

KVĚTOSLAV RŮŽIČKA

ČESKOSLOVENSKÉ CIZINECKÉ PRÁVO

1. ÚVODEM

Charakteristickým rysem současné doby je prudký rozvoj mezinárodních styků ve všech oblastech společenského života. V rámci rozvíjení hospodářských styků mezi státy vstupují do právních vztahů fyzické a právnické osoby z různých zemí. Z důvodů pracovních, studijních, rodinných, turistických i jiných stále více čs. občanů cestuje do zahraničí a naopak, zvláště po zrušení vízové povinnosti s řadou států Západní Evropy, což má za následek i zvýšení počtu uzavíraných manželství jak před československými, tak i před cizími státními orgány.

Něžná revoluce a následné změny politického klimatu zmnohonásobily zájem cizinců o ČSFR, a to nejen z hlediska poznávání našich kulturních památek, ale i z hlediska podnikání, zakládání společných podniků a usazování se k trvalému pobytu na čs. území, množí se případy žádostí o poskytnutí práva azylu.

Oblast právní úpravy postavení cizinců na čs. území byla jednou z oblastí, které v minulém období nebyla věnována odpovídající pozornost, o čemž svědčí i skutečnost, že neexistuje práce, která by tuto problematiku komplexně zpracovala. Byla sice publikována řada článků, ale v těch se autoři zabývají pouze některými dílčími otázkami této rozsáhlé problematiky.¹⁾

Vstup do Evropy a otevírání se světu musí zásadně změnit nazírání na problematiku postavení cizinců. Dalším výrazným mezníkem v tomto směru nepochybně by měl být vstup ČSFR do Evropských společenství.²⁾ V této práci je zachycen stav právní úpravy k 31. srpnu 1990.

¹⁾ Seznam těchto prací viz *Kučera Z., Tichý L.: Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním. Komentář. Panorama Praha 1989, s. 194.*

²⁾ Srov. *Projekt československé ekonomické reformy. Hospodářské noviny č. 8 z 30. května 1990.*

Obyvatele státu, jimiž se rozumí *všechny fyzické osoby*, které se nacházejí na území jakéhokoliv státu a které podléhají jeho suverénní moci, je možno podle jejich právního vztahu ke státu pobytu dělit na *státní občany, cizince a bezdomovce*.

Státní občané (státní příslušníci) mají ke státu pobytu zcela specifický státoobčanský vztah a tvoří převážnou většinu obyvatelstva státu. Státní občanství je vztah, který je nejen časově neomezený, ale na jeho trvání nemá rovněž vliv ani pobyt mimo území státu, protože jeho opuštěním nedochází ke změně státního občanství.

Cizinci (cizí státní občané) tento poměr ke státu pobytu nemají, ti mají svůj státoobčanský poměr k jinému státu a jsou tedy cizími státními příslušníky.³⁾

Ve zcela ojedinělých případech se nacházejí na státním území i osoby, které nejsou ve státoobčanském poměru k žádnému státu — *bezdomovci* (apolité, apatridé).

Normy mezinárodního práva pojem „cizinec“ nevymezují. Jak v právních normách, tak i v právnícké literatuře se termínu „cizinec“ používá ve dvojím smyslu — *širším a užším*.

V *širším* se za cizince považuje *každá fyzická osoba*, která není občanem daného státu. Ve Slovníku mezinárodního práva a politiky je „cizinec“ definován jako „osoba, která nemá státní občanství toho státu, na jehož území se nachází.“⁴⁾ Také bulharský právník M. Genovský považuje za cizince jakoukoliv osobu, která se nachází na území daného státu a není jeho občanem (poddaným).⁵⁾ Podle kanadského aktu o občanství z roku 1976 se za cizince považuje osoba, která není občanem Kanady, občanem Britského společenství, britským subjektem nebo občanem Irské republiky.⁶⁾ Rovněž tak podle čl. 1 polského Zákona o cizincích z 29. března 1963 je cizincem každý, kdo nemá polské občanství.⁷⁾

V *užším smyslu* se za cizince nepovažuje každá fyzická osoba, která není občanem daného státu, ale jen taková, která *má určitý vztah* k jinému státu. V tomto smyslu používá pojmu „cizinec“ i M. Potočný, který píše: „Cizinci mají ovšem zpravidla státoobčanský poměr k jinému státu. Jsou tedy cizími státními občany.“⁸⁾ Podle čl. 1 Zákona o právním postavení

³⁾ Zvláštní kategorii vedle cizinců (cizích fyzických osob) představují také *cizí právnické osoby*, které také mají, i když uměle vytvořenou, svou státní příslušnost. Tento článek se však výlučně zabývá cizinci ve smyslu cizích fyzických osob.

⁴⁾ Slovník mezinárodního práva a politiky. Svoboda Praha 1988, s. 48.

⁵⁾ Srov. *Genovski M.*: Osnovi na meždunarodnoto pravo. Sofia 1969, s. 144.

⁶⁾ Srov. *The Revised Statutes of Canada*, 1976. Ottawa 1977.

⁷⁾ Srov. *Dziennik Ustaw* č. 15/1963, s. 77.

⁸⁾ *Potočný M.*: Mezinárodní právo veřejné. Panorama Praha 1978, s. 177.

cizinců v SSSR z 24. června 1981 se za cizince považuje osoba, která není občanem SSSR a která vlastní doklad o své příslušnosti k občanství cizího státu.⁹⁾ Specifickou úpravu obsahuje Nařízení č. 66.211 z roku 1966 o právním postavení cizinců v Alžírsku, podle něhož se za cizince považuje osoba, která nemá alžírské občanství buď proto, že má jiné občanství, a nebo proto, že je bezdomovcem.¹⁰⁾

V širším pojetí je možno do kategorie cizinců zařadit i bezdomovce, zatímco v užším pojetí pouze cizí státní občany. Ve světovém měřítku má prioritu širší chápání pojmu „cizinec“.

Ačkoliv čs. právní řád termín „cizinec“ často používá, žádná čs. právní norma v současné době v obecné rovině pojem „cizinec“ nevymezuje, a obsahuje-li některá právní norma určité vymezení, tak jen pro své potřeby.

a) Podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSSR cizincem podle tohoto zákona je každý, kdo podle zákona ČSSR není jejím občanem. Z uvedené citace je zřejmé, že zákonodárce vycházel z širšího pojetí pojmu cizinec. Z tohoto důvodu bude i bezdomovec, i když bude trvale žít na území ČSFR — jelikož nebude státním občanem ČSFR — považován podle ustanovení cit. zákona za cizince a budou se tedy i na něho vztahovat jeho ustanovení.

b) Dva čs. zákony však zcela vybočují ve své úpravě z obecného chápání cizince jako státního občana cizího státu:

ba) podle § 1 odst. 1 devizového zákona č. 162/1989 Sb. devizovými tuzemci jsou fyzické osoby, které mají v tuzemsku své bydliště nebo se zde zdržují nepřetržitě po dobu alespoň jednoho roku, a právnické osoby, které mají v tuzemsku své sídlo, ostatní fyzické a právnické osoby jsou *devizovými cizozemci*; v odst. 3 cit. paragrafu jsou pak vyjmenovány případy, kdy se cizí státní občané nepovažují za devizové tuzemce, i když se v tuzemsku zdržují déle než jeden rok;¹¹⁾

bb) podle § 3 písm. a) zákona č. 42/1980 Sb., o hospodářských stycích se zahraničím, ve znění zákona č. 102/1988 Sb. a zákona č. 113/1990 Sb., čs. osobami se rozumějí právnické osoby mající sídlo a fyzické osoby mající bydliště na území ČSFR; *zahraničními osobami* se rozumějí ostatní právnické a fyzické osoby.

⁹⁾ Srov. Vedomosti Verchovnogo Soveta č. 26/1981, s. 836.

¹⁰⁾ Srov. *Issad M.*: Le droit international privé (překlad do ruštiny). Progress Moskva 1989, s. 323.

¹¹⁾ Jsou to např. členové a pracovníci diplomatických misí nebo konzulárních úřadů a členové jejich rodin, studenti, stážisté apod. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČSR z 22. května 1987 (sp. zn. 1 Tz 10/87) vojenští a civilní příslušníci sovětských vojenských jednotek dočasně rozmístěných na čs. území jsou devizovými cizinci ve smyslu devizového zákona. Srov. Sbíрку soudních rozhodnutí a stanovisek č. 7/8 1988, s. 45.

Z obsahu ustanovení obou zákonů je možno dovodit, že jak devizovými cizozemci, tak i zahraničními osobami mohou být v určitých případech i čs. státní občané, zatímco devizovými tuzemci či čs. osobami zase mohou být i cizinci.

Neexistence jednotné mezinárodně právní úpravy nabývání státního občanství a z toho vyplývající různost vnitrostátních právních norem, tuto problematiku upravujících, může způsobit, že táž osoba je státním občanem dvou nebo více států. Takovéto osoby označujeme jako *bipolity*.¹²⁾ Dvojí nebo vícere státní občanství (*bipolitismus*) je považováno v mezinárodní praxi za *nežádoucí jev*, který působí těmto osobám mnohdy značné potíže (např. s výkonem vojenské služby, který mohou od osoby mužského pohlaví požadovat státy, jejichž je státním občanem), což může ve svých důsledcích vést i k mezinárodním sporům, především při uplatňování diplomatické ochrany.¹³⁾

Domníváme se, že *bipolitismus nelze vyloučit na základě vnitrostátního práva*, jako tomu bylo v případě ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., podle kterého „příslušník cizího státu nemůže býti zároveň příslušníkem Československé republiky“.

Podle obyčejového práva se osoba s několikerým státním občanstvím nemůže odvolávat na jiné své státní občanství vůči státu, jehož je občanem. Třetí stát pokládá osobu s několikerým státním občanstvím zpravidla za občana pouze jednoho státu, přičemž se jeho volba obvykle řídí zásadou efektivity.¹⁴⁾ „Nabude-li československý státní občan občanství jiného státu a platná mezinárodní smlouva ratifikovaná ČSSR nezakládá důvod k pozbytí československého státního občanství, stává se tímto faktem nositelem dvojího státního občanství, ovšem z hlediska československého právního řádu je na něj pohlíženo jako na československého občana.“¹⁵⁾

K citovanému tvrzení autorů však považujeme za nutné dodat, že čs. právní řád, až na jedinou výjimku, otázku bipolitismu neřeší. Podle ustanovení § 33 odst. 1 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním (dále jen „ZMPS“), je-li někdo v rozhodné době státním občanem československým a považuje-li ho za svého příslušníka také jiný stát, je *rozhodně státní občanství československé*. Je však třeba vzít v úvahu, že ustanovení uvedeného zákona je možno aplikovat na občanskopráv-

¹²⁾ Srov. Slovník mezinárodního práva . . . , s. 42.

¹³⁾ Diplomatickou ochranou se rozumí ochrana, kterou stát poskytne svému občanu nebo své právnické osobě tím, že převezme jejich nárok na odčinění újmy vůči jinému státu, jenž ve vztahu k nim porušil povinnost vyplývající z mezinárodního práva.

¹⁴⁾ Srov. *Potočný M.*, op. cit., s. 185 an.

¹⁵⁾ *Zdobinský S., Peška P.*: Československé státní právo. ÚSS Praha 1988, s. 76.

ní, rodinné, pracovní a jiné podobné vztahy s mezinárodním prvkem,¹⁶⁾ nelze je tedy aplikovat na jiné právní vztahy, regulované např. normami práva správního, finančního apod., ačkoliv lze pokládat v podstatě za přípustné určité analogické uplatnění tohoto ustanovení i mimo předmět úpravy ZMPS.

Vzhledem k možnosti opětovného nabytí čs. státního občanství, které výrazným způsobem nově upravuje zákon č. 88/1990 Sb., kterým se mění a doplňují předpisy o nabývání a pozbývání československého státního občanství, se domníváme, že této možnosti v nejbližší době využije značný počet bývalých čs. státních občanů, žijících v cizině.

Protože údaje o emigraci za léta 1948—1989 byly názorným ukazatelem nespokojenosti obyvatelstva s politickým klimatem v zemi, byly u nás přísně utajovány. Žádné oficiální údaje nejsou k dispozici ani dnes. Podle vlastních výpočtů R. Zukala po roce 1948 emigrovalo více než 270 000 lidí, v letech 1968—1969 137 536 lidí a do roku 1989 dalších více než 70 000.¹⁷⁾ Podle údaje uvedeného v Mladé frontě žije v současné době v zahraničí 3 355 700 našich krajanů, z toho nejvíce ve Spojených státech — 2 668 000.¹⁸⁾

Zákon č. 88/1990 Sb. zrušil institut „odnětí státního občanství“ a zároveň zrušil s účinností od jejich vydání i rozhodnutí o odnětí státního občanství vydaná v naprosté většině z politických důvodů podle dřívějších předpisů (od 1. října 1949). Osoby, jimž bylo státní občanství odňato, se nadále (od 29. března 1990) považují za osoby propuštěné ze státního svazku. Chce-li ten, jehož se zrušené rozhodnutí o odnětí státního občanství týká, zůstat čs. státním občanem, může to nejpozději do 31. prosince 1993 písemně sdělit přímo nebo prostřednictvím diplomatické mise nebo konzulárního úřadu ČSFR v cizině příslušnému ústřednímu orgánu státní správy, jimiž jsou republiková ministerstva vnitra, podle toho, na území které republiky měl poslední trvalý pobyt. Pokud tak učiní, bude se mít za to, že *nepřestal být čs. státním občanem*; z toho mu nesmí vzniknout žádná újma.

Osobám, které byly propuštěny¹⁹⁾ ze státního svazku v době od 1. října 1949 do 31. prosince 1989, bude státní občanství uděleno, jestliže o to požádají nejpozději do 31. prosince 1993. Takto však nelze státní občanství udělit, pokud by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky, které ČSFR převzala.

¹⁶⁾ Podrobněji srov. Kučera Z., Tichý L., op. cit., s. 23 an.

¹⁷⁾ Srov. Zukal R.: Únik mozků a nomenklatura. Hospodářské noviny č. 20/1990.

¹⁸⁾ Srov. Mladou frontu z 27. února 1990.

¹⁹⁾ „K propuštění ze státního svazku je sice třeba žádosti občana, v období od 1. 10. 1949 do 31. 12. 1989 však došlo k řadě případů, kdy byli občané k podání této žádosti přímo či nepřímo státními orgány donuceni.“ Vronská S.: Státní občanství. Národní výbory č. 16/1990, s. 25.

Přijetím tohoto zákona byl čs. právní řád uveden do souladu s mezinárodními závazky v oblasti občanských práv, kterými je ČSFR vázána. Vlastním státním občanům nelze odnímat občanství bez jejich výslovného přání. Na občany, kterým bude opětovně uděleno čs. státní občanství, bez ohledu na to, jaké bude jejich další státní občanství, bude z hlediska čs. práva pohlíženo jako na čs. státní občany.

Podle našeho názoru je třeba pojem „cizinec“ chápat v užším smyslu, tzn. že za cizince považujeme občana (fyzickou osobu), který se nachází na čs. území a který je státním občanem jiného státu než ČSFR. Tím je vyřešena otázka dvojího státního občanství, z nichž jedno je československé. Tím jsou z této kategorie osob vyjmuti také bezdomovci, neboť jejich právní postavení se od právního postavení cizinců zásadně odlišuje.

V této souvislosti vyvstává otázka, zda osoba, která chce, aby z hlediska čs. práva byla pokládána za cizince, musí mít (vlastnit) důkaz o tom, že je příslušníkem cizího státu, jako to např. vyžaduje čl. 1 odst. 1 Zákona o právním postavení cizinců v SSSR z 24. června 1981²⁰⁾ Domníváme se, že splnění této podmínky může vyvolat řadu problémů, které nemusí být pouze teoretického rázu, neboť na území SSSR se např. mohou ocitnout námořníci ze ztroskotané lodi, jenž budou bez jakýchkoliv osobních dokladů, a navíc budou státními příslušníky státu, který nevede žádnou evidenci svých státních příslušníků. Mohou se na území ČSFR dostat cizinci bez platného osobního dokladu? Domníváme se, že tato možnost dostat se na naše státní území legálním způsobem je vyloučena. Ovšem vzhledem k odstranění zátarasů a jiných prostředků na čs. západních hranicích není vyloučena možnost ilegálního vstupu na čs. území. V současné době však ilegální přechod čs. hranic je zaměřen v opačném směru, tj. do západoevropských států (Kurdové, Vietnamci a jiní). Domníváme se, že cizinci, kteří vstoupí na čs. území jak legálně, tak i ilegálně, vždy budou ve vlastním zájmu vlastnit nějaký doklad o své totožnosti a státní příslušnosti.

3. PROBLEMATIKA DVOJÍHO STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Každý stát je podle obecně platné zásady obyčejového práva oprávněn přiznat jednotlivci státní občanství svými právními normami jen tehdy, jestliže mezi jednotlivcem a konkrétním státem *existuje užší faktický vztah*. Při vlastní právní úpravě nabývání vlastního občanství je stát vázán jak obecnými zásadami obyčejového práva, tak i platnými mezinárodními smlouvami. Vlastní úpravou podmínek nabývání státního ob-

²⁰⁾ Podrobněji k této otázce srov. *Galenskaja L. N.*: Pravovoje položenije inostrancev v SSSR. Meždunarodnyje otnošenija Moskva 1982, s. 6 an.

čanství stát nesmí porušit analogické právo jiných států, které „vyplývá z téže zásady státní suverenity“.²¹⁾

Nejčastějším důvodem nabytí státního občanství bývá *narození dítěte*. Dítě může nabýt narozením buď státní občanství svých rodičů (*zásada ius sanguinis*) nebo státní občanství toho státu, na jehož území se narodilo (*zásada ius soli*). V mezinárodním právu otázka státního občanství dětí, narozených rodičům s rozdílným státním občanstvím, není doposud upravena na mnohostranném základě. Úmluvou o státním občanství vdaných žen, jež byla uzavřena dne 20. února 1957 v New Yorku, a jejíž smluvní stranou je i ČSFR,²²⁾ je upravena jen otázka státního občanství vdaných žen.

Současná platná čs. právní úprava nabývání státního občanství vychází ze zásady, že hlavním kritériem pro nabývání čs. státního občanství je původ (*ius sanguinis*) — neboť dítě následuje státní občanství rodičů. Druhé kritérium — místo narození (*ius soli*) — je u nás používáno jen podřídně. Čs. právní úpravou není vyloučena možnost upravit mezinárodní smlouvou některé vztahy specificky (především otázky spojené s řešením dvojího státního občanství).

V období před vznikem čs. federace byly otázky, týkající se čs. státního občanství, upraveny v zákoně č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství,²³⁾ ve znění zákona č. 72/1958 Sb. Se vznikem čs. federace vzniklo a bylo ústavně upraveno vedle čs. státního občanství i občanství ČR a SR, a to v původním znění čl. 5 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Uvedená ústavní úprava vycházela v zásadě z prvotnosti občanství republik a z něj plynoucího občanství federace. Tato ústavní konstrukce se projevila v tom, že federaci byla svěřena pravomoc vydat zákon o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, zatímco podrobná právní úprava byla svěřena do působnosti republik. Uvedená konstrukce byla realizována přijetím zákona č. 165/1968 Sb., o zásadách nabývání a pozbývání státního občanství, na jehož základě vydaly obě národní rady příslušné zákony.²⁴⁾ Ústavní zákon č. 125/1970 Sb., který novelizoval ústavní zákon č. 143/1968 Sb., změnil i jeho čl. 5 a v něm obsaženou ústavní konstrukci institutu státního občanství v ČSFR. Zakotvil jednotu státního občanství federace a republik a zákonnou úpravu nabývání a pozbývání čs. státního občanství svěřil do pravomoci Federálního shromáždění. Do vydání tohoto prováděcího záko-

²¹⁾ Potočný M., op. cit., s. 180.

²²⁾ Srov. vyhl. č. 72/1962 Sb.

²³⁾ Tento zákon dosud nepozbyl platnosti.

²⁴⁾ A to zákon SNR č. 206/1968 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství Slovenské socialistické republiky a zákon ČNR č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky, doplněný a pozměněný dále zákonným opatřením předsednictva ČNR č. 124/1969 Sb.

na k čl. 5 dnešního platného znění ústavního zákona o čs. federaci však byly ústavně výslovně ponechány v platnosti dosavadní právní předpisy. Ustanovení uvedeného čl. 5 nebylo do současnosti provedeno a vytvořené ústavní provizorium tedy trvá téměř 20 let a občanství se nabývá a pozbývá prostřednictvím občanství republik.

Poslední úprava zkoumané problematiky byla provedena v zákoně č. 88/1990 Sb.²⁵⁾

Státní občanství ČR a SR a tím i občanství československé lze nabýt těmito způsoby:

a) *narozením*, je-li alespoň jeden z rodičů státním občanem ČR nebo SR (a tedy i ČSFR). Dítě, jehož jeden z rodičů je občanem ČR nebo SR a druhý cizinec, nabývá státní občanství té republiky (ČR nebo SR), jejímž občanem je rodič — čs. státní občan; znamená to, že ke vzniku čs. státního občanství stačí, když pouze jeden z rodičů má čs. státní občanství;

b) *po uzavření manželství*, což je kvalifikovaný důvod pro udělení státního občanství po sňatku čs. státního občana s cizinkou, kdy cizinka nabývá státního občanství republiky (ČR nebo SR), vysloví-li ONV souhlas se žádostí podanou v tomto smyslu do 6 měsíců po uzavření manželství;

c) *udělením osobě*, která má na území republiky nepřetržitý pobyt 5 let a při nabytí státního občanství ČR nebo SR pozbyde dosavadního státního občanství (uvedené podmínky lze i prominout.²⁶⁾ O udělení státního občanství rozhoduje ministerstvo vnitra republiky.

Nabytí státního občanství ČR nebo SR a v důsledku toho i nabytí státního občanství ČSFR se pro cizince starší 15 let stává účinným *složením státoobčanského slibu* (pokud jeho složení není výjimečně prominuto).

Jakákoliv sebelepší vnitrostátní právní úprava však nemůže zabránit vzniku dvojího státního občanství. Proto za nejefektivnější prostředek v tomto směru považujeme mezinárodní smlouvy, které by tuto problematiku řešily. A protože zatím neexistuje žádná multilaterální smluvní úprava, jsou uzavírána smlouvy bilaterální.

ČSFR zatím takových smluv uzavřela šest: s MR 4. listopadu 1960 Úmluvu o úpravě některých otázek státního občanství,²⁷⁾ s PR 17. května 1965 Úmluvu o úpravě otázek týkajících se dvojího státního občanství,²⁸⁾ s NDR 10. října 1973 Smlouvu o úpravě dvojího státního občanství,²⁹⁾ s BR 31. května 1974 Smlouvu o úpravě dvojího státního občanství,³⁰⁾

²⁵⁾ O ustanoveních cit. zákona jsme se blíže zmínili již výše.

²⁶⁾ Splnění uvedených podmínek není vyžadováno u osob, kterým v minulosti bylo čs. občanství odňato. Srov. *Henych V.*: Novela právních předpisů o státním občanství. Národní výbory č. 17/1990, s. 2.

²⁷⁾ Vyhl. č. 37/1961 Sb.

²⁸⁾ Vyhl. č. 71/1966 Sb.

²⁹⁾ Vyhl. č. 37/1974 Sb.

³⁰⁾ Vyhl. č. 61/1975 Sb.

s SSSR 6. června 1980 Smlouvu o zamezení dvojího státního občanství³¹⁾ a s Mongolskem 9. července 1985 Smlouvu o úpravě dvojího státního občanství.³²⁾

Z uvedeného výčtu je zřejmé, kam byla zaměřena pozornost v minulém období při uzavírání smluv tohoto druhu. Nelze však tvrdit, že by tyto smlouvy byly uzavřeny zcela zbytečně. Ale čs. státní občané, především ženy, uzavírají nejčastěji manželství se státními občany SRN, Nizozemí, Francie, Itálie a Jugoslávie, tedy ze států, se kterými smlouvy o zamezení dvojího státního občanství uzavřeny nejsou.

Uvedené smlouvy (kromě smlouvy s SSSR) tvoří dvě části: první obsahuje ustanovení o odstranění dvojího státního občanství (tzn. již existujícího), druhá ustanovení o zabránění jeho vzniku (tzn. takového, které by mohlo v budoucnu vzniknout). Ustanovení části první se týkají státního občanství jak rodičů, tak i jejich dětí, zatímco ustanovení části druhé se týkají pouze státního občanství dětí, narozených občanům smluvních států po vstupu příslušné smlouvy v platnost.

V Československu *nešlo* v případě smluv o zamezení dvojího státního občanství o *první volbu státního občanství*. Historie našeho státu zná případy, kdy bylo možno zvolit si státní občanství z daných možností. Tyto možnosti však souvisely buď s *konstituováním čs. státního území nebo s jeho změnami*. Při změně státního území, kdy pod suverenitu druhého státu přecházelo s územím i obyvatelstvo, byla dáována tomuto obyvatelstvu možnost, aby si v dané lhůtě a za daných podmínek zvolilo státní občanství (včetně občanství jejich dětí). Tak tomu bylo např. při ústavním řešení Zakarpatské Ukrajiny po druhé světové válce.

Nabytí státního občanství na základě projevu vůle osoby, která takovýmto způsobem uskutečňuje volbu mezi dvěma nebo více občanstvími, které mohou podle okolností případu přicházet v úvahu, je nazývána *opcí*. V zásadě se *opcí* označuje vlastní úkon osoby, která provádí výběr vlastního státního občanství. Lze hovořit o *opci* také tehdy, kdy určitá osoba (osoby) vlastním úkolem provádí výběr třetí osobě, což je případ volby státního občanství dítěte jeho rodiči? Podle našeho názoru jde o *opci* v širším smyslu, neboť nejde o vlastní prohlášení osoby, ale o prohlášení zákonných zástupců, oprávněných za nezletilé osoby jednat.

Podle ustanovení jednotlivých výše uvedených smluv rodiče, z nichž jeden je státním občanem jedné a druhý státním občanem druhé smluvní strany, mohou dítěti, které se jim narodilo, *zvolit souhlasným prohlášením*

³¹⁾ Vyhl. č. 71/1981 Sb. Tato smlouva nahradila Úmluvu mezi ČSR a SSSR o úpravě státního občanství osob s dvojím státním občanstvím z 5. října 1957 — vyhl. č. 47/1958 Sb.

³²⁾ Vyhl. č. 96/1985 Sb.

státní občanství jedné ze smluvních stran. Toto prohlášení musí mít písemnou formu, smlouva s NDR připouštěla i ústní podání do protokolu.

Z obsahu smluvních ustanovení vyplývá, že volbu státního občanství dítěte *mohou provést pouze jeho rodiče.* Jestliže jeden z rodičů zemře, je zbaven rodičovských práv či jeho způsobilost k právním úkonům je omezena, nemůže druhý z rodičů sám provést volbu státního občanství dítěte.

Ve smlouvách je rozdílně stanovena lhůta, ve které rodiče mají možnost zvolit dítěti státní občanství. Ve smlouvě s MR je to lhůta *jednoho roku*,³³⁾ ve smlouvě s BR *šesti měsíců* a v ostatních smlouvách je stanovena lhůta *tří měsíců* ode dne narození dítěte. Ve smlouvách s SSSR a MoLR je pamatováno též na případ, kdy k nezletilému dítěti narozenému mimo manželství státní občance jedné ze smluvních stran bude určeno otcovství státního občana druhé smluvní strany, mohou rodiče tomuto dítěti zvolit souhlasným prohlášením státní občanství jedné ze smluvních stran *do tří měsíců ode dne určení otcovství.* Při volbě státního občanství pro nezletilé dítě starší čtrnácti let je platnost souhlasného prohlášení podmíněna jeho písemným souhlasem.³⁴⁾

Z různých důvodů *nemusí dojít k dohodě rodičů* o státním občanství jejich dítěte. Jednak nemusí vůbec o takové možnosti vědět, jednak se nemusí vůbec dohodnout, protože každý z nich prosazuje jiné státní občanství, dále taková dohoda se nemůže uskutečnit, protože jeden z rodičů po narození dítěte zemřel nebo byl zbaven způsobilosti k právům apod.

S touto situací je počítáno ve všech smlouvách. Rozlišuje se však, zda se dítě narodilo na *území jedné ze smluvních stran* nebo na *území třetího státu.*

a) Smlouvy s BR, MoLR a PR, bez ohledu na to, zda rodiče spolu trvale žijí či nikoliv, stanoví, že si dítě zachová výlučně státní občanství smluvní strany, *na jejímž území se narodilo.*

Smlouva s SSSR rozlišuje, zda rodiče spolu žijí, pak si dítě zachová státní občanství té smluvní strany, *na jejímž území se narodilo,* či spolu nežijí, pak si dítě zachová státní občanství smluvní strany, *které má ten z rodičů, v jehož výchově se nachází.* Je však možný i případ, na který smlouva nepamatuje, že se dítě může nacházet ve výchově někoho jiného, než rodičů, kteří žijí odděleně, aniž by byli zbaveni rodičovských práv. Na tento případ nelze aplikovat ustanovení čl. 3 odst. 3 — místo narození dítěte — protože rodiče ani nezemřeli, není neznám jejich pobyt a ani nebyli zbaveni rodičovských práv. Takovéto dítě bude mít proto obě státní občanství — československé i sovětské.

Podle čl. 6 odst. 3 smlouvy s NDR si dítě zachovávalo státní občanství

³³⁾ Lhůta jednoho roku byla stanovena i v předchozí smlouvě s SSSR z 5. října 1957.

³⁴⁾ Srov. s SSSR — čl. 1 odst. 2, s MoLR — čl. 2 odst. 3.

smluvního státu, na jehož území měli rodiče trvalý pobyt v poslední den tříměsíční lhůty od narození dítěte. Jestliže společně nežili, pak si dítě zachovávalo státní občanství smluvního státu toho z rodičů, u něhož žilo. A jestliže by nežilo u rodičů, nastávala stejná situace jako v případě smlouvy s SSSR.

Zcela nejasnou formulaci obsahuje ustanovení čl. 8 odst. 2 smlouvy s MR, podle kterého bude mít dítě státní občanství smluvní strany, na jejímž území bude mít trvalé bydliště v den narození.

b) V případě, že se dítě narodí na území třetího státu, smluvní úpravy rozlišují, zda rodiče měli společný pobyt na území jednoho ze smluvních států či nikoliv.

Jestliže rodiče měli společný pobyt na území jednoho ze smluvních států před odjezdem do zahraničí, pak si dítě zachová státní občanství tohoto smluvního státu.

Jestliže rodiče takový společný pobyt neměli, pak si dítě zachová státní občanství té smluvní strany, které má matka.

Smlouva s BR obsahuje ještě doplňující ustanovení v čl. 8 odst. 2, podle kterého v případě, že matka zemřela nebo jí byla odňata rodičovská práva, pak si dítě zachová státní občanství smluvní strany, které má otec.

Oproti tomu smlouva s MR neupravuje případ, kdy rodiče před odjezdem do zahraničí neměli společné trvalé bydliště v ČSFR či v MR, takže v takovém případě by dítě mělo jak československé, tak i maďarské občanství.

c) Ustanovení smluv s NDR, MoLR a SSSR pamatují i na případy, kdy jeden z rodičů zemřel nebo jehož pobyt není znám nebo byl zbaven rodičovských práv, pak si dítě zachová státní občanství smluvní strany druhého z rodičů.

V případě, že oba rodiče zemřeli nebo jejich pobyt není znám nebo byli zbaveni rodičovských práv, pak si dítě zachová státní občanství té smluvní strany, na jehož území se narodilo. Narodí-li se na území třetího státu, pak má státní občanství jako matka.³⁵⁾ Odlišnou úpravu měla pro tento případ smlouva s NDR,³⁶⁾ byla stejná jako v případě, kdy rodiče státní občanství dítěti nezvolili, což i zde mohlo vést k tomu, že dítě si zachovalo jak čs. občanství, tak i občanství NDR.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, ačkoliv je otázka zamezení vzniku dvojího státního občanství smluvně upravena, přesto může nastat případ, i když asi jen výjimečně, že narozené dítě bude mít státní občanství obou smluvních stran.

Zcela specifická úprava existuje ve vztahu k USA, jež byla prozíravě

³⁵⁾ Srov. s MoLR — čl. 9 odst. 2, s SSSR — čl. 3 odst. 3.

³⁶⁾ Srov. čl. 7 odst. 2 a čl. 6 odst. 3.

provedena již za první republiky, a to v Úmluvě ze dne 16. července 1928 mezi Československem a Spojenými státy severoamerickými o naturalizaci (dále jen „Úmluva“).³⁷⁾ V čs. právu jinak termín „naturalizace“ není používán. Mezinárodní právo chápe pod *naturalizací* nabytí státního občanství cizincem, k němuž došlo později než při narození. Ve vztahu ČSFR a USA nepochybně jde o *naturalizaci v užším smyslu*,³⁸⁾ tj. nabytí státního občanství jeho udělením.

Ačkoliv předlistopadové období nebylo příliš nakloněno větší spolupráci s USA v této oblasti, z čs. strany nevzešel návrh na revizi, popř. vypovězení platnosti Úmluvy. Podle třetího odstavce čl. I ustanovení o naturalizaci neplatí, jestliže občan byl naturalizován v době, kdy jedna ze smluvních stran vede válku. Proto platnost Úmluvy byla pozastavena v době od 17. září 1938 do 7. května 1957 (tj. od první čs. mobilizace do navázání diplomatických styků s Japonskem).³⁹⁾

Úmluva neobsahuje konkrétní úpravu procesu nabývání státního občanství jedné ze smluvních stran, ten je proveden vnitrostátními předpisy.⁴⁰⁾ Podle ustanovení čl. I Úmluvy o příslušnících Spojených států, kteří byli anebo budou naturalizováni na území Československa, bude se ve Spojených státech mít za to, že ztratili svou dřívější příslušnost a stali se příslušníky Československa. Navzájem o příslušnících Československa, kteří byli nebo budou naturalizováni na území Spojených států, bude se mít v Československu za to, že ztratili svou dřívější příslušnost a stali se příslušníky Spojených států. Ze smluvních ustanovení vyplývá, že čs. občan, který nabyl občanství USA, pozbývá čs. občanství okamžikem, kdy mu bylo uděleno občanství USA. K pozbytí čs. občanství není tedy nutný žádný právní akt čs. orgánu státní správy.

Podle Úmluvy může být naturalizována osoba starší 21 let na její vlastní žádost za jejího pobytu v naturalizační zemi. A osoba mladší 21 let je naturalizována v případě, že nabyla trvalého bydliště v naturalizační zemi a jeden z rodičů byl v této zemi naturalizován. Podle našeho názoru s ohledem na čs. úpravu nabývání a pozbývání státního občanství osoba starší 15 let vystupuje s vlastní právní subjektivitou, tedy rozhoduje o svém státním občanství samostatně, proto dítě starší 15 let nenásleduje automaticky státní občanství svých rodičů, rodiče nemohou dítě starší 15 let pojmout do své žádosti o udělení státního občanství.

Úmluva v čl. III upravuje také *tzv. repatriaci*, což je návrat osob do je-

³⁷⁾ Vyhl. č. 169/1929 Sb.

³⁸⁾ K otázce chápání „naturalizace“ v širším a užším pojetí podrobněji viz Tomko J. a kol.: *Mezinárodní veřejné právo*. Veda Bratislava 1988, s. 213 an.

³⁹⁾ Srov. Černý J., Červenka V.: *Státní občanství ČSSR*. Orbis Praha 1963, s. 89 an.

⁴⁰⁾ O čs. úpravě viz výše. V USA je to především Immigration Act ze dne 27. června 1952.

jich původní vlasti. Obnoví-li příslušník jedné z obou zemí, na kterého se vztahuje čl. I, své bydliště ve své původní zemi bez úmyslu vrátit se do země, kde byl naturalizován, bude se o něm mít za to, že ztratil příslušnost nabytou naturalizací. Úmysl nevrátit se je možné předpokládat z toho, že osoba naturalizována v jedné zemi bydlí po více než dva roky v zemi druhé.

Domníváme se, že právě vztah k USA je míněn v ustanovení čl. II odst. 3 písm. a) zákona č. 88/1990 Sb. Čs. státní občanství nemůže být uděleno těm bývalým čs. státním občanům, kteří byli naturalizováni v souladu s ustanoveními Úmluvy v USA a v USA budou i nadále trvale žít, neboť takovéto udělení čs. státního občanství by bylo v rozporu s ustanoveními této Úmluvy.

4. MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ ÚPRAVA CIZINECKÉHO PRÁVA

Právní postavení cizinců zásadně podléhá vnitrostátní právní úpravě. Tento zvláštní *cizinecký režim* musí respektovat obecně platné zásady mezinárodního práva a závazky států, které vyplývají také z dvoustranných mezinárodních smluv. Jak píše M. Potočný, přesný obsah obyčejových zásad mezinárodního práva cizineckého není dostatečně jasný a řada pokusů o jeho kodifikaci v minulosti skončila nezdarem.⁴¹⁾

Cizinec je na území cizího státu zásadně *podřízen jeho suverénní moci*. Každý stát si sám stanoví rozsah práv a povinností cizinců, přijímá příslušné normativní akty. Takovými mohou být *zvláštní právní předpisy*, které jsou určeny pouze úpravě postavení cizinců,⁴²⁾ *obecné právní předpisy*, ve kterých určité hlavy, odstavce či paragrafy jsou určeny jen pro cizince,⁴³⁾ a dále to mohou být obecné právní předpisy, které regulují jak práva a povinnosti vlastních státních občanů, tak i cizinců.⁴⁴⁾

V mezinárodním právu a v praxi států se vytvořilo několik typů cizineckého režimu: *národní režim, zvláštní režim a režim nejvyšších výhod*.⁴⁵⁾

a) Při *národním režimu* je cizincům podle vnitrostátních právních před-

⁴¹⁾ Srov. Potočný M., op. cit., s. 188 včetně pozn. č. 30.

⁴²⁾ Mezi takové předpisy řadí L. N. Galenská, podle našeho názoru zcela nesprávně, i čs. ZMPS. Srov. Galenskaja L. N., op. cit., s. 8. Sem by patřil např. zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSSR.

⁴³⁾ Např. devizový zákon, zákoník práce.

⁴⁴⁾ Např. občanský zákoník.

⁴⁵⁾ O typech cizineckého režimu neparuže v odborné literatuře jednotný názor. Ve Slovníku mezinárodního práva... na str. 177 je uveden režim nejvyšších výhod a národní režim, Galenská uvádí jen režim zvláštní. Srov. op. cit., s. 13.

pisů poskytnuto vcelku stejné právní postavení, jaké mají vlastní státní občané. Nikdy to však neznamená jejich totožné postavení (cizinci nemohou vykonávat ta politická práva, která jsou poskytována jen vlastním občanům, nemohou vykonávat určitá povolání, nemohou nabývat určitý majetek apod.). Rozsah práv a povinností cizinců je vůči vlastním státním občanům *vždy menší*.

b) Při *zvláštním režimu* stát upravuje práva a povinnosti cizinců odlišně od postavení vlastních státních občanů zvláštními předpisy, popř. jsou upravena mezinárodní smlouvou. V tomto případě může dojít i k *určité diskriminaci* oproti státním občanům, popř. může být poskytováno příslušníkům různých států *rozdílné právní postavení*.

c) Při *režimu nejvyšších výhod* jsou si smluvní státy povinny poskytovat navzájem svým příslušníkům takový rozsah práv, který poskytují nebo poskytnou na svém území příslušníkům kteréhokoliv třetího státu.

Z mezinárodního práva vyplývá pro stát povinnost poskytnout cizinci určitý okruh základních práv, tzv. *minimální standard*, pod nímž se rozumí povinnost respektovat cizince jakožto lidskou bytost. Proto musí chránit a uspokojovat ty jeho potřeby, které zajišťují jeho základní životní potřeby poskytováním určitých osobních a majetkových práv.

Stát je dále povinen umožnit cizinci přístup k soudům a jiným státním orgánům, chránit cizince před útoky na život, zdraví a majetek. Cizinec nesmí být ve státě pobytu svévolně zatčen a držen ve vazbě. Stát pobytu nesmí cizince nutit k výkonu vojenské služby a k jakékoliv činnosti, která by směřovala proti jeho domovskému státu.

Cizinec však nemá nárok na politická práva, která umožňují účast na tvorbě a na výkonu státní moci.

Stát má volnost při rozhodování v otázce připuštění vstupu cizinců na své území, tzn. že uděluje víza, jestliže není uzavřena příslušná smlouva o bezvízovém styku. Stát nemá právo bránit cizinci v odchodu ze svého státního území, může však předepsat pro odchod cizince určité řízení. Stát má právo vyzvat cizince, aby opustil jeho státní území. Jestliže této výzvy neuposlechne, může cizince vykázat nebo vyhostit.

5. ČESKOSLOVENSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSTAVENÍ CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČSFR

V čs. právním řádu *neexistuje zákon*, který by komplexně upravoval postavení cizinců, kteří se nacházejí na území ČSFR. Jejich právní postavení je v současné době upraveno ve velkém počtu předpisů různé právní síly.

Je otázkou, zda komplexní právní úprava cizineckého práva v jediném zákoně, tak jak je tomu v některých státech,⁴⁶⁾ je výhodná či nikoliv. Podle našeho názoru v období, kdy se tak převratně mění náš právní řád, takováto komplexní úprava by spíše měla negativní důsledky, nemohla by reagovat na probíhající změny, čímž by za nimi zaostávala, a dále takováto úprava nemůže zabýhat do konkrétní a podrobné regulace práv a povinností cizinců, ale může obsahovat jen velmi obecnou úpravu, tzn. základních zásad, ze kterých potom musí konkrétní prováděcí právní předpisy vycházet.

Právní režim cizinců nemůže být stejný pro všechny cizince, kteří se nacházejí na území ČSFR.

Nedodržení mezinárodně právní úpravy destinované cizincům, již je ČSFR účastníkem, je též jediným důvodem k uplatnění diplomatické ochrany; ta ex lege také předpokládá vyčerpání vnitrostátní remedury, pokud od ní lze ovšem nápravu vůbec očekávat, čímž i z tohoto pohledu je akcentována akutnost fungování ústavního soudnictví u nás.

Pro účely tohoto článku je možno cizince, kteří se nacházejí na území ČSFR, rozdělit následovně:

- a) cizinec — požívající diplomatické nebo konzulární výsady a imunity;
- b) cizinec — pracovník mezinárodní mezivládní organizace;
- c) cizinec — pracující v ČSFR na základě mezinárodní smlouvy;
- d) cizinec — pracovník obchodního zastupitelství zahraniční osoby;
- e) cizinec — pracovník podniku se zahraniční majetkovou účastí;
- f) cizinec — kterému byl povolen trvalý pobyt v ČSFR;
- g) cizinec — kterému byl povolen přechodný pobyt v ČSFR;
- h) cizinec — který se nachází v ČSFR krátkodobě;
- ch) cizinec — kterému bylo poskytnuto právo azylu;
- i) cizinec — uprchlík.

Ad a) Zvláštní postavení na území ČSFR mají diplomatictí zástupci a příslušníci jejich rodin, kteří požívají v plné míře výsad a imunit stanovených ve smlouvách o navázání diplomatických styků. Výsady a imunity těchto osob jsou dnes upraveny Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích z 18. dubna 1961.⁴⁷⁾ Výsady a imunity konzulárních úředníků a příslušníků jejich rodin upravuje Vídeňská úmluva o konzulárních sty-

⁴⁶⁾ V této souvislosti nelze souhlasit s hodnocením Galenské zákona SSSR o právním postavení cizinců v SSSR, že „... se odlišuje od analogických zákonů buržoazních států svým demokratismem, humanitou a rozsahem otázek, které řeší“. Op. cit., s. 5. Vždyť jen otázka registrace a pohybu cizinců po území SSSR ve srovnání s ní kritizovanými „buržoazními státy“ má do demokracie velmi daleko.

⁴⁷⁾ Text viz vyhl. č. 157/1964 Sb.

⁴⁸⁾ Text viz vyhl. č. 32/1969 Sb.

cích z 24. dubna 1963.⁴⁸⁾ Také navázání konzulárních styků mezi dvěma státy se uskutečňuje vzájemnou dohodou.

Ad b) Úprava výsad a imunit zástupců států u mezinárodních organizací je rozptýlena v řadě mezinárodních smluv jak mnohostranných, tak i dvoustranných, týkajících se zřízení a činnosti mezinárodních organizací.⁴⁹⁾

Ad c) V tomto případě v současné době jde o velký počet cizinců, jenž se však v budoucnu bude snižovat, neboť se nepočítá s prodloužením platnosti dvoustranných smluv, které byly v tomto směru uzavřeny s PR, VSR a Kubou.⁵⁰⁾

Ad d) Právní postavení těchto subjektů na území ČSFR je upraveno v části III zákona č. 42/1980 Sb. ve znění pozdějších novelizací. Pracovněprávní poměry jejich pracovníků jsou kolizně upraveny v § 16 ZMPS.

Ad e) Pracovněprávní vztahy těchto pracovníků jsou upraveny v § 6 odst. 2 zákoníku práce (ve znění zák. č. 52/1987 Sb.), v nařízení vlády č. 99/1987 Sb. a ve zřizovacích dokumentech a statutech těchto podniků.

Ad f) Jde o cizince, kterým na jejich vlastní žádost příslušný čs. orgán udělit povolení k trvalému pobytu. Nejčastěji jde o případ sloučení tzv. „smíšeného manželství“, tj. takového, kdy jedním z manželů je čs. občan a druhým cizinec.

Ad g) Jde o cizince, kteří se nacházejí na území ČSFR jen přechodně a výhradně k provedení určitých prací, za účelem studia na čs. školách, vykonání odborné stáže nebo praxe či na léčení.

Ad h) Jde o cizince, které není možné zařadit do žádné z výše uvedených kategorií. Na území ČSFR pobývají jen krátkodobě za účelem turistiky, návštěvy příbuzných, ze služebních důvodů nebo jen územím ČSFR projíždějí.

Ad ch) Jde o kategorii cizinců, jejichž právní postavení se diametrálně odlišuje od postavení všech výše uvedených kategorií, protože zde byl přetržen státoobčanský vztah mezi státem, jehož je cizinec příslušníkem, a samotným cizincem. Předchozí kategorie cizinců se totiž na základě výzvy svého domovského státu musejí vrátit na jeho území.⁵¹⁾ Vzhledem ke změně politického klimatu v ČSFR se objevuje zájem o poskytnutí práva azylu v ČSFR, proto považujeme dosavadní právní úpravu této proble-

⁴⁹⁾ Např. Úmluva o výsadách a imunitách OSN — vyhl. č. 5/1956 Sb.

⁵⁰⁾ Jde o Ujednání o zaměstnávání polských pracovníků z pohraničních vojvodství v čs. organizacích v pohraničních krajích a v jiných výjimečných případech z 16. 10. 1984, Dohodu o dočasném zaměstnávání kvalifikovaných pracovníků VSR spojeném s další odbornou přípravou v čs. organizacích z 27. 11. 1980, Dohodu a Ujednání o dočasném zaměstnávání a odborné přípravě kubánských občanů v čs. organizacích z 5. 5. 1978 ve znění Protokolů o změně z 8. 12. 1982.

⁵¹⁾ Jako příklad takové výzvy je možno uvést výzvy k návratu korejských studentů a učňů do KLDK v prosinci 1989 a kubánských studentů v červnu 1990.

matiky, která je obsažena v jakési tajné Směrnici vlády o poskytování práva azylu v ČSSR,⁵²⁾ za zcela nedostačující a vyžadující urychlenou nápravu.

Ad i) Jde o cizince, kteří na našem území čekají buď na vyřízení žádosti o poskytnutí práva azylu na našem území nebo na umožnění vycesťování do třetího státu. Problém uprchlíků je u nás problémem zcela novým a rovněž právem není upraven.

Platná čs. ústava se k cizincům chová dosti mačěšsky, neboť upravuje pouze v čl. 33 poskytování práva azylu cizincům a v novelizovaném čl. 14 stanoví, že cizinci mohou nabývat vlastnictví a jiná majetková práva⁵³⁾ a podnikat na území ČSFR za podmínek stanovených zákonem. Stát jim zaručuje rovnocennou ochranu jejich vlastnických a majetkových práv jako čs. občanům.⁵⁴⁾ „Vcelku možno vyslovit pravidlo, že základní práva občanů platí zásadně jak pro státní občany, tak i pro cizince, kteří se na státním území zdržují. Vyloučení jsou cizinci z těch základních občanských práv, která mají povahu práv politických nebo specificky státoobčanských.“⁵⁵⁾ Naproti tomu O. Eller se domnívá, že „cizí státní příslušníci jsou postaveni na roveň občanům našeho státu a požívají zásadně všech občanských práv a svobod zaručených ústavou“.⁵⁶⁾ Podle Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920 se cizinci mohli účastnit v politických spolicích.

V oblasti osobních a majetkových práv vychází čs. úprava v § 32 odst. 1 ZMPS ze zásady rovného postavení cizinců s čs. občany. Výjimky z této zásady mohou být stanoveny v zákoně nebo ve zvláštních předpisech. Podle ustanovení odst. 2 téhož paragrafu může FMZV rozhodnout, že ve vztahu k příslušníkům cizího státu, který nakládá s čs. občany jinak než se svými občany, se zásady stejného zacházení používat nebude.

Procesní způsobilost cizince se řídí podle § 49 ZMPS právním řádem státu, jehož je státním příslušníkem. Zákon však umožňuje, aby cizinec mohl před čs. soudem vystupovat i tehdy, kdyby neměl podle cizího práva procesní způsobilost, ale byl by způsobilý podle čs. práva. Cizinci mohou být v případě vzájemnosti osvobozeni od placení soudních a jiných poplatků.

Naproti tomu *v oblasti trestního práva*, přestože i tam platí zásada rov-

⁵²⁾ Podle Směrnice, která byla oznámena v částce 61/1962 Sb., o poskytnutí práva azylu rozhoduje federální vláda, administrativu spojenou s projednáváním žádosti o azyl vykonává ministerstvo vnitra.

⁵³⁾ Avšak podle § 26 odst. 4 zák. č. 109/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje devizový zákon, devizový cizozemec nemůže nabývat vlastnické právo k nemovitostem devizového tuzemce na území ČSFR s výjimkou dědění.

⁵⁴⁾ Srov. čl. 14 úst. zák. č. 100/1990 Sb.

⁵⁵⁾ Zdobinský S., Matoušek S. a kol.: Státní právo ČSSR. Panorama Praha 1985, s. 122.

⁵⁶⁾ Eller O.: Mezinárodní občanské právo procesní. UJEP v Brně 1987, s. 37.

nosti čs. občanů a cizinců, je v praxi obtížné a podle názoru B. Repíka za určitých situací i nemožné aplikovat trestní právo stejně u čs. občanů i u cizinců. Cizincům, kteří se zdržují na území ČSFR jen přechodně a na krátkou dobu, nelze prakticky uložit tresty a opatření bez odnětí svobody, protože je nelze vykonat. „Zpravidla se jim tedy ukládají nepodmíněné tresty . . . dochází tak k faktické diskriminaci cizinců vynucené tím, že domácí právo lze aplikovat a rozsudky domácích soudů vykonat jen na vlastním území“.⁵⁷⁾

Nelze opominout také skutečnost, že normy cizineckého práva jsou obsaženy také v řadě mnohostranných a dvoustranných mezinárodních smluv, kterými je ČSFR vázána.⁵⁸⁾

Úprava postavení cizinců v čs. cizineckém právu se *podle našeho názoru přibližuje národnímu režimu*, cizincům je poskytováno méně práv, než čs. občanům, i když v některých případech je jejich postavení výhodnější.⁵⁹⁾

Situace v tomto směru se se změnami čs. právního řádu neustále mění. Zatímco podle dřívějších zákonů národních rad o advokacii mohl funkci advokáta vykonávat výlučně čs. občan,⁶⁰⁾ dnešní zákony již takovou podmínku pro výkon funkce advokáta nestanoví.⁶¹⁾

Určení, které právní předpisy, popř. některá jejich ustanovení, patří do čs. cizineckého práva, nebude činit potíže tehdy, když přímo z právního předpisu bude vyplývat, že je určen k aplikaci na práva a povinnosti cizinců. V této souvislosti však musíme podotknout, že čs. právní předpisy nehovoří jen o cizincích, ale též o cizích státních občanech, občanech jiných států, příslušnicích cizích států. Ve vyhl. č. 103/1963 Sb., kterou se vydávají prováděcí předpisy k zákonu o rybářství, ačkoli dále není nic bližšího stanoveno, se v § 12 hovoří o cizinci a v § 47 o cizozemci.⁶²⁾

Potíže, a to podle našeho názoru nejen teoretického rázu, však mohou nastat v případě, kdy právní předpis hovoří o *občanech*, aniž by dále blíže vymezil, jaké osoby vlastně za občana považuje.

Domníváme se, že nelze připustit, aby termín „občan“ v našich právních předpisech byl pojmán v úzkém pojetí ústavního práva, že jde vý-

⁵⁷⁾ Kamlach M., Repík B.: Mezinárodní spolupráce v trestním a občanskoprávním řízení. Panorama Praha 1990, s. 37.

⁵⁸⁾ Jako příklad je možno uvést smlouvy o právní pomoci, Pařížskou úmluvu na ochranu průmyslového vlastnictví, Bernskou úmluvu o ochraně literárních a uměleckých děl, smlouvy o zamezení dvojího zdanění. O posledním typu smluv podrobněji srov. Aleš J.: Mezinárodní právo daňové. AUC Iuridica č. 5/1989, s. 43 an.

⁵⁹⁾ Podle § 5 odst. 5 vyhl. č. 41/1990 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 38/1987 Sb., se cizincům odpouští písemná maturitní zkouška ze slovenského jazyka.

⁶⁰⁾ Srov. § 29 zák. ČNR č. 118/1975 Sb. a § 29 zák. SNR č. 133/1975 Sb. ve znění zák. č. 34/1985 Sb.

⁶¹⁾ Srov. zák. ČNR č. 120/1990 Sb. a zák. SNR č. 132/1990 Sb.

⁶²⁾ Zatímco prvním může být podle vyhlášky vydán rybářský lístek nebo povolenka k rybolovu, druhým průkazka opravňující k lovu ryb.

lučně o čs. státního občana, protože takové pojetí by v praxi mohlo vyvolávat neřešitelné situace. Podle článku 20 odst. 1 platné čs. ústavy totiž „všichni občané mají rovná práva a rovné povinnosti“. Sem skutečně cizince zařadit nemůžeme.

Pro názornost uvedeme ustanovení dvou zákonů:

a) Podle § 7 odst. 1 zákona č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů, podmínkou registrace je věk nejméně 18 let žadatele, jeho způsobilost k právním úkonům. Čs. státní občanství jako jedna z podmínek v zákoně uvedeno není.

b) Podle § 3 odst. 1 zákona č. 73/1990 Sb., o civilní službě, povinnost k výkonu civilní služby vzniká občanům po dovršení věku 18 let a trvá do věku 38 let.

Ani jeden z uvedených zákonů *blíže nevymezuje*, koho považuje za „občana“.⁶³⁾ Bylo by v rozporu s normami mezinárodního práva nutit cizince k výkonu civilní služby, když se na něho nevztahuje branná povinnost, té podléhají podle § 5 odst. 1 branného zákona jen čs. občané. Naopak aplikace ustanovení zákona o soukromém podnikání jen na čs. občany by zase byla v rozporu s naší snahou otevírat se světu.

Podle čl. 25 mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁶⁴⁾ má občan právo podílet se na vedení veřejných záležitostí, volit a být volen a vstupovat do veřejných služeb své země.

S ohledem na existující čs. právní úpravu by bylo možné institut „občan“ konstruovat na jedné straně pro oblast norem ústavního a správního práva, a pokládat za „občana“ *vylučně čs. státního občana*, a na druhé straně pro oblast norem občanského práva a jemu podobných práv a zde za „občana“ pokládat *jakoukoliv fyzickou osobu bez ohledu na její státní občanství*.

Avšak i takovéto dělení „občanů“ může být problematické, neboť „občanem“ uvedeným v § 1 odst. 1 zákona č. 86/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, nemůže být jen čs. státní občan, ale nepochybně i cizinec, kterému nemůže být bráněno, aby získával z tisku informace a veřejně v něm vyjadřoval svůj názor. Rovněž tak se domníváme, že i cizinec má právo pokojně se shromažďovat⁶⁵⁾ či zakládat společnosti, hnutí, kluby.⁶⁶⁾ A přitom jde o normy ústavního a správního práva.

⁶³⁾ Na rozdíl od jiného zákona, který má „občana“ také v názvu — zák. č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci občanů, v § 1 stanoví, že se vztahuje na čs. státní občany.

⁶⁴⁾ Viz vyhl. č. 120/1976 Sb.

⁶⁵⁾ Podle ustanovení § 1 odst. 1 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

⁶⁶⁾ Podle ustanovení § 2 odst. 1 zák. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v čs. právu používání termínu „občan“ není adekvátním odrazem jeho obsahu a v řadě případů byl tento termín použit zcela neodůvodněně. Proto je žádoucí zkoumat každou jednotlivou právní normu, která tento termín obsahuje, z hlediska toho, zda je aplikovatelná i na právní vztahy cizinců a zda jí z tohoto důvodu lze zařadit mezi prameny čs. cizineckého práva či nikoliv.

5. ZÁVĚREM

Čs. cizinecké právo je souhrnem čs. právních norem a mezinárodních smluv, kterými je ČSFR vázána, jež upravují právní postavení cizinců, kteří se nacházejí na území ČSFR. Za cizince považujeme fyzické osoby, které jsou státními občany cizího státu. Jestliže určitá osoba bude mít více státních občanství, z nichž jedno bude československé, z hlediska čs. práva je třeba na takovouto osobu vždy pohlížet jako na čs. občana.

Aby nedocházelo k případům dvojího státního občanství, považujeme za žádoucí uzavírání dalších smluv o zamezení dvojího státního občanství se státy, kam směřuje k trvalému pobytu nejvíce našich občanů. Smluvní úprava by se měla vyvarovat chyb, které provázejí dosud ČSFR uzavřené smlouvy tohoto druhu.

Zákonodárci by při tvorbě nových právních předpisů měli uvážlivě používat termínu „občan“. Tento termín by měl být používán výhradně jen v těch právních předpisech, které by byli aplikovatelné jen na vztahy čs. státních občanů.

Pro případ, že určité normy budou určeny k aplikaci jak na čs. státní občany, tak i na cizince, doporučujeme používat termínu „osoba“⁶⁷⁾ nebo „fyzická osoba“, aby tak již přímo z ustanovení právního předpisu bylo zřejmé, že jsou určeny jak čs. státním občanům, tak i cizincům.

Dále je třeba již nyní brát v úvahu náš záměr vstoupit do Evropy a někdy v budoucnu se stát členským státem Evropských společenství. Domníváme se, že představa, vyjádřená premiérem M. Čalfou, že ČSFR se do roku 2000 stane právoplatným členem Evropských společenství, je pouze naším přáním a náš vstup s ohledem na řadu skutečností bude realizován později. I přesto však musíme brát v potaz při tvorbě právních předpisů upravujících právní postavení cizinců v ČSFR již existující právní úpravu

⁶⁷⁾ Tak jako je to např. v zák. č. 110/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zák. č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a zák. č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, používají jak termínu „občané“, tak i „osoby“, avšak někdy je jejich použití diskutabilní. Rovněž tak i v zákoně ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je použito termínů „občan“, „osoba“, „čs. státní občan“ i „cizinec“, ale též ne vždy adekvátně jejich významu.

cizineckého režimu v Jednotném evropském aktu z roku 1985, který zaktovuje volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.⁶⁸⁾ Zvláštní pozornost a urychlenou nápravu si vyžaduje úprava v oblasti tzv. „azylového práva“ vzhledem ke značnému zvýšení počtu cizinců, kteří u nás žádají a budou žádat o poskytnutí práva azylu.

Do úpravy cizineckého práva musí též být promítnuto plnění mezinárodních závazků, ke kterým se ČSFR zavázala a v budoucnu zaváže jak v mnohostranných, tak i dvoustranných smluvních vztazích.

⁶⁸⁾ Podrobněji srov. Law of the European Communities, vol. 2. Edited by D. Vaughan. London Butterworths 1986, s. 423 an.

KVĚTOSLAV RŮŽIČKA

DAS TSCHECHOSLOWAKISCHE FREMDENRECHT

Zusammenfassung

In der Arbeit werden die Fragen der Abgrenzung des Begriffs „Ausländer“, doppelte Staatsbürgerschaft, internationale Rechtslage des Fremdenrechts und die tschechoslowakische Regelung der Stellung der Ausländer auf dem Territorium der ČSFR untersucht. Unter dem Begriff tschechoslowakisches Fremdenrecht versteht der Autor die Rechtsvorschriften, die die rechtliche Stellung der sich in der ČSFR befindlichen Ausländer behandelt. Es handelt sich um eine große Anzahl von Vorschriften unterschiedlicher Rechtskraft. Diese Regelung nähert sich nach Ansicht des Autors den nationalen Regimen, den Ausländern werden weniger Rechte zugestanden als den tschechoslowakischen Staatsbürgern. Als Ausländer werden diejenigen Bürger betrachtet (physische Personen), die sich auf dem Territorium der ČSFR aufhalten und eine andere Staatsangehörigkeit haben.

Die tschechoslowakische Regelung des Fremdenrechts durchläuft gegenwärtig wesentliche Änderungen. Sie sollte in Zukunft den tschechoslowakischen Bemühungen entsprechen, sich der Welt zu öffnen. Bestandteil dieser Regelung muß auch die Erfüllung internationaler Verpflichtungen durch die ČSFR sein und berücksichtigt werden muß auch die Rechtsregelung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, deren Mitgliedstaat auch die ČSFR werden will.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/1991

Redakční rada: doc. JUDr. Vladimír Veverka, CSc. (předseda), doc. JUDr. Stanislav Balík, CSc. (místopředseda), doc. JUDr. Karel V. Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drob- ník, CSc., prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc., prof. JUDr. Zdeněk Kuče- ra, DrSc., doc. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., doc. JUDr. Irena Peliká- nová, CSc., prof. JUDr. František Šamalík, CSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., JUDr. Rudolf Vokoun, CSc.

Vydala Univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, Praha 1991

Prorektor-editor: prof. JUDr. Karel Malý, DrSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová

Graficky upravila Kateřina Řezáčová

Dáno do tisku 30. 1. 1991

Vytiskl Tisk, státní podnik, Brno, závod 1, ul. 9. května 7

Vydání 1. Náklad 550 výtisků Brož. 15 Kčs ISSN 0323-0619

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE