



Stručná analýza některých problémů návrhu zákona o státním občanství ČR

Mgr. Pavel Čížinský

Abstrakt:

Dne 1. února 2012 předložilo Ministerstvo vnitra ČR vládě návrh nového zákona o státním občanství České republiky (čj. 86/12 a MV-66934-11/LG-2011), který má zcela nahradit současnou právní úpravu. Tento návrh zákona obsahuje některá zlepšení, ale též řadu problematických bodů, kterým se věnuje tento článek.

Současný stav v oblasti nabývání občanství a hlavní navrhované změny

V současnosti zahrnuje české právo upravující nabývání a pozbývání státního občanství jak liberální, tak i represivní prvky. Za poměrně vstřícné je možné považovat získávání občanství dětí občanů (i těch, kteří v ČR nežijí) a zásadu, že nikoho nelze sankčně zbavit občanství. Extrémně restriktivní je naopak praxe udělování občanství cizincům a automatická ztráta občanství při získání občanství jiného.

V oblasti nabývání státního občanství cizinci (nikoli tedy dětmi narozenými na území České republiky) je Česká republika dle statistik nejpřísnějším státem EU¹. V poměru k počtu legálně pobývajících cizinců má Česká republika absolutně nejnižší počty nově nabytých občanství. Spolu s Litvou, Slovenskem, Polskem a Tureckem má i nejnižší počet nově nabytých občanství v poměru k celkovému počtu obyvatel.

Následující tabulka ukazuje přibližnou statistiku z minulých let. O občanství je možné žádat po pěti letech trvalého pobytu, tabulka proto srovnává počty udělených občanství s počtem cizinců s trvalým pobytem.²

Rok	Počty osob, které získali české občanství			Počet cizinců s trvalým
	Počty udělení	Počty zjednodušeného	Emigranti z let 1948-	

¹ Viz data Eurostatu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-024/EN/KS-SF-11-024-EN.PDF a tisková zpráva: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-06072010-AP/EN/3-06072010-AP-EN.PDF

² Částečně převzato z publikace Miroslava Rákoczyová, Robert Trbola (Eds.), *Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR I, Integrační politika*, Barrister & Principal 2010

	občanství ^{4 5}	získání občanství pro oběti rozdělení ČSFR	89	pobytem ³
1993	1469	-	-	31072
1994	1412	-	-	33164
1995	2000	-	-	39242
1996	1380	-	-	46388
1997	837	-	-	56797
1998	1128	-	-	64352
1999	1031	6278	798	66754
2000	1059	5377	1899	66891
2001	1121+215	3378	1607	69816
2002	1150+247	1862	1273	75239
2003	1267+79	910	1154	80844
2004	1495+177	1567	1784	99467
2005	1177+246	1013	190	110598
2006	1355+181	605	205	139185
2007⁶	1027+131	494	225	157512
2008	1087+103	418	229	172191
2009	1017+111	320	173	180359
2010	947+141	236	171	188952

O udělení českého státního občanství žádá jen zlomek těch, kteří by žádat mohli. Příčinou relativně nízkého počtu podávaných žádostí může být nezájem cizinců o získání českého státního občanství, ale též příliš přísné nastavení podmínek získání státního občanství udělením. Jde především o nutnost zřeknout se dosavadního občanství a špatné zkušenosti cizinců s netransparentním řízením o udělení státního občanství⁷. Přesto je s podivem, že ačkoli počty cizinců s trvalým pobytem významně rostou, počet úspěšných žadatelů o státní občanství zatím stagnoval.

Současná situace trpí nepřiměřenou koncentrací kompetencí v rukou odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra. Jeho úředníci současně zákon píší a zákon následně sami i provádí, když rozhodují o udělování státního občanství. Praxe Ministerstva vnitra je přitom

⁴ Viz Drbohlav Dušan a kol., Migrace a (i)migranti v Česku, Praha 2010, str. 85 a násl. V Návrhu věcného záměru zákona o státním občanství České republiky z let 2007/2008 (IV./1) v bodu V. pak čteme, že „v posledních pěti letech se počet podaných žádostí o udělení státního občanství České republiky pohybuje v rozmezí od 2000 do 2600 ročně“. Z tohoto lze pro léta 2002 až 2007 dovodit, že úspěšná je zhruba jedna polovina žadatelů. Rovněž je třeba rozlišovat mezi počty podaných žádostí (jedna žádost může obsahovat i celou rodinu, tedy více osob, a mezi počty udělení státního občanství (zde se již jedná o jednotlivce).

⁵ Druhé číslo v tomto sloupci je počet slovenských občanů, kteří v daném roce získali občanství udělením (nikoli tedy těch slovenských občanů, kteří získali občanství zvýhodněnou formou prohlášení a kteří jsou v dalším sloupci.

³ Převzato z publikací Cizinci v České republice, Český statistický úřad, za léta 2004 až 2011, viz též [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/B9003347F1/\\$File/c01r01.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/B9003347F1/$File/c01r01.pdf)

⁶ Důvodová zpráva k § 7 návrhu paragrafového znění. Dále lze čerpat informace ze Zprávy o stavu lidských práv v České republice v roce 2007, kdy v bodě 9.11 jsou údaje, že zamítnuto bylo celkem 577 žádostí, přičemž proti 319 těchto rozhodnutí byl podán rozklad, v rámci kterého bylo žádosti vyhověno v 92 případech a v 196 případech ministr napadené rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutím ministra vnitra bylo podáno 11 správních žalob a 3 kasační stížnosti.

⁷ Ministerstvo vnitra nezřídka zamítá žádosti o udělení státního občanství i za poměrně banální delikty v minulosti. Nejvyšší správní soud již v řadě případů zamítává rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil jako nezákonná a svévolná, ovšem zatím se nepodařilo dosáhnout nápravy.

pod dlouhodobou kritikou jak odborné veřejnosti, tak i Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud, který rozhodnutí Ministerstva vnitra přezkoumává ve správním soudnictví, již řadu rozhodnutí ministerstva zrušil a vyslovil, že ministerstvo porušilo zákon. Lze říci, že při rozhodování o udělování státního občanství nejde o ojedinělé chyby jednotlivých úředníků, nýbrž o problém systémový, kdy Ministerstvo vnitra soustavně interpretuje zákon způsobem, který Nejvyšší správní soud považuje za nezákonný.⁸ Současný návrh zákona je možné vidět jako pokus úředníků Ministerstva vnitra uzákonit si ty právní názory, se kterými Nejvyšší správní soud a odborná veřejnost nesouhlasí a rozšířit tak své pravomoci.

Ministerstvo vnitra připravuje již od roku 2005 novou komplexní právní úpravu, která měla původně vstoupit v účinnost v roce 2010 a jejíž přijetí se kvůli řadě přetrvávajících sporů stále odkládá. Podnětem pro přijetí nové právní úpravy mohla být skutečnost, že Nejvyšší správní soud začal v roce 2003 přezkoumávat rozhodnutí Ministerstva vnitra ve správním soudnictví. Úředníci Ministerstva vnitra nejprve popírali, že soudy mají tuto pravomoc (argumentovalo se tím, že na udělení občanství není právní nárok). Následně se snažili o změnu zákona, aby měli možnost soudní přezkum svých rozhodnutí znovu zrušit (původně dokonce navrhli změnu samotné Ústavy, která by výslovně zakotvila nenárokovost udělení občanství). O popisovanou změnu se nicméně vždy snažili v rámci přípravy celého nového zákona (dílčí novela dle znalosti autora připravována nikdy nebyla).

Připravovaný zákon by ve své současné variantě znamenal zásadní zpřísnění nabývání českého občanství cizinci a současně razantní posílení pravomocí úředníků Ministerstva vnitra a též pracovníků zpravodajských služeb. Tyto změny se týkají jednak zpřísnění podmínek pro udělení občanství, vágně definované (a tedy zneužitelné) podmínky existence vztahu žadatele k České republice, dále prodloužení lhůt pro vydání rozhodnutí, zmiňovaného vyloučení rozhodování ministerstva vnitra ze soudního přezkumu a zavedení povinných testů DNA pro děti ze smíšených rodin. Vedle nepřiměřeně přísné standardní procedury udělování občanství se má zavést „V.I.P.“ procedura, ve které bude možno udělit občanství i tomu, kdo téměř žádné podmínky pro udělení občanství nesplňuje. Dále se ruší opatření řešící dopady rozpadu ČSFR, ač tyto případy stále ještě nejsou vyřešeny. Tyto změny a jejich možné dopady jsou podrobněji popsány dále.

Naopak jednoznačně pozitivní je, že nový zákon by umožnil českým občanům, aby získali občanství jiného státu a přitom neztratili občanství české. Zákon chce řešit i situaci těch, kteří v minulosti takto pozbyli občanství ČR, jakožto i práva českých emigrantů. Nový zákon by též zlepšil postavení některých tzv. přistěhovalců druhé generace a přiznal jim právní nárok na občanství.

⁸ Příkladem budiž např. tyto právní názory Ministerstva vnitra:

- každé sebenepatrnější porušení zákona (např. opožděná platba pojistného VZP o jeden den) navždy diskvalifikuje cizince z možnosti získat občanství, výjimku může ministerstvo udělit jen z důvodů hodných zvláštního zřetele (přý jen vysoký věk nebo nemoc), viz např. vyjádření ze dne 30.3.2010 ve věci spis.zn. MV-43974/VS-2009
- k podmínkám stanoveným zákonem může ministerstvo přidávat i další podmínky, které v zákoně uvedeny nejsou (viz např. věc, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2006 čj. 2 As 31/2005)
- i když ministerstvo dalo žadateli tzv. příslib udělení občanství a žadatel se v důsledku toho vzdá svého dosavadního občanství, nemusí následně občanství žadateli udělit (viz např. věc, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2006 čj. 6 A 25/2002-59).

Po dlouhou dobu navíc ministerstvo tvrdilo, že jeho rozhodnutí soudy vůbec nesmí přezkoumávat (toto během posledních let již netvrdí).

Bohužel ještě stále není rozhodnuto, zda se dvojí občanství umožní i cizincům, tedy zda ČR bude po žadatelích o udělení občanství požadovat, aby se před jeho nabytím občanství vzali svého dosavadního občanství. Uvolnění dvojího občanství přitom navrhlo samo Ministerstvo vnitra a shoduje se na něm i odborná veřejnost, hlavní argumenty jsou shrnuty na konci tohoto textu.

Přístup českého státu k udělování občanství

Z textu navrženého paragrafového znění nového zákona o státním občanství a z jeho důvodové zprávy lze dovodit určité pojetí institutu státního občanství, které Ministerstvo vnitra zastává, a to že:

- a) udělování státního občanství České republiky cizincům je něco, čím musí Česká republika šetřit a
- b) státní občanství se uděluje za zásluhy, často jako odměna za to, že se cizinec „integroval“ do společnosti.

S tímto pojetím nelze zcela souhlasit, neboť vyjadřuje jen jednu stránku věci a zcela opomíjí stránkou druhou.

Ad a). Proti pojetí, že udělováním státního občanství České republiky cizincům je třeba šetřit, stojí skutečnost, že je veřejným zájmem každého demokratického státu, aby osoby, které na jeho území trvale žijí, měly jeho občanství. Pokud by větší skupina obyvatel státu občanství neměla, je zpochybněna demokratická legitimita jeho vlády. I když je pochopitelné, že Česká republika nemůže své občanství udělovat lehkovážně, je třeba mít stále na paměti, že skutečným cílem je, aby všichni, kdo v České republice trvale žijí, měli státní příslušnost České republiky. Ostatně plná integrace přistěhovalců není bez udělení občanství představitelná.

Ad b) Proti zásluhovému pojetí udělování státního občanství, stojí stejně významná funkce opačná, totiž udělení občanství jako prostředek integrace. V prvním pojetí je cizincům udíleno české občanství za to, že se ekonomicky, společensky a kulturně integrovali do české společnosti, naopak ve druhém pojetí je cizincům udělováno občanství, aby se snáze integrovali. Oba tyto přístupy musí být v určité rovnováze, což navržený zákon nespĺňuje. Je si nutno totiž uvědomit, že většina cizinců, jejichž žádost o naturalizaci je zamítnuta, v České republice stejně bude žít trvale a není žádoucí, aby byli po dlouhou dobu bez občanství ČR. Právě získání českého občanství může mnohým z těchto cizinců k funkční integraci do české společnosti napomoci a zákon musí uznávat a využívat i tuto možnost.

S výše uvedeným souvisí i způsob, jakým Ministerstvo vnitra dezinterpretuje pojem „**úzká vazba**“ (**angl. genuine link**). Úzká vazba je (v mezinárodním právu) jedním z podstatných nástrojů pro definici státobčanského svazku, tedy příslušnosti jedince k určitému státnímu celku. Tento pojem použil Mezinárodní soudní dvůr v rozhodnutí ve věci *Nottebohm* z roku 1955. Úzká vazba v tomto kontextu neznámá integraci ve smyslu společenské úspěšnosti, nýbrž skutečnost, že vztah osoby ke státu není fingovaný či nepodstatný v porovnání se vztahem této osoby k jiným státům. Úzkou vazbu k České republice ve smyslu rozhodnutí *Nottebohm* má tedy i cizinec, který sice v České republice žije, ale neumí česky, do společenského života se nezapojil a závažně porušuje české předpisy, pokud současně nemá vůbec žádnou vazbu k jinému státu. Naopak úzká vazba ve smyslu rozhodnutí *Nottebohm* není dána např. u cizince, který je v České republice velmi úspěšný, dodržuje zde veškeré své právní povinnosti, ovšem fakticky žije v jiném státě a centrum jeho životních zájmů je v tomto jiném státě.

Při definici úzké vazby je tedy třeba rozlišovat mezi:

- integrací ve smyslu společenské úspěšnosti a dodržování zákonů (takto pojem „skutečná vazba“ interpretuje Ministerstvo vnitra) a
- skutečností, že ČR je státem, k němuž má cizinec silnější vazbu než ke kterémukoli jinému státu na světě (takto je pojem použit v rozhodnutí Nottebohm).

Představa Ministerstvo vnitra, že by Česká republika udělila občanství cizinci a jiný stát by ve smyslu rozhodnutí Nottebohm namítl, že toto občanství cizince neuznává, jelikož dotyčný cizinec je v České republice nezaměstnaný nebo zde páchá trestnou činnost, neodpovídá realitě.

Přehled změn navrhovaných v nové úpravě

Současná zákonná úprava získávání státního občanství se má změnit následujícím způsobem:

- 1) **Namísto současných 5 nebo 6 podmínek** pro udělení se zavádí **podmínek 9 nebo 10** (viz § 18 a 19), jak ukazuje následující tabulka:

Současná úprava dle zákona č. 40/1993 sb.	Nově navržená úprava	Komentář
Trvalý pobyt po dobu nejméně 5 let „a po tuto dobu se v ČR převážně zdržuje“.	Trvalý pobyt nepřetržitě a) po dobu alespoň 5 let, b) po dobu alespoň 3 let (u občana EU) c) po dobu, která společně s bezprostředně předcházejícím oprávněným pobytem v ČR dosahuje alespoň 10 let. „žadatel <u>prokáže</u> , že se na území ČR skutečně zdržuje alespoň v rozsahu jedné poloviny doby pobytu...“	Důkazní břemeno má ležet nově na žadateli
Žadatel nebyl v posledních pěti letech pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin.	Žadatel nebyl pravomocně odsouzen pro nedbalostní trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, nebo pro úmyslný trestný čin (a to ani v cizině) Odsouzení k trestnému činu brání udělení občanství do doby, než je odsouzení zahlazeno (1 rok až 10 let po výkonu trestu).	
Žadatel prokáže znalost českého jazyka.	Žadatel prokáže znalost českého jazyka. Tuto podmínku nemusí splnit žadatel, který doloží, že v minulosti absolvoval alespoň po dobu 3 školních let základní, střední, nebo vysokou školu s českým vyučovacím jazykem, nebo žadatel, který je ke dni podání žádosti mladší 15 nebo starší 65 let.	Očekává se, že náročnost zkoušky z češtiny zásadně vzroste
Žadatel „plní povinnosti vyplývající“ z cizineckého zákona, povinnosti vyplývající ze zvláštních předpisů upravujících veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, daně, odvody a poplatky.	Žadatel „v posledních 3 letech předcházejících dni podání žádosti neporušil závažným způsobem“ povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na území České republiky, veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení, důchodové pojištění, zaměstnanost, daně, odvody a poplatky, vyživovací povinnost vůči dítěti, které má trvalý pobyt na území ČR, nebo povinnosti k obci, ve které je žadatel přihlášen k pobytu.	Dochází k určitému ohraničení co do doby a závažnosti deliktu, což lze přivítat
	Žadatel prokáže základní znalost ústavního systému a státních symbolů České republiky a základní orientaci v kulturně-společenských, zeměpisných a historických reáliích České republiky. Tuto podmínku nemusí splnit žadatel, který doloží, že v minulosti absolvoval alespoň po dobu 3 školních let základní, střední, nebo vysokou	Zcela nová podmínka

	školu s českým vyučovacím jazykem, nebo žadatel, který je ke dni podání žádosti mladší 15 nebo starší 65 let.	
	Žadatel prokáže výši a zdroje svých příjmů, popřípadě splnění oznamovací povinnosti při přeshraničním převozu ⁵⁾ nebo bezhotovostní převod finančních prostředků z ciziny, a že ze svých příjmů v deklarované výši odvádí daň, pokud podle jiného právního předpisu tuto povinnost neplní jiná osoba. Tuto podmínku nemusí splnit žadatel, který je ke dni podání žádosti mladší 18 let.	Zcela nová podmínka, zavádí se jakési majetkové přiznání
	Žadatel není neodůvodnitelnou zátěží systému dávek osobám se zdravotním postižením nebo systému pomoci v hmotné nouzi.	Zcela nová podmínka
ministerstvo „je povinno posoudit žádost o udělení státního občanství i z hlediska bezpečnosti státu“	„Státní občanství České republiky nelze udělit žadateli, budou-li zjištěny okolnosti nasvědčující tomu, že žadatel může ohrozit bezpečnost státu, ochranu jeho svrchovanosti a územní celistvosti, demokratických základů, životů, zdraví a majetkových hodnot“.	Tato formulace je mnohem širší a může být zneužitelná.

- 2) Vedle splnění těchto podmínek má Ministerstvo vnitra dále posuzovat dle § 18 odst. 1 návrhu nového zákona, „**zda mezi žadatelem a Českou republikou existuje úzký, trvalý a faktický vztah a zda je žadatel integrován do společnosti v České republice, zejména pokud jde o integraci z hlediska rodinného, pracovního, anebo sociálního**“.

Takto vágní formulace není přijatelná, neboť:

- Vztah k České republice a integrace do společnosti jsou dány právě naplněním výše uvedených podmínek. Představu, že někdo žije v ČR řadu let, umí česky a zná české realie a přitom by neměl ke státu a ke společnosti úzký vztah, je třeba odmítnout.
- Navržený text je naprosto neurčitý (např. co znamená „*integrace*“) a opravňoval by úředníky ministerstva k naprosto volné úvaze.
- Pokud má text znamenat, že státní občanství může být uděleno (zpravidla) jen tomu, kdo má rodinné vazby mezi českými občany, pak je toto z obsahového hlediska nepřijatelným omezením. Pokud má text znamenat, že státní občanství lze udělit pouze tomu, kdo je zapojen do českého trhu práce, pak je toto z obsahového hlediska příliš úzké (jsou lidé, kteří ze zdravotních či rodinných důvodů nebo z důvodů majetkových nepracují).
- Tento text nemá obdobu v žádném dostupném cizím právním řádu, který autor zná (text rozhodně nemá oporu v rozsudku Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm*, viz výše).

- 3) Správní lhůta pro vydání rozhodnutí by se dle § 26 až 29 návrhu nového zákona měla prodloužit na téměř než dvojnásobek **a celé řízení i s odvoláním by tak trvalo 11 měsíců**, jak ukazuje následující tabulka

Úřad	Úkon	Současné lhůty	Nové lhůty	Komentář
Krajský úřad	Nabráni žádosti, vyplnění dotazníku, doplnění chybějících podkladů a sepsání vlastního stanoviska k žádosti.	30 dnů	30 dnů	V současnosti provádí Krajský úřad i zkoušku z češtiny
Odbor všeobecné	Přijetí žádosti, provedení pohovoru e	90 dnů	180 dnů	

⁵⁾ § 41 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

správy Ministerstva vnitra	žadatelem, vyžádání doplňujících dokladů, rozhodnutí a vyhotovení písemného rozhodnutí			
Bude-li podán rozklad	Předání rozkladu rozkladové komisi	30 dnů	30 dnů	
Rozkladová komise a ministr vnitra	Rozhodnutí o rozkladu	30 dnů	120 dnů	
CELKEM		min. 6 měsíců	min. 11 měsíců	

Nově navrhované lhůty jsou nepřiměřeně dlouhé a mohly by být i v rozporu s ustanovením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, totiž že „každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů“. Mechanismus, jak řešit situace, kdy úřad nemůže správně lhůtu stihnout, je obsažen v § 71 správního řádu. Není třeba zavádět další odchylky od standardní úpravy ve správním řádu v neprospěch cizinců. Je třeba si uvědomit, že i v jiných oblastech státní správy jsou řešeny komplikované případy a přitom v zákonech žádné speciální správní lhůty nejsou.

4) **Hrozí posílení vlivu zpravodajských služeb** na rozhodování o státním občanství, které již dnes přispívá k velké netransparentnosti rozhodování. V současnosti je kritizováno, že zamítáním žádostí o občanství jsou cizinci „motivováni“ ke spolupráci s tajnými službami. Dle § 27 odst. 5 nového návrhu zákona:

„k žádosti o udělení státního občanství, kterou podal žadatel starší 15 let, si ministerstvo vyžádá stanoviska Policie České republiky a zpravodajských služeb České republiky; tato stanoviska se nestávají součástí spisu, pokud obsahují utajované informace. V případě, že v řízení vyjde na základě stanoviska Policie České republiky nebo zpravodajské služby najevo, že žadatel může ohrozit bezpečnost státu, ochranu jeho svrchovanosti a územní celistvosti, demokratických základů a ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot, v odůvodnění rozhodnutí se uvede, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu bezpečnosti státu.“

K posouzení oprávněnosti vlivu zpravodajských služeb je si třeba uvědomit, že české legislativa v současnosti disponuje dostatečnými nástroji, které mají zajistit ochranu bezpečnosti:

- Pokud je cizinec skutečně ohrožením pro bezpečnost státu nebo pro veřejný pořádek, pak je toto důvodem pro zrušení povolení k trvalému či jinému pobytu dle § 77 nebo 87 zákona o pobytu cizinců⁹.

⁹ § 77 zákona o pobytu cizinců zní:

„(1) Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže

a) zjistí, že se cizinec dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství,
b) cizinci byl trvalý pobyt povolen na základě předložených padělaných nebo pozměněných náležitostí nebo náležitostí, v nichž uvedené údaje podstatně pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti,
c) cizinec pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců, pokud nebyla odůvodněna závažnými důvody, zejména těhotenstvím a narozením dítěte, závažným onemocněním, studiem nebo odborným školením anebo pracovním vysláním do zahraničí,
d) cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let,
e) je to odůvodněno plněním závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy,

...

(2) Ministerstvo platnost povolení k trvalému pobytu dále zruší, jestliže

a) cizinec opakovaně závažným způsobem naruší veřejný pořádek nebo práva a svobody druhých anebo je důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu,

...

- Skutečnost, že cizinci je uděleno občanství neznamená, že by takový člověk pak mohl beztrestně ohrožovat bezpečnost státu. I ten, komu bylo občanství uděleno, podléhá všem českým zákonům a sankcím z nich vyplývajícím; získání občanství pouze znamená, že tohoto člověka již nebude možno v budoucnu vyhostit.

Z výše uvedeného vyplývá, že intervence zpravodajských je nutná jen ve velmi výjimečných případech, kdy jde o nějakým způsobem nebezpečného cizince, jehož vyhoštění není v současné době právně možné nebo účelné (např. pro rozpracovanou zpravodajskou operaci), avšak o němž současně již nyní lze dospět k názoru, že jej bude nutné vyhostit v budoucnosti.

Dále je třeba si uvědomit, že ne všechny informace, kterými zpravodajské služby disponují, jsou utajenými informacemi dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Nejde-li o utajované informace, není důvod, aby zamítavé rozhodnutí nebylo standardním způsobem odůvodněno. Existuje značné riziko, že za údajné bezpečnostní důvody se ve skutečnosti schovává zvláště úředníků Ministerstva vnitra ČR nebo pracovníků zpravodajských služeb.

5) S výše uvedeným souvisí i to, že je třeba odmítnout návrh na **omezení soudního přezkumu** rozhodnutí o zamítnutí státního občanství: „Z přezkoumávání soudu jsou vyloučena rozhodnutí, kdy byla žádost o udělení státního občanství České republiky zamítnuta podle § 27 odst. 5.“ (viz § 32)

6) Podle návrh nového zákona se má zavést zvláštní ustanovení o **udělení státního občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku** (§ 21), který je formulován následujícím způsobem:

(1) Ministerstvo může udělit státní občanství České republiky žadateli, který má na území České republiky povolen trvalý pobyt a udělení státního občanství České republiky by bylo významným přínosem pro Českou republiku z hlediska vědeckého, vzdělávacího, kulturního, sportovního, nebo je v jiném státním zájmu. Žadatel nemusí splňovat podmínky stanovené v § 19, s výjimkou podmínky stanovené v § 19 odst. 3.

(2) Žadatel předloží doklad, který mu byl vystaven některým z ministerstev či jiným ústředním správním úřadem⁹⁾, Kanceláří prezidenta republiky, veřejnou nebo státní vysokou školou, veřejnou výzkumnou institucí¹⁰⁾, kulturní institucí, jejímž zřizovatelem je Česká republika a který osvědčuje důvod pro udělení státního občanství České republiky podle odstavce 1. Z dokladů stanovených v § 24 odst. 1 žadatel nepředkládá doklad podle písmene g).

e) cizinec je zařazen do informačního systému smluvních států a příslušný orgán, který cizince do tohoto systému zařadil, poskytne dodatečné informace, po jejichž vyhodnocení lze mít za to, že trvá důvodné nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území jiného smluvního státu ohrozit jeho bezpečnost nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,

f) byl cizinec pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k trestu odnětí svobody v délce převyšující 3 roky, nebo

g) jiný členský stát Evropské unie nebo smluvní stát uplatňující společný postup ve věci vyhošťování rozhodl o vyhoštění cizince ze svého území z důvodu odsouzení cizince k trestu odnětí svobody v délce nejméně 1 rok anebo pro důvodné podezření, že spáchal závažnou trestnou činnost nebo takovou činnost připravuje na území některého státu Evropské unie nebo smluvního státu uplatňujícího společný postup ve věci vyhošťování, a dále z důvodů porušení právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na jejich území, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.“

⁹⁾ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁾ Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů.

Toto ustanovení je ve velmi ostrém kontrastu s nepřiměřeně přísnými podmínkami dle § 19. Zavádí do zákona princip nerovnosti. Je v rozporu s principy právního státu, aby pro běžného žadatele byly podmínky nepřiměřeně přísné a vedle této standardní cesty existovala jakási „V.I.P.“ procedura, o jejíž aplikaci však opět rozhodují ti samí úředníci.

Vzniká tak velký prostor pro zneužití ze strany politiků či pro korupci úředníků, kteří by doklad dle § 21 odst. 2 vydávali. Udělování občanství prominentům by mělo být řešeno v rámci promíjení podmínek (viz ad 1), tj. u všech podmínek by měla být možnost prominout z důvodů hodných zvláštního zřetele.

7) Dle § 4 současného zákona o státním občanství nabývají děti ze smíšených rodin občanství dnem souhlasného prohlášení nebo dnem právní moci rozsudku soudu. K zásadnímu zpřísnění má dojít u nabývání **občanství nemanželských dětí ze smíšených párů, kdy matkou dítěte je cizinka, přičemž tyto děti by ihned po narození musely podstupovat text DNA** (viz § 10 návrhu):

„(1) Dítě, jehož matkou je cizí státní občanka, která není občankou státu Evropské unie ani bezdomovkyní, nabývá státní občanství České republiky na základě souhlasného prohlášení rodičů o určení otcovství státního občana České republiky, pokud je otcovství nezvratně prokázáno genetickou zkouškou; v tomto případě nabývá dítě státní občanství České republiky dnem, kdy byl příslušnému správnímu úřadu předložen doklad o provedení genetické zkoušky. Není-li otcovství státního občana České republiky nezvratně prokázáno, rozhodne o nabytí státního občanství České republiky na základě určení otcovství Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“).

(2) Žádost o nabytí státního občanství České republiky podle odstavce 1 věty druhé podávají ministerstvu zákonní zástupci dítěte nebo opatrovník ve lhůtě 1 roku ode dne, kdy bylo učiněno souhlasné prohlášení rodičů o určení otcovství, v případě určení otcovství před narozením dítěte pak uplynutím jednoho roku od narození.

(...)

(5) Lhůta pro rozhodnutí ministerstva činí 90 dnů ode dne, kdy mu byla žádost doručena.

(6) Za účelem rozhodnutí o nabytí státního občanství České republiky určením otcovství si ministerstvo vyžádá stanovisko obecního úřadu z místa bydliště dítěte a jeho rodičů, Policie České republiky a orgánu sociálně-právní ochrany dětí, popřípadě další potřebné podklady a provede potřebná zjištění za účelem ověření, zda určení otcovství státním občanem České republiky k dítěti cizí státní občanky nemělo pouze účelový charakter, jehož cílem by byla zejména legalizace pobytu dítěte a jeho matky na území České republiky nebo zneužití systému státní sociální podpory v České republice.

(7) Při posouzení, zda určení otcovství státního občana České republiky k dítěti cizí státní občanky nemělo pouze účelový charakter, ministerstvo zohlední zejména to, zda otec dítěte, ke kterému určil otcovství,

a) žije s dítětem ve společné domácnosti, nebo je s dítětem v pravidelném kontaktu,

b) podílí se na výchově dítěte a

c) plní vyživovací povinnost vůči dítěti.

(8) Zjistí-li ministerstvo po provedeném šetření, že jsou splněny podmínky pro nabytí státního občanství České republiky dítěte na základě určení otcovství českého státního občana, vydá dítěti listinu o nabytí státního občanství České republiky.

(9) K nabytí státního občanství České republiky dojde dnem převzetí listiny o nabytí státního občanství České republiky zákonným zástupcem dítěte.“

Toto zpřísnění je třeba odmítnout např. z následujících důvodů:

- Újma veřejnému zájmu prostřednictvím fingovaného určení otcovství, které se v praxi zřejmě v určité míře vyskytuje, není tak závažná, aby jí byl odůvodněn zásah do práv dětí. Proti fingovanému určování otcovství se již navíc bojuje prostřednictvím trestního práva (viz § 341 trestního zákoníku) i prostřednictvím cizineckého práva, což je třeba považovat za dostatečné.
- Není přijatelné, aby dítě nabývalo občanství později, než dojde k souhlasnému prohlášení. Je třeba si uvědomit, že státní občanství dítěte může mít stěžejní vliv na zdravotní pojištění dítěte, na práva rodiny v oblasti sociální podpory, sociální pomoci aj.
- Návrh je jasně diskriminační, a to jak z důvodu státní příslušnosti rodičů tak zřejmě i z důvodů narození mimo manželství (podle čl. 32 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „*Děti narozené v manželství i mimo ně mají stejná práva.*“).
- Testy DNA by si dle návrhu musely rodiny platit samy, jedná se o výdaj v řádu tisíců Kč, což může být pro chudé rodiny nedostupné.

Návrh zákona obsahuje i další zpřísnění oproti současnému stavu, např.

- 8) **Možnost odejmout občanství:** do 3 let po získání občanství lze zahájit řízení o odejmutí občanství, pokud „*vyjde najevo, že účastník řízení v průběhu řízení ve věci nabytí státního občanství České republiky zamlčel podstatné skutečnosti a tyto skutečnosti mohly mít zásadní vliv*“ na získání státního občanství.
- 9) Zavádí se **pokuta až 50.000,- Kč** za přestupek, který spáchá ten, kdo v řízení o udělení občanství nebo prohlášení o občanství „*uvede nepravdivý nebo neúplný údaj, který může mít zásadní vliv na rozhodnutí ve věci, anebo tento údaj zatají...*“ (viz § 64); standardní pokuta dle přestupkového zákona činí max. 10.000,- Kč.
- 10) Zákon výslovně stanoví, že žádost o udělení občanství nebo žádost o osvědčení o státním občanství je třeba **podat osobně**, a to bez možnosti prominutí. Takto ne pružně formulované ustanovení představuje odchylku od standardní úpravy podávání žádostí dle správního řádu (ten umožňuje i elektronickou komunikaci) a může činit vážný problém v případě osob nepohyblivých nebo žijících v dalekých zemích (např. potomci československých emigrantů).
- 11) **Opětovnou žádost o udělení občanství lze podat až za 2 roky** po právní moci rozhodnutí o předchozí žádosti.

Problematika rozpadu čsl. federace

Návrh nového zákona vypouští ustanovení, kterými byla řešena problematika rozpadu ČSFR (§ 18a až 18c současného zákona). Tyto dopady ještě zdaleka nejsou urovnány, což jasně potvrzuje i statistika Ministerstva vnitra (viz výše, jedná se stále o významný počet případů nebytí občanství), a není důvod se domnívat, že se do doby přijetí nového zákona tyto problémy zcela vyřeší. Ustanovení § 18a až 18c, byla přijata v roce 1999 a v roce 2003. Dle nich měli na občanství nárok ti bývalí občané Československa, kteří po rozpadu čsl. federace získali občanství slovenské,

- a. ačkoli od 31. 12. 1992 měli trvalý pobyt na území ČR, nebo kteří zde od tohoto dne dosud trvalé žijí (v praxi jde o osoby, které se v letech 1953 až 1992 ze Slovenska přestěhovaly do českých zemí, mj. řada Romů, a o jejich potomky),

- b. přičemž jim toto občanství Slovenské republiky bylo v době od 1. ledna 1994 do 1. září 1999 uděleno, čímž pozbyli občanství ČR (jde tedy o české občany, kteří po rozpadu federace z různých důvodů dali přednost občanství Slovenské republiky), anebo
- c. se narodili na území Slovenské republiky rodičům, z nichž jeden měl státní občanství české a druhé občanství slovenské a ke dni 31. prosince 1992 byli mladší 18 let (jde o potomky Čechů, kteří se během trvání společného státu přestěhovali na Slovensko).

Zvláště u osob, které spadají pod § 18a současného zákona se stále rodí nové osoby, na které se toto ustanovení vztahuje – tedy v České republice stále žije řada osob, které možná nikdy nebyly na Slovensku, ovšem v důsledku rozdělení ČSFR mají pouze slovenské státní občanství. V současné době tohoto ustanovení doposud nevyužili zejména osoby, které jsou nejvíce zranitelné z hlediska vzdělání, sociálního postavení - osoby bez přístřeší, negramotné osoby, děti z dětských domovů, které už jsou zletilé, osoby žijící v sociálně vyloučených komunitách, senioři, osoby vězněné dlouhodobě aj. Aktuální jsou nicméně i ustanovení § 18b a 18c současného zákona.

Naopak by bylo záhodno uvažovat možnosti rozšířit tento nárok, a to v následujícím ohledu:

1. rozšířit ustanovení § 18a současného zákona i na ty bývalé čl. občany, jejichž pobyt na území ČR nebyl od roku 1992 nepřetržitý, ale kteří zde žili převážně nebo kteří mají v ČR jasné centrum svých životních zájmů.
2. rozšířit možnost prohlášení na všechny bývalé čl. občany, kteří mají český původ a nyní mají občanství Slovenska. Je nutné, aby u občanů Slovenska s prokazatelnými kořeny v ČR bylo bráno v potaz, že řada z nich musela v minulosti odcházet na Slovensko ne zcela dobrovolně (vojáci a jiné ozbrojené sbory, ale i představitelé české inteligence, kteří zajišťovali na Slovensku administrativní správu). Tito občané navíc mají k ČR podstatně bližší vazby než cizinci, kteří odcházeli do jiných zemí.

O navrženém zákoně lze konstatovat, že české občany, kteří v minulosti odešli na Slovensko, zcela bezdůvodně znevýhodňuje oproti těm českým občanům, kteří odešli do jiných států (USA, západní Evropa atd.).

Argumenty pro umožnění dvojího občanství i cizincům

Jak bylo zmíněno v úvodu, není ještě rozhodnuto, zda bude dvojí občanství umožněno i cizincům. Tedy zda český zákon přestane po cizincích požadovat, aby se před získáním českého občanství zřekli svého občanství dosavadního.

Dvojí občanství by se dle našeho názoru cizincům umožnit mělo, a to např. z následujících důvodů:

- Jedná se o současný trend, který má jednoznačnou podporu odborné veřejnosti (dvojí občanství chtělo ostatně umožnit i samo Ministerstvo vnitra, teprve politici, konkrétně vláda Mirka Topolánka svým usnesením ze dne 17. března 2008 č. 254, vnesli do věci pochybnost).
- V době velké mezinárodní migrace, kdy mnoho lidí má úzké vazby k více než jednomu státu, je logické, že tyto úzké vazby k vícero státům najednou najdou své vyjádření i ve vícečetném státním občanství.

- Obavy, že ti, kteří mají vedle českého občanství ještě občanství jiné, nebudou k ČR loajální (jak zaznělo např. od ředitele Odboru azylové a migrační politiky MV ČR Tomáše Haišmana o Vietnamcích), nemají oporu v empirické praxi.
- Současná situace přináší radu problémů, neboť existují státy, které své občany vůbec nevyvazují ze svého občanství (tj. jejichž občanství vůbec nelze ztratit), což tyto cizince vylučuje z možnosti získat občanství standardním způsobem a ponechává je v režimu výjimky.

Připravovaný nový zákon o státním občanství je důležitý nejen jako významná právní norma českého právního řádu, která na řadu let určí jednu ze základních otázek, totiž kdo je plnohodnotným členem české společnosti. Tento zákon je též výraz chápání českého národa a české státnosti. Skutečnost, že se o tomto zákoně nevede v podstatě žádná veřejná diskuse a že vše rozhoduje několik vysoce specializovaných právníků, svědčí spíše o zatím nižší kvalitě demokratické participace v ČR.

Tento dokument vznikl v rámci projektu Nový cizinecký zákon, který realizuje Multikulturní centrum Praha, Sdružení pro integraci a migraci a Organizace pro pomoc uprchlíkům za finanční podpory Nadace Open Society Fund Praha v rámci programu Emergency fund.