



## Několik poznámek k připravované nové legislativě v oblasti státního občanství

Libor Kučera

### Abstrakt:

Příprava nového zákona o státním občanství dospěla do fáze, kdy byl vládě předložen návrh jeho věcného záměru. Společně s návrhem nového zákona o státním občanství byl předložen návrh věcného záměru ústavního zákona o státním občanství České republiky, neboť se dle předkladatele – ministerstva vnitra – dosavadní úprava institutu státního občanství v ústavní úrovni ukázala jako nepostačující. V tomto článku je podáván přehled některých hlavních změn, jež oba návrhy obsahují, přičemž primárním zájmem je nová úprava institutu udělení státního občanství, se kterou se autor tohoto textu - právník v praxi setkává především.

\*\*\*

Stávající právní úprava státního občanství je obsažena především v zákoně č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky. V ústavní úrovni pak čl. 12 Ústavy stanovuje, že „nabytí a pozbytí státního občanství České republiky stanoví zákon“, a dále obsahuje zásadu, že „nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství“. Vedle toho se oblasti státního občanství dotýká řada mezinárodních smluv, jichž je Česká republika signatářem, především Evropská úmluva o státním občanství (vyhlášena pod č. 76/2004 Sb.m.s.).

S názorem ministerstva vnitra, že stávající úprava obsažená v zákoně o nabytí a pozbytí státního občanství je již v některých ohledech překonaná, lze souhlasit. Pokud se však podíváme na navrhované věcné záměry, zjistíme, že jsou v mnohých oblastech problematické. Kladně lze určitě hodnotit opuštění zásady jediného státního občanství, kterým navrhovaná úprava následuje liberální tendence, jež se v otázkách vícero státního občanství postupně prosadily v řadě evropských právních řádů. V případě schválení zákona bude opuštění zásady jediného státního občanství znamenat zejména to, že po žadateli o udělení českého státního občanství již nebude nadále vyžadován doklad o pozbytí dosavadního státního občanství. To mnohým žadatelům výrazným způsobem celý proces nabytí státního občanství usnadní. Jako problematický lze naopak hodnotit celý koncept samostatného ústavního zákona o

státním občanství, kterému se budeme věnovat hned na úvod. Jako diskutabilní se jeví nová úprava podmínek pro udělení státního občanství, která je rozebírána v druhé části textu.

## 1. Věcný záměr návrhu ústavního zákona o státním občanství

Věcný záměr ústavního zákona předpokládá, že by byl zrušen čl. 12 Ústavy, přičemž by byl nahrazen zcela samostatným ústavním zákonem. Ten by obsahoval některé podstatné zásady, které se státního občanství týkají. Výraznou změnu oproti dosavadní úpravě představuje navrhované prolomení zásady, že nikdo nesmí být proti své vůli zbaven státního občanství. Návrh věcného záměru připouští možnost zbavit fyzickou osobu státního občanství získaného prohlášením či udělením, pokud k nabytí občanství došlo na základě jednání této osoby, které je „v zásadním rozporu s právním řádem České republiky.“ Tato možnost je však omezena tím, že ke zrušení může dojít nejpozději do tří let od jeho udělení, další omezení pak představuje ustanovení, že „zrušení státního občanství České republiky je podřízeno zásadě předcházení vzniku bezdomovectví“. Vedle toho je v návrhu věcného záměru ústavního zákona obsaženo ustanovení, že rozhodnutí vydaná podle zákona o státním občanství jsou přezkoumatelná soudem, přičemž stanovuje výjimku z obecného pravidla přezkoumatelnosti, kdy „soud nepřezkoumává důvody nevyhovění žádosti o udělení státního občanství České republiky, je-li tímto důvodem ohrožení svrchovanosti, bezpečnosti nebo demokratických základů České republiky.“

Jakkoli jsme si vědomi nutnosti právní jistoty nabyvatelů státního občanství, je obecně možno souhlasit s tím, že stát může mít v případě, že k nabytí občanství dojde podvodným jednáním, právo již jednou udělené občanství zrušit. To je i v souladu s Evropskou úmluvou o státním občanství, která tuto možnost upravuje ve svém článku 7. Samo ministerstvo vnitra připouští, že se s podvodným jednáním setkává zřídka, a není důvod nevěřit, že k takovému jednání čas od času dochází. Je ale otázkou, do jaké míry je kvůli tomu zapotřebí měnit Ústavu a přijímat zcela nový ústavní zákon. Lze předpokládat, že k jednání, které je „v zásadním rozporu s právním řádem České republiky“, dochází v řízení o žádosti o udělení státního občanství pouze zřídka, přičemž nedojde-li k odhalení tohoto jednání v průběhu řízení, je zřejmě pouze malá pravděpodobnost, že bude odhaleno dodatečně během tří následujících let. Využitelnost možnosti zrušit již udělené státní občanství je dále zúžena nutností respektovat zásadu předcházení vzniku bezdomovectví (jakkoli dle navrhované právní úpravy nebude požadováno prokázání pozbytí dosavadního státního občanství, u mnoha nabyvatelů českého občanství dojde k pozbytí původního občanství *ex lege* na základě právní úpravy státu původu). Jedná se tedy o zcela marginální problém, který si samostatný ústavní zákon dle našeho soudu „nezaslouží“. Uvědomujeme si však, že stanovení možnosti zrušení státního občanství nebude plnit pouze sankční funkci, ale zcela nepochybně i funkci preventivní.

Pokud tedy zákonodárce posléze dojde k názoru, že v případech protiprávního jednání souvisejícího s řízením o udělení státního občanství by skutečně mělo být státní občanství zrušeno, jeví se jako přijatelnější řešení doplnění příslušného ustanovení v čl. 12 Ústavy.

Vzhledem k charakteru tohoto základního zákona by se mělo jednat o ustanovení co možná nejstručnější. Zbytečné se jeví uvádět zásadu předcházení vzniku bezdomovectví, která by mohla být obsažena v zákoně o státním občanství. Stejně tak je možno zapochybovat o nutnosti toho, aby byla v ústavním zákoně deklarována přezkoumatelnost rozhodnutí vydaných dle zákona o státním občanství, když tato přezkoumatelnost byla již opakovaně judikována Nejvyšším správním soudem (např. usnesení rozšířeného senátu č.j. 6 A 25/2002-42).

Vzhledem k malému počtu ústavních zákonů, jež tvoří český ústavní pořádek, je třeba nutnost přijetí každého dalšího pečlivě zkoumat a náležitě odůvodnit. V tomto případě se tak dle našeho názoru nestalo. Pokud je vůbec třeba zasahovat do ústavního pořádku, jako přijatelnější řešení se nám jeví vhodné doplnění čl. 12 Ústavy.

## **2. Návrh věcného záměru zákona o státním občanství České republiky**

Nyní se již blíže podívejme na návrh věcného záměru obecného zákona o státním občanství. Vzhledem ke skutečnosti, že tento zákon neupravuje pouze nabývání a pozbývání, nýbrž celou materii týkající se státního občanství, předkladatel v tomto smyslu pozměnil název zákona. Ten by se měl nyní jmenovat „o státním občanství České republiky“. Jak bylo uvedeno v úvodu, jednou ze zásadních změn navrhované úpravy představuje odklon od zásady jediného státního občanství. Zatímco dle stávajícího zákona musí žadatel o státní občanství prokázat, že jeho nabytím pozbude dosavadní státní občanství, resp. prokázat, že dosavadní občanství pozbyl, podle navrhované úpravy se tato skutečnost již prokazovat nebude a žadateli o české státní občanství bude umožněno ponechat si dvojí státní občanství. Postupnými novelizacemi stávajícího zákona se rozšířil okruh osob, kterým může být prokázání pozbytí dosavadního státního občanství prominuto (§ 11 odst. 2 zákona). Zároveň byly vypovězeny jednotlivé dvoustranné smlouvy, jež bývalé Československo uzavřelo s řadou socialistických států za účelem zamezení vzniku dvojího občanství (např. s Mongolskou lidovou republikou, Polskou lidovou republikou, Německou demokratickou republikou a dalšími). Navrhovaný věcný záměr pak tedy naplno přejímá umožnění dvojího státního občanství, které se již prosadilo v řadě zahraničních právních úprav (např. v Belgii, Francii, Irsku, Portugalsku, Švýcarsku či Velké Británii).

Skutečnost, že jedna osoba má pevná a trvalá pouta k vícero státům, nelze v současném světě jakkoli považovat za negativní jev. V praxi se mnoha žadatelům cesta k získání českého státního občanství zásadně usnadní. Dle stávající úpravy dochází v souvislosti s podmínkou prokázání pozbytí dosavadního občanství k celé řadě různých situací, které mívají za následek to, že se celé řízení protáhne v krajním případě i na dobu delší dvou let. Typicky některé cizozemské úřady se svými občany v této věci komunikují jen zcela neochotně a snaží se vydání požadovaného dokumentu oddalovat. Jiné státy v praxi takové potvrzení vůbec nevydávají, ačkoli jim v tom dle jejich platné legislativy nic nebrání atp.

### *Navrhované podmínky pro udělení státního občanství*

Základní podmínkou pro udělení státního občanství zůstává i v navrhované úpravě trvalý pobyt na území České republiky, přičemž požadovaná délka tohoto pobytu se liší podle toho, zda je žadatel občanem jiného státu Evropské unie (požadavek tří let trvalého pobytu) nebo občanem tzv. třetí země (i nadále požadavek pěti let povoleného trvalého pobytu). Vedle toho podmínku délky pobytu splní i ten žadatel, který na území České republiky oprávněně pobývá alespoň deset let (doposud takovému žadateli mohlo být splnění délky pobytu prominuto, dle navrhované úpravy by desetiletým pobytem byla podmínka splněna). Splnění délky pobytu by bylo možno prominout, přičemž důvody pro prominutí se příliš neliší od stávající právní úpravy. Nově je například stanoveno, že má-li být délka trvalého pobytu prominuta z důvodu manželství s českým občanem, musí manželé žít ve společné domácnosti. Obdobná úprava je navržena i v případě registrovaných partnerů. Délka trvalého pobytu by mohla být prominuta i těm osobám, které trvalý pobyt získaly na základě příslušnosti ke krajanské komunitě, a obecně rovněž osobám, které jsou mladší osmnácti let.

Druhá podmínka obsahově navazuje na předchozí, když stanovuje povinnost prokázat, že žadatel pobýval na území České republiky alespoň polovinu z doby požadovaného trvalého pobytu. Tato podmínka vychází ze stávající úpravy, přičemž nově jsou uvedeny důvody, kdy bude možno splnění této podmínky prominout (u žadatele, jehož manžel/registrovaný partner je český občan, u žadatele mladšího 18 let).

Další podmínka se týká prokázání beztrestnosti a oproti platné úpravě je ta navrhovaná o poznání zpřísněna. Zatímco v § 7 odst. 1 písm. c) platného zákona je stanoveno, že žadatel nesmí být v posledních pěti letech odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu, dle navrhované úpravy lze fyzické osobě občanství udělit pouze v případě prokázání, že nebyla odsouzena za spáchání nedbalostního trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody nebo za spáchání úmyslného trestného činu, a to nejen na území České republiky, ale i ve státě, jehož je tato osoba státním občanem a rovněž ve státech, kde se v posledních deseti letech zdržovala déle než šest měsíců.

Čtvrtou podmínkou je prokázání znalosti českého jazyka u žadatelů starších dvanácti let. Předpokládaná zkouška by měla být oproti té stávající obtížnější, neboť by měla být na úrovni B1 Společného evropského referenčního rámce pro jazyky. Znalost jazyka by se nadále prokazovala před pracovníky úřadů příslušných k podání žádosti, nebo (a k tomuto druhému řešení se předkladatel přiklání) by se zkouška vykonávala před akreditovanými zařízeními, které od letošního roku budou zajišťovat jazykové zkoušky pro cizince, kteří budou žádat o trvalý pobyt. Pro přiblížení požadovaného stupně znalosti lze požit tuto stručnou charakteristiku úrovně B1: *Cizinec rozumí hlavním bodům jasně spisovné řeči o známých záležitostech, s nimiž se setkává v práci, ve škole, ve volném čase atd. Umí si poradit s většinou situací, které se mohou vyskytnout při cestování v oblasti, kde se mluví daným jazykem. Píše jednoduché souvislé texty o dobře známých tématech nebo o tématech, která ho*

*zajímají. Umí popsat zážitky a události, sny, naděje a ambice a stručně zdůvodnit a vysvětlit své názory a plány.*

Vzhledem k tomu, že žadatelé budou prokazovat znalost jazyka na vyšší úrovni než doposud, lze jednoznačně doporučit, aby zkouška probíhala u akreditovaných zařízení. Dle stávajících zkušeností posuzují pracovníci jednotlivých úřadů znalost jazyka velmi nejednotně. Lze předpokládat, že tuto skutečnost by příliš nezměnilo ani to, pokud by – jak je navrhováno – zkouška na úřadu probíhala komisionálně za přítomnosti tří jeho pracovníků, u kterých zpravidla nelze očekávat jakékoli odborné jazykové vzdělání.

Jazyková zkouška by však neměla být jedinou zkouškou, kterou by dle předkladatele měli žadatelé o české státní občanství vykonávat. Vedle jazykových znalostí by žadatelé starší patnácti let měli rovněž prokazovat základní znalost ústavního systému a státních symbolů České republiky a základní orientaci v kulturně-společenských, zeměpisných a historických realitách České republiky. Tato podmínka je v návrhu věcného záměru předkládána ve dvou variantách, z nichž druhá varianta spočívá v tom, že by se tato základní orientace neprokazovala. Předkladatel se však přiklání k tomu, aby základní orientace zkoušena byla. Jak prokázání jazykových znalostí, tak prokázání základní orientace v českých realitách by mohlo být prominuto osobám s fyzickým nebo mentálním postižením, a dále osobám, které ke dni podání žádosti dosáhly věku 65 let.

Předkladatel v návrhu věcného záměru uvádí, že obdobnou úpravu lze nalézt v právní úpravě řady evropských zemí, avšak zároveň připouští, že provádění těchto zkoušek by znamenalo zvýšené náklady státu. Zároveň také existuje určité procento lidí, kteří mají problém s jakýmkoli vzděláním, ačkoli jinak jsou schopni se plnohodnotně vřadit do společnosti a např. se i pracovně integrovat. Dle našeho názoru může být rovněž diskutabilní, do jaké míry splní „namemorování se“ několika set otázek deklarovaný účel – tedy poskytnout žadateli základní socio-kulturní orientaci v českých realitách, „*kteří jsou odrazem kulturně-společenské reality Evropské unie, jejich společenských hodnot a životního stylu*“. U některých osob mohou tyto informace probudit hlubší zájem o to, dozvědět se více o zemi, ve které žijí, avšak stejně tak pro jiné bude složení této zkoušky znamenat jednorázovou a jednoúčelovou záležitost, které u nich k žádné hlubší integraci do české společnosti nepovede.

Podmínka plnění povinností vyplývajících z veřejnoprávních předpisů České republiky vychází ze stávajícího ust. § 7 odst. 1 písm. e), přičemž i tato podmínka je zásadním způsobem rozšiřována. Zatímco nyní cizinec prokazuje plnění povinností, jež pro něho vyplývají ze zákona o pobytu cizinců a z právních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky, nově by měl plnit povinnosti vyplývající pro něho ze všech veřejnoprávních předpisů, a rovněž i dalších předpisů, které se týkají povinností vůči obci, v níž je hlášen k pobytu (příklad uváděný předkladatelem je placení nájemného za obecní byt).

Splnění této podmínky by bylo možno žadateli prominout „v případě, že by se jednalo o méně závažné a ojedinělé porušení povinností vyplývajících z právních předpisů České republiky, nebo pokud k porušení takových povinností došlo před delší dobou a žadatel odstranil způsobený škodlivý následek nebo učinil účinná opatření k jeho odstranění a z jeho následného chování lze důvodně usuzovat, že uvedené povinnosti opětovně neporuší“.

Stávající úprava umožňuje prominutí této podmínky v souladu s § 11 odst. 4 zákona v případech hodných zvláštního zřetele. V rozhodovací praxi ministerstva vnitra se pak lze setkat s rozhodnutími, v nichž je jako porušení povinností hodnocena pozdní platba veřejného zdravotního pojištění a vyměření penále ve výši 180,- Kč (rok 2002), přičemž při rozhodování na konci roku 2007 nejsou shledány důvody hodné zvláštního zřetele a podmínka je považována za nesplněnou. V navrhované úpravě je již tedy alespoň naznačeno, jakým směrem by se úvahy ministerstva při zvažování možnosti prominutí měly ubírat.

Poslední dvě podmínky se pak týkají především příjmu žadatele o státní občanství. Žadatel starší osmnácti let by měl uvést své příjmy, prokázat jejich zdroje a že vůči těmto příjmům je plátcem daně z příjmů, přičemž tuto podmínku nebude možno prominout. Dále by žadatel, „u kterého neexistuje žádné právní, zdravotní ani jiné sociální vyloučení ze způsobilosti k výkonu práce“, prokázat, „že jeho pobyt na území České republiky nezatěžuje systém sociální podpory České republiky“. To se nevztahuje na žadatele, „který prokáže, že je zaměstnán na plný úvazek nebo v obdobném rozsahu podniká či vykonává jinou samostatnou výdělečnou činnost, připravuje se na výkon budoucího povolání, čerpá mateřskou či rodičovskou dovolenou nebo jinak soustavně pečuje o jinou osobu, která je na takovou péči odkázána, je provdanou ženou – cizinkou/ženatým mužem – cizincem závislou/závislým na příjmech svého manžela/manželky, nebo je registrovaným partnerem (partnerkou) – cizincem závislým/závislou na příjmech svého registrovaného partnera (partnerky), anebo je cizincem, který prokáže jiný legitimní zdroj finančních prostředků sloužících k zajištění jeho životních potřeb na území České republiky.“ Tuto podmínku bude možno prominout.

Poslední podmínku jsme pro ilustraci ocitovali z návrhu věcného záměru téměř celou, abychom dokreslili, jakým kasuistickým způsobem se předkladatel institutu udělení státního občanství zhostil. Právě tuto kasuističnost je možno považovat za zásadní problém navrhované úpravy. Je-li ohledně dnešní úpravy udělování státního občanství předkladatelem namítáno, že stanovené podmínky dostatečně nevypovídají o osobě žadatele a jeho vazbách na Českou republiku, přičemž Nejvyšší správní soud judikoval, že v rámci jakkoli širokého správního uvážení ministerstva vnitra není možno stanovovat podmínky další, rozhodl se předkladatel vzít to tzv. od základu a prostřednictvím celé řady nových podmínek ukázat, jak by správný potenciální občan měl vypadat. To je samozřejmě určitá nadsázka, neboť jsme si vědomi toho, že není možno vyhovět žádosti každého, kdo ji podá. Nicméně předkladatel zvolil způsob jakési hloubkové lustrace každého žadatele, o kterém lze stěží říci, že by byl důstojným završením procesu integrace do české společnosti.

Samozřejmě nechceme zpochybňovat žádoucnost toho, aby se budoucí český občan (a nejen ten) choval a jednal tak, aby splnění stanovených podmínek prokázal. Zároveň by bylo možno přivítat, že se v zákoně nově objevují některé podmínky, jejichž splnění ministerstvo vnitra již dnes stejně běžně zohledňuje, avšak těch podmínek je opravdu příliš. Na první pohled se počet devíti (resp. osmi v případě, že by nebyl schválena podmínka základní orientace v reáliích) nemusí jevit přemrštěný, nicméně za každou z těchto podmínek se zpravidla skrývá několik podmínek/požadavků dílčích. Bude-li žadatel prokazovat beztrestnost, pak předloží český výpis z rejstříku trestů, výpis z rejstříku trestů státu, jehož je státním občanem, výpis z rejstříku trestů státu, kde v posledních deseti letech pobýval více než 6 měsíců, pokud v dalším státě pobýval v posledních deseti letech méně než šest měsíců, nahradí výpis z rejstříku trestů čestným prohlášením. Přitom většinu těchto dokladů předkládal již při žádosti o trvalý pobyt a od té doby již třeba ani nikam nevycestoval... Bude-li prokazovat plnění právních povinností vyplývajících z veřejnoprávních předpisů, zřejmě přibude k velkému množství potvrzení a dokladů, jež je již dnes třeba ministerstvu předložit, ještě řada dalších. Otázka je, zda to bude i například potvrzení o řádném hrazení poplatků za televizní a rozhlasový přijímač?

Dosavadní rozhodovací praxe ministerstva vnitra bývá někdy kritizována v tom smyslu, že uplatňované správní uvážení se leckdy může jevit jako hraničící s libovůlí. Systém výjimek obsažený v návrhu, kdy splnění většiny podmínek stanovených pro udělení z nejrůznějších důvodů ministerstvo vnitra může – avšak nemusí – prominout, bude zřejmě i do budoucna zdrojem mnohých pochybností a výrazně bude snižovat předvídatelnost rozhodnutí ministerstva vnitra. Široký prostor pro správní uvážení zůstává zachován také v tom, že i když žadatel všechny podmínky splní, občanství být uděleno nemusí: *„Státní občanství České republiky může v případě splnění všech posuzovaných podmínek v rámci správní úvahy Ministerstvo vnitra udělit na žádost fyzické osobě, která splňuje současně tyto podmínky...“* Zde je zřejmě ponechán prostor především pro situace, kdy bude žadatel na základě stanoviska Policie ČR a bezpečnostních služeb shledán za osobu představující *„riziko pro svrchovanost, bezpečnost nebo demokratické základy České republiky“*. Jelikož se však žadatel o existenci těchto stanovisek vůbec nedozví, opět to bude snižovat důvěru ve vydané rozhodnutí.

### ***Nabytí občanství prohlášením***

Přestože tedy udělení státního občanství zůstane i nadále nenárokové, zásada nenárokovosti bude prolomena u dětí migrantů – tzv. přistěhovalců druhé generace. Ti totiž budou moci po dosažení zletilosti při splnění několika několika podmínek nabytí občanství prohlášením, což je ušetří nutnosti o udělení občanství žádat a nebudou muset absolvovat časově a administrativně náročné řízení o jejich žádosti. Tuto možnost lze jednoznačně přivítat, neboť existuje řada případů, kdy se rodičům z nějakých důvodů ani po mnoha letech nepodaří občanství získat (např. v důsledku neúspěšného podnikání a následných vysokých dluhů na odvodech do státního rozpočtu, v důsledku spáchaného trestného činu apod.) či o jeho získání

nemají zájem, přičemž jejich děti žijí na území již od narození nebo od útlého věku a jsou do české společnosti zcela integrovány.

Takto tedy bude moci státní občanství prohlášením nabýt „*fyzická osoba ve lhůtě tří let od dosažení zletilosti, pokud splňuje současně ke dni učinění prohlášení následující podmínky:*

- *má na území České republiky povolený trvalý pobyt,*
- *od narození, nejpozději však od věku 6 let, popř. od doby svěřeni do ústavní, pěstounské nebo jiné formy náhradní péče na základě rozhodnutí orgánu České republiky, která trvá alespoň 3 roky, až dosud se převážně a oprávněně zdržuje na území České republiky; pojmem převážně se rozumí dvě třetiny požadované doby pobytu,*
- *nebyla pravomocně odsouzena pro trestný čin a*
- *není proti ní vedeno trestní stíhání“.*

### **3. Závěr**

Nebylo cílem tohoto článku podat celkovou analýzu obou návrhů věcných záměrů, to by si vyžádalo mnohem větší prostor, chtěli jsme pouze upozornit na některé aspekty v návrzích obsažené. Přestože některé navrhované změny lze hodnotit pozitivně, neboť reflektují vývoj v právních rádech řady ostatních vyspělých zemí, novou úpravu nabývání státního občanství udělením nepovažujeme za šťastnou a věříme, že o její konečné podobě ještě proběhne diskuze a dojde k určitému zúžení stanovených podmínek. Pokud návrhy úspěšně projdou celým legislativním procesem a budou schváleny, počítá se s jejich účinností od 1. ledna 2010.