

DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ

JIŘÍ HŘEBEJK

1. DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ V ČR V SOUDOBÉM EVROPSKÉM KONTEXTU

Dnem 1. ledna 2014 nabývá účinnosti nový zákon o státním občanství České republiky. Na jedné straně tento zákon podmínky pro získání státního občanství ČR zpřísňuje, když požaduje, aby osoba, žádající o udělení státního občanství ČR prokázala, že je plně integrována do společnosti a že je mezi ní a ČR úzký, trvalý a fakticky doložitelný vztah. Na druhé straně tento zákon umožňuje dvojí občanství státním občanům České republiky v mnohem větším rozsahu než doposud. Doposud dvojí státní občanství zákonná úprava tolerovala pouze vůči Slovenské republice, nyní se rozšiřuje bez omezení. Proto po cizinci, který po 1. lednu 2014 požádá o udělení státního občanství ČR, český stát již nebude požadovat, aby se zřekl svého dosavadního občanství.

Mám-li se zamyslet nad institutem dvojího státního občanství – bipolitismem (dual citizenship) – „omezím“ se na „klasické“, „mezinárodněprávní“ dvojí státní občanství, tedy jev, kdy jedna a táž fyzická osoba je státním občanem dvou (nebo i více) svrchovaných států. Pominu tak záměrně dvojí státní občanství ve složených státech (federacích) i dvojí občanství v specifickém útvaru – Evropské unii, jejíž občanství (nikoliv státní) upravuje čl. 20 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 9 až 11 Smlouvy o Evropské unii. Osobně konstrukci dvojího občanství v EU považuji za jeden z „federativních“ prvků tohoto útvaru. Tuto úvahu opírám o samu existenci občanství EU, jako „nadstavby“ nad státním občanstvím členských států.

Dvojí státní občanství bylo obecně považováno za nežádoucí jev. Nejdál zřejmě šla – ve vnitrostátním českém, resp. československém právním řádu – Ústavní listina z roku 1920, která v § 4 odst. 1 stanovila, že „*státní občanství v Československé republice je jediné a jednotné*“ a v odst. 3, že „*příslušník cizího státu nemůže býti zároveň příslušníkem Československé republiky*“. Motivace této striktní úpravy mohla být jednak v „obraně“ mladého státu a jednak v náhledu na koncepci výlučného státního občanství obecně. Následující ústavy z roku 1948, 1960 ani ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 výlučnost československého státního občanství nepožadovaly a omezily se na pouhé zmocnění upravit nabývání a pozbývání státního občanství zákonem. Nepožaduje ho ani současná Ústava ČR, která se rovněž v čl. 12 odst. 1 omezila na

delegování způsobů nabývání a pozbývání státního občanství ČR na zákon („*nabývání a pozbývání státního občanství České republiky stanoví zákon*“); do 31. 12. 2013 byl tímto zákonem zákon č. 40/1993 Sb. v platném znění. V odst. 2 Ústava limituje zákonodárce zásadou, podle níž „*nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství*“.

Proti dvojímu státnímu občanství byly namířeny i mezinárodní smlouvy, které byly již za první republiky (s USA) a za socialismu (s jinými socialistickými státy) uzavírány k zamezení dvojího státního občanství. Tyto smlouvy byly v devadesátých letech postupně bez náhrady vypovídaný.

Legální definice pojmu státní občanství neexistuje. V ČR právní předpisy „pracují“ s hotovým pojmem. Existují ale definice v soudní judikatuře a v odborné literatuře. Když se Ústavní soud ČR ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení některých ustanovení zákona č. 40/1993 Sb., (Pl. ÚS 9/94; nálezn publikován též pod č. 207/1994 Sb.) zabýval problematikou státního občanství, mimo jiného, v odůvodnění nálezu, definoval státní občanství. A v této definici též vyjádřil, že „*na základě státního občanství vznikají jeho subjektům povinnosti, jimiž jsou především věrnost státu, závazek k jeho obraně, výkon určitých funkcí, ke kterým je povolán a dodržování právních předpisů státu i mimo jeho území*“. Tato definice z roku 1994 nebyla na jedné straně ničím novým, na druhé straně nebyla od té doby ani odmítnuta, ani překonána, ani nahrazena definicí (charakteristikou) jinou. K významu této definice se ještě vrátím.

Dvojí státní občanství je jev, který dosavadní československé a české zákony minimálně nepodporovaly a bránily mu, který však nedokázaly odstranit zcela beze zbytku. Pokud bipolitismu dokázaly zákony vzdorovat (či ho alespoň silně omezit) při naturalizaci, nedokázaly mu vzdorovat při vzniku státního občanství narozením. To bylo a je dáno mimo jiné tím, že svět je rozdělen do dvou hlavních oblastí, v nichž rozdílně vzniká státní občanství narozením – podle zásady *ius sanguinis* a podle zásady *ius soli*.

Trend doby však postupně rozrušuje nejednu „tradiční hodnotu“. Ať už je motivace k postupnému opouštění výlučnosti jediného státního občanství jakákoliv, je to skutečnost, projevující se i v jiných státech. I když některé státy EU stále trvají na tradičním náhledu a dvojí státní občanství v zásadě neuznávají – Belgie, Dánsko, Lotyšsko, Polsko, Nizozemsko, Řecko; v Rakousku je dokonce zakázáno, byť s výjimkami. Není těch států málo. Liberalizace právního řádu ČR, vypovězení mezinárodních smluv, bránící vzniku dvojího státního občanství, možná až přehnaný výklad doktríny o nediskriminaci vedly postupně ke stavu, kdy zákonu o státním občanství již dvojí státní občanství nemá vadit. Tímto zákonem je v létě 2013 přijatý zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). Tento zákon, s účinností od 1. 1. 2014, nahradí dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR ve znění jeho deseti novel. Přijetí nového zákona je možné též vnímat jako vítězství Ministerstva vnitra nad judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Zákon č. 40/1993 Sb., v platném znění v § 7 odst. 1 písm. b) vzniku dvojího státního občanství bránil úpravou, podle níž může být státní občanství ČR uděleno osobě, která kumulativně splní zákonné podmínky. Jednou z těchto podmínek bylo, že „*prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nebo*

prokáže, že pozbyla dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky“. Z této úpravy zákon umožňoval výjimku, když v § 11 odst. 2 zmocnil Ministerstvo vnitra k možnosti:

... prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. b), pokud má žadatel na území České republiky povolen trvalý pobyt, oprávněně se zdržuje na území České republiky po dobu nejméně 5 let, má skutečný vztah k České republice a

- a) právní předpisy státu, jehož je státním občanem, neumožňují jeho propuštění ze státního svazku nebo tento stát odmítá o jeho propuštění ze státního svazku vydat doklad,
- b) jeho propuštění ze státního svazku je spojeno s nepřiměřenými správními poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami,
- c) podáním žádosti o propuštění ze státního svazku by žadatel mohl vystavit sebe nebo osoby blízké pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení,
- d) udělení státního občanství České republiky by bylo významným přínosem pro Českou republiku zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního, nebo
- e) pozbyl v minulosti státní občanství Československé republiky nebo České a Slovenské Federativní Republiky nebo České republiky, pokud nejde o žadatele, který je státním občanem Slovenské republiky.

V tomto ustanovení (i v dalších) je vysoká míra správního uvážení, která na jedné straně vycházela ze zásady, že udělení státního občanství nebylo nárokovou záležitostí, na druhé straně byla kritizována Nejvyšším správním soudem, požadujícím jako jeden z principů právního státu předvídatelnost rozhodnutí orgánů výkoné moci na základě předem stanovených transparentních a průběžně nedoplňovaných kritérií.

Vždy se mnohem hůř argumentuje tím, co v zákoně není, než tím, co v něm je, ale nový zákon č. 186/2013 Sb. již podmínku ztráty dosavadního státního občanství pro udělení státního občanství ČR neobsahuje. Nová úprava tak odstraňuje překážku bipolitismu pro udělení státního občanství ČR.

Za určitou nedůslednost zákona č. 186/2013 Sb. lze zřejmě označit fakt, že pro udělení státního občanství ČR zákon ukončení státoobčanského svazku s cizím státem nepožaduje, ale případný bipolitismus je důvodem pro zánik státního občanství ČR, když § 40 stanoví:

- (1) Státní občan České republiky pozbývá státní občanství České republiky prohlášením o vzdání se státního občanství České republiky, jestliže splňuje současně tyto podmínky:
 - a) trvale se zdržuje v cizině,
 - b) není v České republice přihlášen k trvalému pobytu a
 - c) je zároveň státním občanem cizího státu, nebo žádá o nabytí cizího státního občanství a prohlášení o vzdání se státního občanství České republiky činí v souvislosti s nabytím tohoto státního občanství.

V souvislosti s touto úpravou není zcela zřejmé, proč Česká republika „láká“ do státoobčanského svazku cizince, ale „vypuzuje“ své státní občany, kterým má souběh dvou státních občanství vadit.

Je tento posun náhledu na bipolitismus výrazem konsolidace státu nebo opuštěním další tradiční hodnoty společnosti? Je, resp. má být zcela legální dvojí státní občanství jevem běžným, žádoucím, trpěným či „vzatým na vědomí“, nebo jevem nežádoucím, přinášejícím více problémů než užitku? Vráťím se k citovanému nálezu Ústavního soudu. Ten, s odkazem na judikát Mezinárodního soudního dvora, se ztotožnil s tím, že státní občan má být v „genuine“ (opravdovém) spojení se státem. To, byť nepřímo, vyžadoval i zákon č. 40/1993 Sb., když ve výše citovaném § 11 odst. 2 stanovil pro možné prominutí podmínky vyvázání se z dosavadního státoobčanského svazku existenci *skutečného vztahu k České republice*. Je to překonaná minulost?

V definici státního občanství, jak ji formuloval Ústavní soud, je jako jedna z povinností, vyplývajících ze státního občanství, věrnost státu. Asi budu působit archaicky, ale ptám se: je možné být věrný dvěma (nebo dokonce i více) státům? A to i ve vypjatých situacích, kdy se musí řešit „střet zájmů“ ať již v jakékoliv oblasti spojené se státním občanstvím? Opravdu nám nemá vadit, že například vrchní velitel ozbrojených sil ČR může být zároveň státním občanem cizího státu?

Osobně si myslím, že „dvojí věrnost“ je buď vůbec významový protimluv, nebo má minimálně své limity. A pokud legalizace „dvojí věrnosti“ bude využívána i v jiných případech, máme očekávat právní úpravu, která připustí „dvojí věrnost“ vůči dvěma zaměstnavatelům, dvěma politickým stranám, dvěma sportovním klubům a reprezentačním, dvěma manželkám...?

Dnes to třeba ještě zní absurdně. A zítra? Ale není prolamování principu jednoho státního občanství ve skutečnosti též odrazem ústupu od významu státního občanství, spojeného s ústupem od povinností, které občana pojí s „jeho“ státem?

DUAL CITIZENSHIP

Summary

On 1 January 2014 a new Act No. 186/2013 Coll., on State Citizenship of the Czech Republic, came into force, replacing the previous legislation adopted in 1993. On the one hand, the new Act imposes stricter conditions for obtaining the citizenship of the Czech Republic. It requires – in addition to traditional prerequisites – full integration of the person applying for conferral of citizenship into Czech society. On the other hand, the Act allows Czech citizens to hold dual citizenship in markedly more situations than before. The Czech state no longer requires a foreigner who applies for Czech citizenship after 1 January 2014 to renounce his present citizenship. However, if we agree that the citizenship status implies loyalty to the state, the obligation to its defence, the exercise of certain functions to which a citizen is called, and the respect for and abidance by legal rules issued by the state also outside of its territory, the existence of dual loyalty may become problematic, notably in extreme situations in which “a conflict of interests”, in every possible sphere connected to citizenship, has to be managed. The new Act also introduces a different (simplified) regime of conferring citizenship to citizens of EU Member States. The coexistence of citizenship of an EU Member State which is primary and the EU citizenship which derives from it cannot be considered as dual citizenship (the EU is not a state, its citizenship is not a state citizenship). The author views the EU citizenship as another federal feature in the EU structure.

Key words: citizenship, dual citizenship in the Czech Republic, EU citizenship

Klíčová slova: občanství, dvojí občanství v České republice, evropské občanství