk.	Složení zkoušky ze základů ústavnosti v maďarštině.	Zákon záležitost neupravuje. Dotaz na stupeň znalosti polštiny obsažen v dotazníku.	Novela z roku 1999. Přiměřené znalosti němčiny s ohledem na životní okolnosti cizince (§ 10a) .	Nároková naturalizace – AusIG, 1994, novela 2000: Prokázání dostatečných znalostí německého jazyka. Definována obecným prováděcím předpisem - žadatel v běžném životě zvládá kontakty v německém jazykovém prostředí, včetně běžných kontaktů s úřady - lze s ním vést rozhovor odpovídající jeho věku a vzdělání - žadatel je schopen přečíst text z běžného života a ústně reprodukovat jeho podstatný obsah Praxe prokazování se liší podle spolkových zemí.
JINÉ POŽADOVANÉ ZNALOSTI						<i>Přistěhovalecký zákon (návrh): Má základní znalosti německého právního a společenského řádu a životních poměrů – zkoumá se při udělení trvalého pobytu.</i>
BEZÚHONNOST	Nebyl v posledních 5 letech odsouzen pro úmyslný trestný čin.	Nebyl v posledních 5 letech odsouzen za úmyslný trestný čin.	Podle maďarského práva má čistý trestný rejstřík, není proti němu vedeno trestní stíhání před maďarskými soudy.	Není obsažena ve státoobčanském předpise.	Nebyl cizozemským nebo rakouským soudem odsouzen k trestu odnětí svobody < 3 měsíce, jednání je trestné i podle rak. práva a trestní proces v souladu s EÚLP.*	Neení odsouzen za trestný čin.
EKONOMICKÁ A SOCIÁLNÍ SITUACE	Není stanovena zákonem o občanství; prokazuje se při udělení trvalého pobytu. Cizinecký zákon požaduje prokázání ubytování a příjmu ve výši dvojnásobku životního minima na osobní potřeby žadatele na krytí pobytových nákladů.	Není upraveno v zákoně o občanství.	Je zajištěno jeho živobytí a bydlení v Maďarsku.	Není upraveno ve státoobčanském předpise.	Jeho živobytí je dostatečně zajištěno nebo na své nouzi nemá vinu.	Nenároková naturalizace: StAG 8 Má v místě usídlení vlastní byt nebo ubytování. Je schopen v místě usídlení uživit sebe a své rodinné příslušníky. Nároková naturalizace: AusIG 85 Může zajistit živobytí své a závislých rodinných příslušníků bez nároku na sociální podporu a podporu v nezaměstnanosti, k tomu se nepřihlíží, jestliže za důvody potřeby nemůže.
DANĚ APOD.	Plní povinnosti vyplývající z ust. předpisů o veřejném zdrav. pojištění, sociální zab., důchod. pojištění, daně, odvody, poplatky a jiné povinnosti Návrh novely, 2003.				Není odsouzen na více než 3 měsíce pro finanční delikt, není proti němu vedeno trestní řízení.	

TABULKA 1: PODMÍNKY NATURALIZACE CIZINCŮ (2. část)

STÁTNÍ ZÁJMY, BEZPEČNOSTNÍ ASPEKTY	Ministerstvo je povinno posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu, k tomu si může vyžádat stanovisko Policie a zpravodajských služeb.		Jeho naturalizace nepoškozuje zájmy Maďarska.		Není hrozbou pro klid, pořádek a bezpečnost a ani jiné společenské zájmy podle čl. 8(2) EÚLP. Není k cizím státům v takovém vztahu, aby udělení občanství poškozovalo státní zájmy.	AusIG 85 Hlásí se ke svobodnému demokratickému řádu danému Ústavou SRN a prohlásí, že nepodporuje žádné snažení namířené proti svobodnému demokratickému řádu, existenci anebo bezpečnosti Spolku nebo země nebo, které by mělo za cíl nezákonné ovlivňování ústavních orgánů nebo ohrožovalo zahraniční zájmy.
DEMOKRATICKÉ POSTOJE						

*Evropské úmluva o ochraně lidských práv.
Kurzívou je uvedena navrhovaná úprava.

TABULKA 2: PŘÍPUSTNOST DVOJÍHO STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

	Při žádosti o udělení občanství	Výjimky (z pravidla uvedeného ve sloupci 1)
Česko	Vyžaduje se prokázání, že nabytím občanství pozbuje dosavadní občanství.	(A) Prokázání se nevyžaduje po bezdomovci nebo osobě s přiznaným postavením uprchlíka. (B) Lze udělit výjimku, pokud se žadatel oprávněně zdržoval na území státu nejméně 5 let a pokud předpisy jeho státu propuštění neumožňují nebo pokud stát odmítá vydat doklad nebo žadatel by tím sebe nebo osoby blízké mohl vystavit pronásledování. Žadatel se na území ČR oprávněně zdržoval po dobu 20 let. <i>Novela 2003 (návrh)</i> <i>Propuštění je spojeno s nepřiměřenými poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami. Udělení by bylo významným přínosem pro ČR z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního. Žadatel pozbyl v minulosti státní občanství ČSR, ČSFR nebo ČR (s výjimkou občanů SR).</i>
Slovensko	Je ve prospěch žadatele, pokud nemá jiné státní občanství nebo pokud učinil právní úkon směřující ke ztrátě nebo pozbytí stávajícího občanství.	
Maďarsko	Ne.	Ne.
Polsko	Může být požadováno, v praxi se zpravidla nepožaduje.	
Rakousko	Požaduje, aby žadatel učinil žádoucí kroky pro vystoupení ze stávajícího státního svazku, to neplatí, pokud to nelze rozumně požadovat.	Lze upustit od podmínky v případě zvláště závažných důvodů, např. zvláštní výkony na vědeckém, hospodářském, uměleckém nebo sportovním poli, při důkazu osobní a profesní integrace, udělení azylu, žadatel má občanství státu Evropského hospodářského prostoru.
Německo	Požaduje se, existují však široce koncipované výjimky, dále rozšířené novelizací zákona k 1.1.2000.	Od požadavku lze upustit, když cizinec nemůže pozbyť své původní občanství nebo může-li tak učinit pouze za zvláště těžkých podmínek. Tento předpoklad je naplněn: v případě uprchlíků a osob trpících politickým pronásledováním, při nepřijatelných podmínkách pro propuštění z cizího státního svazku; za takové se považují např. nepřijatelně vysoké poplatky nebo pokud je propuštění spojeno s nedůstojnými praktikami, v případě starších osob, kdy pozbytí dosavadního občanství naráží na nepřiměřené potíže a nemožnost nabytí německého občanství by představovala zvláštní tvrdost zákona, pokud by ztráta občanství byla spojena se značnými hospodářskými nebo majetkoprávními nevýhodami.

PRŮVODCE PO INFORMACÍCH

Problematicke občanství z pohledu mezinárodního práva jsou věnovány dvě obsáhlé monografie:

- Weisův spis *Nationality and Statelessness in International Law* vyniká kombinací německé důkladnosti a amerického nadhledu, je však bohužel již staršího data (1979),
- práce R. Donner *The Regulation of Nationality in International Law* je aktuálnější (1994), ale nedosahuje analytické hloubky práce Weissovy.

Základním dílem o českém státním občanství je monografie Černého a Valáška: *České státní občanství*.

Co se týče problematiky dvojího občanství, upozorňuji na podnětné práce Petera J. Spira. Shrnující normativní pohled na problematiku dvojího občanství nabízí výsledky evropsko-amerického projektu podpořeného z prostředků German Marshall Fund (Martin – Hailbronner 2002). Srovnání zákonů 25 zemí nabízí studie P. Weila (Weil 2001). Souhrnný přehled státoobčanských úprav obsahuje *The European Bulletin on Nationality*, který vydává Rada Evropy. Poslední vydání z října 2002 lze najít na stránkách Rady Evropy (www.coe.int), na uvedené adrese můžeme nalézt i texty některých zákonů. (Pozor, nejsou vždy uvedeny v novelizovaném znění!)

SEZNAM LITERATURY:

Aleinkoff, T. A. – Klusmeyer, D. 2000. D. (ed). *From Migrants to Citizens: Membership in Changing World*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C.
Aydın, K. 2002. *Bewertung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechtes aus der Sicht des Interkulturellen Rates in Deutschland*, Beitrag zum 16. Migrationspolitischen Forum, 7.10. 2002
Brubaker, R. *Citizenship Struggles in Soviet Successor States*, 26 *International Migration Review* 1993, s. 261-291
Černý, J. – Valášek, M. 1996. *České státní občanství*. Linde. Praha.

Chan, J. M. M. 1991. *The Right to a Nationality as a Human Right*. 12 *Human Rights Law Journal*, s. 1-14

Donner, R. 1994. *The Regulation of Nationality in International Law*. Transnational Publishers. 2nd ed. Irvington on Hudson

First European Conference on Nationality: Trends and Developments in National and International Law on Nationality. 1999. Proceedings of the Conference, Strasbourg, 18-19 October 1999. <http://www.coe.int>

Grawert, (1973) *Staat und Staatsangehörigkeit*. Verfassungsrechtliche Untersuchungen zur Entstehung der Staatsangehörigkeit. Schriften zur Verfassungsgeschichte, Band 17, Ducker & Humboldt, Berlin.

Hansen R. – Weil P. 2000 (ed.) *Nationality Law in Europe*

Krombach, D. 1967. *Erstabgrenzungen im Staatsangehörigkeitsrecht im 19. Jahrhundert und am Anfang des 20. Jahrhunderts*. Disertační práce. Fakulta právních věd a státovědy, Univerzita Bonn.

Onuma, Y. *Nationality and Territorial Change: in Search of the State of Law*, 8 *The Yale Journal of World Public Order* 1981, s. 1-35.

Spiro, P. J. 1997. *Dual Nationality and the Meaning of Citizenship*. *Emory Law Journal*, Vol. 46, No. 4, fall 1997, s. 1411 – 1486.

Wiessner, S. 1989. *Die Funktion der Staatsangehörigkeit: eine historisch-rechtsvergleichende Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsordnungen der USA, der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland*. Attempto Verlag. Tübingen.

Weil, P. 2001. *Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen*. In: *Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und Aktuelle Debatten*. Ed. & Conrad. Ch. Kocka, J., Edition Körber Stiftung, s. 92 – 111. Poprvé publikováno jako *Access to citizenship: a comparison of 25 national laws*, in Aleinkoff, T.A. & Klusmeyer D. (ed). *Citizenship Today; Global Perspectives and Practices*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.)

Weis P. & Graupner R. 1949. *The Problem of Statelessness*. World Jewish Congress. British Section. London.

Weis, P. 1979. *Nationality and Statelessness in International Law*. Second edition. Sijthoff and Noordhoff. Alphen aan den Rijn, The Netherlands, Germantown, Maryland, USA.