

ČLÁNKY

Uprchlíctví v České republice v legislativních a migračních souvislostech

(1. část)

Dalibor Jílek

1. Země intenzivního tranzitního pohybu

V totalitní éře, trvající v Československu přes 40 let, získala svoboda pohybu velmi omezený a extrémně karikovaný obsah. Po společenském zvratu v roce 1989 se v reakci na minulý politický systém prosazuje liberalismus, jenž mnohdy (a to ve zjednodušeném pojetí) chápe svobodu ve smyslu nezávislosti individua na vměšování druhých, ať už vystupují v podobě vlády, korporací či soukromých osob.¹ Negativní pojetí svobody se prosadilo i ve vztahu k přeshraničnímu pohybu osob na začátku nového politického a ekonomického řádu. Jedinec měl být vskutku osvobozen od vměšování. Principiálním požadavkem a podmínkou volnosti se stalo odstranění vnějších fyzických nebo právních překážek. Filosoficky vzato, šlo o návrat k Benthamovi.²

V politické realitě symbolizovalo takové desideratum odstraňování fyzických překážek na státních hranicích. Destrukce „železné opony“ na západní hranici neměla prostý, jediný smysl či poselství, ale naopak naznačovala pluralitu sociálních konotací.

1.1 MINULOST ÚSTAVNĚ PRÁVNÍHO VAKUA

Právním výrazem změny se stala Listina základ-

ních práv a svobod, přijatá Federálním shromážděním v roce 1991, jež sice nebyla označena jako ústavní zákon, což byl výslovný (byl problematický) úmysl zákonodárce.³ Listinu uvedl do československého právního řádu ústavní zákon č. 23/1991 Sb., čímž byl zdůrazněn její substanciální význam. Po rozpadu ČSFR byla Listina vázána podle čl. 3 Ústavy do ústavního pořádku, nikoli však do tohoto základního zákona.

Listina zahrnuje mezi základní lidská práva a svobody (hlava druhá, oddíl první) svobodu pohybu, čímž zaplnila ústavně právní vakuum a také určila její význam⁴, i když v teorii a praxi téměř chyběla i chybí kritéria rozlišování důležitosti práv člověka.⁵ V mezinárodní praxi se objevovaly diskvalifikující názory, že svoboda pohybu nebyla základním právem.⁶ Podle jiného mínění svoboda pohybu zakládá důležité právo člověka, které se stalo esenciální součástí práva na osobní svobodu. V kontextu mezinárodního práva byla ovšem svoboda pohybu zpravidla zařazena mezi derogovatelná práva během mimořádné situace,⁷ čímž se tato pozoruhodná rozepře úplně neřeší.

Zařazení svobody pohybu mezi základní práva člověka může být podloženo několika možnými vysvětleními. Předně ústavní listina z roku 1920,

* V předkládané studii bylo využito statistických údajů, které byly zpracovány Odborem pro uprchlíky a integraci cizinců a Ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Ministerstva vnitra ČR. Chtěl bych vyjádřit velký dík pracovníkům, které mi byly během psaní studie nápomocny. Současně bych chtěl ocenit jejich nezměrnou vstřícnost a ochotu.

¹ Srov. CH. TAYLOR, Omyl negativní svobody. Filosofický časopis, 1995, č. 5, str. 795, CH. TAYLOR, Whats Wrong with Negative Liberty. In: The Idea of Freedom, Oxford, 1979, str. 175–178.

² Srov. I. BERLIN, Four Essays of Liberty. Londýn, 1969, str. 118–172.

³ J. FILIP, Ústavní právo České republiky. Brno, 1997, I. díl, str. 96.

⁴ J. FILIP, op. cit. pod 3), str. 96.

⁵ Srov. T. MERON: On a Hierarchy of International Human Rights. American Journal of International Law, 1986, sv. 80, č. 1, str. 22.

⁶ Srov. M.J. BOSSUYT: Guide to the „Travaux préparatoire of the International Covenant on Civil and Political Rights“. Dordrecht – Boston – Lancaster, 1987, str. 53.

⁷ Srov. např. čl. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966.

ani Ústavy z let 1948 a 1960 tuto svobodu výslovně neuváděly.⁸ Proto mohla být pocíťována naléhavá legislativní potřeba formulovat součást osobní svobody jedince jako základní lidské právo. Kromě toho uplatňování svobody pohybu nabylo v minulosti zjevně patologického charakteru a demonstrovalo násilně uzavřenou společnost. Nadto regulace svobody pohybu byla imanentní částí mezinárodně právních instrumentů.

Prolog čl. 14 Listiny výstižně konstatuje, že svoboda pohybu a pobytu je zaručena. Listina uznává přirozenou existenci volnosti pohybu, aniž výslovně určuje nositele svobody a adresáta závazku. Avšak svoboda pohybu či pobytu nemůže být oddělena od svého beneficiáře, kterým je bezvýhradně jedinec v individualizovaném pojetí lidských práv. V důsledku zaručení svobody pohybu má jedinec takové právo pod svojí kontrolou,⁹ užívá ho a může se ho domáhat bezprostředně, nikoli prostřednictvím zákonů, které by toto ustanovení prováděly,¹⁰ byť formulace má zjevně reflexivní tvar.

Obrat „zaručena“ představuje nepochybnou kvintesenci odstavce. Jeho sémantické prozkoumávání odhaluje zesílenou aktivní složku, dle níž adresát povinnosti čili stát odstraňuje takové fyzické či právní překážky, které se jeví být zbytečnými. Systematické čtení ustanovení nemůže odhlédnout od třetího odstavce, který dovoluje omezení svobody pohybu. Restrikce svobody pohybu je však umožněna pouze ve věcném rozsahu a je zásadně výjimečným „únikem“. Ustanovení podmiňuje trvalé nebo přechodné zásahy do svobody pohybu imperativem nevyhnutelnosti, přičemž tuto absolutizovanou nutnost spojuje s existencí objektivních důvodů spočívajících v bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochraně zdraví, ochraně práv a svobod druhých a ochraně přírody na vymezených územích. Taxativně uvedené důvody jako dynamicky otevřené a neurčité pojmy sledují zájem celku nebo jinak

popsáno obecné blaho či dobro. Ustanovení nicméně neobrazí prostým způsobem dominanci komunitárního, veřejného zájmu, nýbrž zachycuje i racionální relaci, kdy dobro celku nemůže být bez blaha jedince. Zásah do svobody pohybu totiž nesmí totálně erodovat jeho podstatu a v případě pochybnosti se uplatní maxima „*in dubio pro libertate*“.

Odstavec 3 striktně stanoví zevní formu omezení svobody pohybu: zákon. Listina nepřipouští restrikce na základě podzákoného právního předpisu, jenž požívá nižší právní síly.¹¹

Ustanovení čl. 14 Listiny připisuje právo opustit stát každému jedinci.¹² Personální ambit pravidla sice nerozlišuje mezi občany, cizinci a osobami bez státního občanství, nicméně rozdíl tu panují. Zatímco občan se zdržuje na území státu vždy právoplatně, kdežto jakákoli jiná osoba musí splňovat podmínky vstupu a pobytu.¹³ Odstavec 2 zahrnuje klíčový výraz „oprávněně“, ačkoliv mezinárodní smlouvy o lidských právech v kontextu svobody pohybu používají flexibilnější obrat „právoplatně“, jenž lépe zajišťuje limitované uvážení státu.¹⁴ Obrat „oprávněně“ se spíše váže k hmotně právním požadavkům vnitrostátního právního řádu. Skrze uvedený termín může stát prosazovat svoji migrační politiku a sledovat selektivní cíle a orientace v oblasti svobody pohybu osob.

Odstavec 2 zaručuje občanovi právo opustit svůj domovský stát. Obsah subjektivního oprávnění, jež má občan ve své diskreci, implikuje právo cestovat i emigrovat. Posledně jmenované právo člověka bylo občanům bývalého Československa flagrantně upíráno.¹⁵ Minulé protiprávní akty lze pokládat za hrubé excesy totalitního systému. Snad i z těchto důvodů obsahuje formulace slovo „svobodně“, které by se mohlo zdát být ve smyslu mezinárodně právních dokumentů nadbytečné. Použitý výraz „svobodně“ však může mříť v duchu liberalismu nejen k negativnímu, ale i k pozitivnímu pojetí

⁸ Svoboda pobytu byla naproti tomu stipulována v ústavní listině z roku 1920 v § 108. Ústava z 9. května 1948 obsahovala § 2 o svobodě pobytu, kdežto Ústava z roku 1960 v čl. 31 stanovila, že svoboda pobytu je zaručena.

⁹ Srov. J. DONNELLY, *Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights*. The American Political Science Review, 1982, sv. 76, str.305.

¹⁰ Srov. V. PAVLÍČEK a kol., *Ústava a ústavní řád České republiky*. Komentář. Praha, 2. díl, 1999, str. 154.

¹¹ Srov. V. PAVLÍČEK a kol., op. cit. pod 10), str. 158.

¹² Odstavec 2 čl. 14 zní: Každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České a Slovenské Federativní republiky, má právo svobodně ji opustit.

¹³ Srov. zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky.

¹⁴ Srov. čl. 12 odst.1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2 odst.1 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 22 odst. 1 a 6 Americké úmluvy o lidských právech.

¹⁵ V roce 1951 vstoupil v účinnost zákon č. 69/1951 Sb. o ochraně státních hranic. Během působnosti zákonného předpisu bylo na západní hranici zabito 121 tzv. narušitelů státní hranice. Rozbor tehdejší právní úpravy v některých socialistických zemích podává R. HOFMANN, *Die Ausreisefreiheit nach Völkerrecht und staatlichem Recht*. Berlín – Heidelberg – New York – Londýn – Paříž – Tokio, 1988, str. 239–279, H. HANNUM, *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*. Dordrecht – Boston – Lancaster, 1987, str. 96–105, K. VASAK – S. LISKOFSKY (eds.), *The Right to Leave and to Return*. Papers and Recommendations of the International Colloquium Held in Uppsala, Sweden, 19–21 June 1972.

svobody, k pojetí svobody jako schopnosti jedince uskutečnit své cíle.¹⁶ I tuto liberální složku právo emigrace zřetelně předvídá. Však také odstavec 4 čl. 14 Listiny stanoví, že „občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti“. Další záruku poskytuje čl. 12 odst. 2 Ústavy České republiky, jenž chrání občana před zbavením státního občanství proti jeho vůli. Mikrosystematické i makrosystematické čtení Listiny a Ústavy splétá hmotně právní strukturu ochrany občana, aby bylo zamezeno svévolnému chování státních orgánů.¹⁷

Odstavec 4 přiznává občanu právo na svobodný vstup na území státu. Normativní sentence důsledně a poznovu zdůrazňuje adjektivum „svobodný“, přičemž tento výraz nemůže být pochopen výhradně ve filistovském pojetí, neboť indikuje negativní i pozitivní pojetí svobody. Odstavec 4 upřednostňuje substantivum „vstup“ před jiným podstatným jménem „návrat“. Vzájemná slovní záměna se rozhodně nemůže uskutečnit,¹⁸ protože extenze tohoto právního pojmu zahrnuje rovněž případy osob, které se narodily v zahraničí (aplikace principu *ius sanguinis*) a nikdy nevstoupily na území domovského státu.

Závěrečný odstavec dovoluje vyhoštění cizince v případech stanovených zákonem. Slovo „vyhoštění“ obvykle značí výkon pravomoci státu, který zajišťuje buď „dobrovolný“, nebo pod hrozbou donucení, anebo nucený odchod cizince z území tohoto státu.¹⁹ Pravomoc tu představuje druh oprávnění státu, jehož původním atributem je uvázení.²⁰ Výkon takové pravomoci ruší reciproční mezinárodní práva a povinnosti, jež jsou založeny mezi rezidenčním a domovským státem v důsledku návratu

takové osoby do země pobytu.²¹

Obecné mezinárodní právo ukládá státům závazek, aby vyhoštění bylo nařízeno v souladu s vnitrostátním právním řádem. Poslední odstavec čl. 14 Listiny restriktivně naplňuje uvedený příkaz, poněvadž stanoví, že cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem. Podle dikce Listiny nelze cizince vyhostit za takové situace, kterou upravuje předpis nižší právní síly v hierarchicky uspořádaném řádu, třebaže by takový předpis byl vydán k provedení zákona, v jeho mezích nebo i na základě zmocnění v zákoně.²² Hmotně právní podmínky správního vyhoštění stipuluje § 16 zák. č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky.

Pravidlo je instruktivním příkladem alternativy, neboť cizinec může být vyhoštěn, splní-li podmínky neoprávněného vstupu nebo neoprávněného pobytu na území.²³ Použitá disjunkce nevylučuje, že zároveň budou splněny oba zákonné požadavky. Interpretované ustanovení bezprostředně obráží jak mezinárodně právní oprávnění právně technickým výrazem „může“, tak i funkci vyhoštění spočívající v ochraně vitálních zájmů teritoriálního státu a jeho veřejného pořádku a bezpečnosti. Přestože význam i rozsah výrazu „veřejný pořádek“ může konstituovat výkladovou nejistotu. Účelová, funkční i systematická interpretace neostrého obratu smysluplně směřuje k výkonu policejní pravomoci.²⁴ Proto vyhoštění patří především do působnosti Ministerstva vnitra, které rovněž zajišťuje výkon expulze.

Podmínky vyhoštění upravuje rovněž trestní zákon.²⁵ Trest vyhoštění může být uložen samostat-

¹⁶ Srov. CH. TAYLOR, op. cit. pod 1), str. 814.

¹⁷ Srov. J.M.M. CHAN, The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend Towards Recognition. Human Rights Law Journal, sv. 12, č. 1-2, str. 8.

¹⁸ E/CN.4/365. Dále M.J. BOSSUYT: op. cit. pod 6), str. 260 a násl. V. PAVLÍČEK a kol. v komentáři k Ústavě takovu záměnu necitlivě učinili.

¹⁹ The word „expulsion“ is commonly used to describe that exercise of State power which secures the removal, either „voluntarily“, under threat of forcible removal, or forcible, of an alien from the territory of a State. G.S. GOODWIN-GILL, The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law. The British Year Book of International Law 1974-1975, Oxford, 1977, str. 55. Evropská komise pro lidská práva vymezila vyhoštění ve srovnání s extradicí „expulsion is the execution of an order to leave the country...“ Decision of the European Commission of Human Rights as to the Admissibility of Application 6242/73, May 27, 1974, Yearbook of the European Convention on Human Rights 1974. Haag, 1976, str. 458, 476-478.

²⁰ Srov. J. SHESTAK, The Jurisprudence of Human Rights. In: Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues. 1984, str. 70-71. Citováno dle M. DIXON - R. MCCORQUODALE, Cases and Materials on International Law. Londýn, 1991, str. 166.

²¹ Srov. G.J. GOODWIN-GILL, op. cit. pod 19), str. 154.

²² Srov. V. PAVLÍČEK a kol. op. cit. pod 10), str. 160.

²³ Odstavec 1 § 16 má následující znění: „Cizinec, který neoprávněně vstoupí nebo neoprávněně pobývá na území České republiky, může být vyhoštěn.“

²⁴ Srov. E.-J. DAES, Freedom of the Individual under Law. A Study on the Individuals Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights. New York, 1990, str. 121, S. JAGERSKJOLD, The Freedom of Movement. In: L. HENKIN (ed.), The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights. New York, 1981, str. 172.

²⁵ Srov. trestní zákon č. 140/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

ně nebo vedle jiné trestně právní sankce, vyžadují-li to bezpečnost lidí či majetku, anebo jiný obecný zájem. Podle § 57 trestního zákona nelze uložit jednotlivci, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka.

Cizinecký zákon recipuje pravidlo *non-refoulement*, které ukládá závazek požadující konkrétní chování.²⁶ Uvedenou povinnost nevyhostit nebo nenavrátit jakýmkoli způsobem cizince či bezdomovce formuluje § 18 jako materiální překážku vyhoštění. Jinou překážkou vyhoštění cizince je stanovení trestu smrti zákonem státu, jenž žádá o vydání takového jednotlivce.

Cizinecký zákon upravuje vyhoštění jako unilaterální akt neboli jednostranný výkon diskreční pravomoci ve výlučném zájmu rezidenčního státu. Za legitimní důvody zákon považuje neoprávněný vstup a pobyt, aniž by důsledně specifikoval a diferencoval důvody, jež se váží k veřejnému pořádku či bezpečnosti státu. Zákon rovněž nerozlišuje mezi správním vyhoštěním z přechodného pobytu a expulzí privilegovaného rezidenta požívajícího na území státu trvalý pobyt. Jednotlivá pravidla přímo neobrážejí ani zásadu přiměřenosti mezi činem, jenž narušuje veřejný pořádek nebo bezpečnost státu a uloženou sankcí. V tomto smyslu lze velmi vážně pochybovat o normativní dostatečnosti úpravy expulze i její rozumnosti a spravedlnosti z hlediska vztahu rezidenčního státu a cizince. Nadto analyzovaná pravidla mlčí o temporální stránce aktu expulze. Vyhoštění znemožňuje cizinci vstup na území vyhošťujícího státu. Absence časového trvání vyhoštění směřuje k výkladu, že daný mocenský akt je trvalý. V tomto pojetí se vyhoštění obrací proti strukturované myšlence humanity.²⁷ Život jedince se střetává se spontánními událostmi, které si vy-

nucují umožnění jeho vstupu na území a vyžadují zmírnit tvrdost zákona, jež nemá být absolutně nevyhnutelná (*dura necessitatis*) za všech okolností.

1.2 REORIENTACE VÍZOVÉ POLITIKY

Společenské metamorfozy křísí své symboly zastupující politické směřování a cíle. Diskurzivním symbolem zvratu v roce 1989, jenž zřetelně překročil vnitrostátní rozměr, se stalo rčení „návrát do Evropy“. Konvenční úsloví zrcadlilo přihlášení se k duchovním a morálním hodnotám, jež tvoří evropské nemateriální dědictví,²⁸ jakož i odstranění zevních „bariér“ mezi geograficky spřízněnými státy. Citované rčení je nositelem dalších konotací, jež odhalují povrchnější i hlubší stránky nové politické orientace.

Za překážku těsnějších vazeb mezi evropskými státy v čase, kdy se mj. zohledňuje volnost pohybu obyvatelstva lze považovat vízum, tj. autoritativní povolení, které opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území a vycestování z území rezidenčního státu.²⁹ Vízum zdá se být z úhlu svobody pohybu zřetelnou právní překážkou, z opačného konce může být účinným a legitimním nástrojem kontroly přeshraniční migrace a udržování bezpečnosti státu, jenž ověřuje způsobilost cizince pro přijetí na území státu.³⁰

Společenské a politické změny po roce 1989 zformovaly příznivé podmínky pro usnadnění svobody pohybu. Oboustranná vstřícnost rovněž podnítila uzavření dvoustranných dohod, které takřka nemohly být sjednány v období bipolárního mezinárodního systému.³¹ Explóze bezvízových dohod má vročení 1990. V tomto roce Československo sjednalo 15 mezinárodních instrumentů toho druhu³² Ze sused-

²⁶ Srov. Č. ČEPELKA, Odpovědnost států. Návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy (s komentářem). Praha, 1985, str. 62–66.

²⁷ „In the alien, therefore, man discovered the idea of humanity“. J.H.H. WEILER, Thon Shalt Not Oppress a Stranger (Ex. 23:9): On the Judicial Protection of the Human Rights of Non-EC Nationals. A Critique. In: Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences. Haag, 1991, str. 249.

²⁸ Preambule a úvodní ustanovení Statutu Rady Evropy jmenuje některé takové hodnoty. Česká republika se stala členským státem na konci června 1993.

²⁹ Srov. rozhodnutí č. 29 o vízové praxi Vídeňské skupiny Rady Evropy ze dne 20. května 1992.

³⁰ Srov. R. PLENDER, International Migration Law. Leyden, 1972, str. 133.

³¹ Srov. výjimečnou Dohodu mezi vládou ČSSR a vládou Finské republiky o zrušení vízové povinnosti (vyhláška č. 41/1975 Sb.).

³² Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Dánska o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 339/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Francouzské republiky o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (sdělení č. 341/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Islandské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 123/1991 Sb. – platnost od 15. července 1990), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Italské republiky o vízových otázkách (sdělení č. 223/1990 Sb.), oboustranné zrušení vízové povinnosti s Lichtenštejnským knížectvím podle čl. 9 Ujednání mezi vládou ČSFR a Švýcarskou spolkovou radou o vzájemném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 395/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou republiky Malta o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (sdělení č. 12/1991 – platnost od 8. října 1990), oboustranné zrušení vízové povinnosti s Monackým knížectvím podle podmínek bezvízové dohody s Francií (usnesení vlády č. 593 ze dne 6. září 1990), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Norského království o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 461/1990 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a Rakouskou spolkovou vládou o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 70/1990 Sb.), oboustranné zrušení vízové povinnosti se San Marinem podle podmínek bezvízové dohody s Itálií (usnesení vlády č. 593 ze dne 6. září 1990), Ujednání o zrušení vízové povinnosti mezi vládou ČSFR a vládou Spolkové republiky Německo (sdělení č. 340/1990 Sb.), Dohoda mezi

ních států byly nejrychleji otevřeny hranice s Rakouskem, a to již od 1. února. Dohoda s Rakouskem však neobsahuje readmisní klauzuli. Značné důležitosti nabylo z hlediska uvolnění pohybu osob ujednání s Německem, jež už prozřívavě obsahuje readmisní závazek znějící na chování.³³ Podle čl. 7 se obě strany zavazují převzít vždy bez formalit své občany, kteří jsou držiteli platného cestovního dokladu. Občané, kteří nejsou držiteli platného cestovního dokladu, podléhají formální readmisi.

Povaha a poloha států, s nimiž Československo uzavřelo bezvízové dohody v roce 1990 vyjadřuje novou politickou strategii i orientaci. Nepochybným potvrzením nové ideologické linie je rozhodnutí československé vlády o jednostranném zrušení vízové povinnosti pro americké občany.³⁴ Právní kvalifikace rozhodnutí může být frustrujícím dilematem z pohledu formální struktury mezinárodního řádu, jež je pouze zvolna proměnlivá a spíše rigidní. Rozhodnutí může být hodnoceno jako jednostranný akt samostatné povahy,³⁵ nebo jako tacitní dohoda (*pactum tacitum*).³⁶ Nelze zcela vyloučit, že jednostranné prohlášení má nezávazný charakter. Rozbor takového aktu musí vždy směřovat k subjektivní otázce, zda-li deklarant projevil úmysl být aktem vázán neboli právní vůli, která vyvolává při splnění dalšího požadavku následné účinky.³⁷ Druhá, objektivní podmínka může být nalezena v požadavku dobré víry. Jiný analytický pohled by mohl v rozhodnutí vlády ČSFR spatřovat výslovnou offeru, přitom akceptace tkví v konkludentním chování druhé strany – USA. I tu se prosazuje subjektivní

náhled, protože oferta musí zahrnovat chtění státu být právně zavázán.

Rok 1991 nebyl z hlediska počtu uzavřených bezvízových dohod zdaleka tak plodný. ČSFR sjednala šest dohod.³⁸ V souboru bezvízových dohod se objevují instrumenty sjednané s členskými státy EU a dvěma státy, které dříve patřily jako Československo do tzv. socialistického bloku (Polsko a Rumunsko). Bezvízové dohody s Polskem a Rumunskem reflektují zásadní společenské změny i nový obsah vzájemných vztahů ve sféře svobody pohybu. Okazníkem jejich vstupu v platnost pozbyly závaznosti Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Polské lidové republiky o usnadnění cestovního ruchu občanů obou zemí podepsaná 20. července 1977 a Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Rumunské socialistické republiky o zrušení návratných víz při služebních nebo soukromých cestách a víz průjezdních a Dodatkový protokol z 26. ledna 1968. Podle nových dohod požívají občané smluvních států faktickou výhodu vstupu za účelem pobytu bez víz, přičemž se nesmí jednat o pobyt výdělečný.

Bezvízové dohody bez pochyby ulehčují vstup osob na území, včetně uprchlíků. Zatímco od srpna 1990 do prosince roku 1998 požádalo o přiznání statusu uprchlíka 8 polských občanů,³⁹ v témže období patřily žadatelé pocházející z Rumunska k nejpočetnějším. Ve sledovaném časovém úseku 3301 rumunský občan vstoupil do řízení.⁴⁰ Uprchlíkový status byl přiznán 474 Rumunům,⁴¹ což je statisticky velmi významné číslo, jež vysoce překračuje jiné srov-

vládou ČSFR a vládou Švédska o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 342/1990 Sb.), Ujednání mezi vládou ČSFR a Švýcarskou spolkovou radou o vzájemném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 395/1990 Sb.), oboustranné zrušení vízové povinnosti se Svatým stolcem podle podmínek bezvízové dohody s Itálií (usnesení vlády č. 593 ze dne 6. září 1990) a Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 521/1990 Sb.).

³³ Ujednání bylo sjednáno ve zjednodušené formě (výměnou not) a vstoupilo v platnost 1. července 1990. Občané Spolkové republiky Německo jsou nejpočetnějšími návštěvníky České republiky podle Českého statistického úřadu.

³⁴ Rozhodnutí vlády ČSFR obsahuje zápis z jednání ze dne 4. května 1990. Rozhodnutí bylo sděleno USA nótou č.j. 309.276/90-KO/5 ze dne 17. května 1990 a vstoupilo v platnost od 15. května 1990.

³⁵ Srov. H. NEUHOLD – W. HUMMER – CH. SCHREUER, *Österreichisches Handbuch des Völkerrecht*. Vídeň, 1991, sv. 1, str. 103–104. A. VERDROSS – B. SIMMA, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*. Berlín, 1976, str. 340–341.

³⁶ Srov. Č. ČEPELKA – V. DAVID, *Úvod do mezinárodního práva*. Brno, 1978, str. 91–92.

³⁷ *Nuclear Tests Cases*, ICJ Report, 1974, str. 267, dále srov. M. KOSKENNIEMI, *From Apology to Utopia*. Helsinky, 1989, str. 306–309.

³⁸ Dohoda mezi vládou ČSFR a vládami zemí Beneluxu o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 162/1991 Sb.), Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Irsku o zrušení víz (sdělení č. 295/1991 Sb.), Ujednání o částečném zrušení vízové povinnosti mezi vládou ČSFR a vládou Malajsie (sdělení č. 434/1991 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Polské republiky o bezvízovém styku (sdělení č. 322/1991 Sb.), Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Rumunska o bezvízovém styku (sdělení č. 371/1991 Sb.) a Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Helénské republiky o vzájemném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 226/1991 Sb.).

³⁹ Pouze v letech 1991 (1 žádost), 1994 (1 žádost), 1996 (3 žádosti) a 1997 (3 žádosti) bylo zahájeno řízení o přiznání statusu uprchlíka. Za téže údobí toliko jedna žádost byla podána rakouským občanem, kdežto ze Spolkové republiky Německo bylo zaregistrováno 6 žádostí, a to v roce 1990 (1), 1992 (3) a 1993 (2).

⁴⁰ Údaje mohou být specifikovány v časové řadě: 1990 – 1203, 1991 – 533, 1992 – 78, 1993 – 60, 1994 – 58, 1995 – 490, 1996 – 693, 1997 – 159, 1998 – 27.

⁴¹ Údaj lze konkretizovat podle jednotlivých roků: 1990 – 23, 1991 – 331, 1992 – 32, 1993 – 47, 1994 – 7, 1995 – 1, 1996 – 28, 1997 – 5 a 1998 – 0.

natelné údaje.⁴²

Dohody s Polskem a Rumunskem racionálně zakotvují readmisní doložky v čl. 5 odst. 2 a čl. 7, které striktně požadují bezformální navrácení občanů, jež jsou držiteli platného pasu.

V roce 1992 ČSFR vstoupilo do bezvízových smluvních svazků s Kubou, Litvou, Portugalskem a Španělskem.⁴³ Uzavření bezvízových ujednání se neprojevilo výrazněji v přílivu žadatelů o přiznání uprchlického statusu, třebaže se Kuba mohla jevit jako stát, jež vyvolává mohutné vlny běženců. V letech 1990–1998 však pouze 55 kubánských občanů požádalo o uprchlický status.⁴⁴ Zbývající bezvízová ujednání výrazněji neovlivnila fenomén uprchlictví v ČSFR.⁴⁵

Na konci roku 1992 zanikla dismembrací ČSFR a byla vzkříšena Česká republika, která postupně sukcedovala do dříve sjednaných bezvízových dohod. Reorientace vízové politiky se téměř naplnila v roce 0 existence České republiky. V bytostném zájmu dvou nových sousedních států však bylo založení vzájemně privilegovaných vztahů. Česká republika a Slovensko si byly vědomy tohoto důsazného faktu a za cestovní doklad rovněž uznaly občanský průkaz ČSR, ČSSR, ČSFR, ČR a SR, přičemž smluvně nestanovily ani dobu pobytu.⁴⁶ Tu však omezuje zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území ČSFR na dobu 180 dnů. Navzdory velmi příznivému cizineckému režimu požádalo o mezinárodně právní ochranu podle uprchlického zákona od roku 1993 do roku 1998 36 slovenských občanů.⁴⁷ Nicméně jde o údaj statisticky nepatrný a kromě to-

ho kompetentní orgány České republiky nepříznaly žádnému slovenskému příslušníkovi status uprchlíka.

V roce 1993 se Česká republika orientovala na uzavření dohod s Estonskem, Lotyšskem a Slovinskem.⁴⁸ Na základě bilaterálních ujednání s dalšími pobaltskými státy konstituovala téměř shodný standard pro vstup a pobyt osob. Uzavření dohod se nikterak neprojevilo v uprchlictví. Od roku 1995 do roku 1998 požádalo o mezinárodně právní ochranu 11 lotyšských občanů.⁴⁹ Z Estonska a Slovinska nepřišel do České republiky jediný běželec.

V následujícím roce sjednala Česká republika toliko dvě bezvízové dohody s velmi rozdílnými zeměmi zejména vzhledem k uprchlickému problému. Česká republika prolongovala vzájemný bezvízový styk osob s Bulharskem za účelem usnadnění vzájemného cestování občanů obou zemí, přičemž smluvní strany taktéž přihlédly k novým společenským okolnostem a stanovily nové hmotně právní podmínky jako např. readmisní závazek bez překážek přijímat na své území vlastní občany.⁵⁰ Česká republika sjednala bezvízovou dohodu v době, kdy na jejím území požádalo o útočiště 1961 bulharský občan, přitom v roce 1993 dosáhl počet žádostí úctyhodné výše – 1 125. Do předchozího součtu však není započítán rok 1994, kdy bylo zahájeno řízení o přiznání statusu uprchlíka s 512 bulharskými žadatelí. V následujících letech 1995–1998 2 029 Bulharů projevilo úmysl získat mezinárodní zajištění na podkladě platného uprchlického zákona.⁵¹

⁴² Česká republika resp. ČSFR přiznala status uprchlíka 175 osobám ze zemí bývalého Sovětského svazu, 167 Afgháncům, 151 Vietnamcům.

⁴³ Srov. Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Kubánské republiky o zrušení vízové povinnosti pro držitele platných cestovních dokladů (smluvní dokument nebyl publikován ve Sbírce zákonů), Dohodu mezi vládou ČSFR a vládou Litevské republiky o dvoustranném zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 577/1992 Sb.), Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Portugalské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 536/1992 Sb.) a Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Španělského království o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 335/1992 Sb.).

⁴⁴ Údaj může být časově konkretizován: 1990 – 14, 1991 – 12, 1992 – 4, 1993 – 3, 1994 – 6, 1995 – 3, 1996 – 8, 1997 – 3, 1998 – 2.

⁴⁵ Pouze 12 občanů Litvy hledalo mezinárodně právní ochranu v ČR, a to v roce 1992 – 2, 1993 – 4, 1994 – 4 a 1998 – 2.

⁴⁶ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 149/1993 Sb.).

⁴⁷ Údaj lze vyjádřit v časové posloupnosti následovně: 1993 – 2, 1994 – 2, 1995 – 4, 1996 – 3, 1997 – 19, 1998 – 6.

⁴⁸ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Estonské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 30/1994 Sb. – vstup v platnost od 12. prosince 1993), Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Lotyšské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 28/1994 – vstup v platnost od 12. listopadu 1993) a Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Republiky Slovinsko o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 179/1993 Sb.).

⁴⁹ V roce 1995 požádalo o status uprchlíka 6 Lotyšů, v roce 1997 2 a v roce 1998 3 občané Lotyšska.

⁵⁰ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Bulharské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 201/1994 Sb.), která vstoupila v platnost podle čl. 11 odst. 1 29. září 1994. Tímto dnem pozbyla platnost ve vztazích mezi oběma státy Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Bulharské lidové republiky o zrušení vízové povinnosti a rozvoji turistiky ze dne 4. června 1965, vyhlášená pod č. 126/1965 Sb.

⁵¹ Bulharsko je zemí s nejvyšším počtem žadatelů (4 502) za období 1990–1998. Celkový údaj lze rozdělit na jednotlivé roky:

Bulharsko je státem s nejvyšším počtem žadatelů, přičemž 62 bulharským občanům bylo přiznáno právní postavení uprchlíka za období 1991–1997.⁵² Akribické zkoumání vztahu mezi bezvívovou dohodou, která odstraňuje vízovou povinnost jako právní překážku svobody pohybu, a fenoménem uprchlictví se jeví být zcela bezpředmětné, poněvadž v roce 1994 nedošlo ke změně právního stavu. Jinak by tomu bylo, kdyby Česká republika využila své právo na přechodnou dobu suspendovat provádění smluvních ustanovení podle čl. 9 odst. 1. V roce 1994 Česká republika uzavřela bezvívovou dohodu s Korejskou republikou,⁵³ aniž by se založení nového právního vztahu mezi oběma státy projevilo v uprchlictví.

O rok později byla Česká republika stimulována jako vnitrozemský stát zrušit vízovou povinnost s Kyprem.⁵⁴ Bezvívové cesty občanů stvrdila dohoda s Ruskem.⁵⁵ Vstupem dohody v platnost 3. září 1995 zanikly mezi oběma smluvními stranami Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o podmínkách vzájemných cest občanů obou států, podepsaná dne 17. prosince 1981 a Protokol k této Dohodě. Dohoda z roku 1981 pečlivě rozlišovala účel bezvívové cesty, aniž stanovila dobu pobytu. Dvoustranný instrument striktně diferencioval tyto kategorie bezvívových cest: služební, v rámci výměny, turistické, na návštěvu, za účelem rekreace

a léčení a tranzitní. Specifický teleologický přístup se celostně prosadil v normativním obsahu bilaterální dohody. Bezvívová dohoda z roku 1995 již zjednodušuje podmínky vstupu a pobytu a stanoví jejich obvyklý standardní režim.⁵⁶

Jistá simplifikace bezvívových cest se nikterak neprojevuje ve zvýšení počtu žádostí o status běžence. Počet žadatelů osciluje od roku 1991 v mezích jediného číselného řádu.⁵⁷ Mezi změnou vstupních a pobytových podmínek a počtem žadatelů nelze nalézt kauzální nexus. Zjednodušení mezistátního pohybu osob nepůsobí jako *causa proxima* influxu běženců.

O rok později uzavírá Česká republika tři ujednání o zrušení vízové povinnosti. Jediným evropským státem z trojice zemí je Chorvatsko.⁵⁸ Ani v tomto případě se nemění počet žadatelů o přiznání postavení uprchlíka po vstupu v platnost nového instrumentu.⁵⁹ Další bilaterální dohody s Chile⁶⁰ Izraelem⁶¹ korespondují s novým politickým kurzem. Řečený směr vyztužují dva jednostranné akty vlády České republiky, jež ruší vízovou povinnost pro občany Kanady⁶² a Nového Zélandu.⁶³ Usnesení vlády ČR stanoví výjimečnou dobu bezvívového pobytu pro občany Kanady na 180 dnů.⁶⁴ Vízová povinnost se však vztahuje na dlouhodobý nebo trvalý pobyt, studium, zaměstnání či jinou výdělečnou činnost.

Vročení 1997 mají Dohoda mezi vládou České

1990 – 216, 1991 – 539, 1992 – 81, 1993 – 1 125, 1994 – 512, 1995 – 330, 1996 – 837, 1997 – 724 a 1998 – 138.

⁵² V jednotlivých letech status uprchlíka v České republice získalo: 1991 – 39 osob, 1992 – 15 osob, 1993 – 3 osoby, 1994 – 3 osoby, 1996 – 1 osoba, 1997 – 1 osoba z Bulharska.

⁵³ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Korejské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 163/1995 Sb. – vstup v platnost 5. listopadu 1994).

⁵⁴ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Kyperské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 186/1995 Sb.).

⁵⁵ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o bezvívových cestách občanů (sdělení č. 201/1995 Sb.).

⁵⁶ Srov. vyhlášku č. 95/1982 Sb.

⁵⁷ Údaje podle jednotlivých roků jsou následující: 1991 – 67 žádostí, 1992 – 81 žádost, 1993 – 21 žádost, 1994 – 28 žádostí, 1995 – 44 žádostí, 1996 – 50 žádostí, 1997 – 34 žádostí a 1998 – 61 žádost.

Celkem bylo podáno 386 žádostí a postavení uprchlíka bylo přiznáno v obou instancích 71 osobě. Výsledný údaj lze temporálně odlišit podle jednotlivých let: 1991 – 20, 1992 – 28, 1993 – 12, 1994 – 2, 1996 – 2, 1997 – 1, 1998 – 4 uznaní uprchlíci.

⁵⁸ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Chorvatské republiky o bezvívových cestách občanů (sdělení č. 165/1996 Sb.) nahradila Dohodu mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Socialistické federativní republiky Jugoslávie o zrušení vízové povinnosti ze dne 8. října 1964, vyhlášená pod č. 13/1965 Sb.

⁵⁹ V roce 1991 požádala o mezinárodní ochranu 1 osoba, v roce 1994 2 osoby, v roce 1995 1 osoba, 1996 1 osoba a konečně v roce 1998 3 osoby. Status uprchlíka byl přiznán 4 osobám.

⁶⁰ Srov. Protokol mezi vládou České republiky a vládou Chilské republiky o zrušení vízové povinnosti pro držitele platných cestovních dokladů (sdělení č. 283/1996 Sb.).

⁶¹ Srov. Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Státu Izrael o zrušení vízové povinnosti pro držitele národních cestovních pasů (sdělení č. 237/1996 Sb.).

⁶² Srov. usnesení vlády České republiky č. 148 ze dne 21. února 1996 (diplomatická nota ze dne 13. března 1996).

⁶³ Srov. usnesení vlády České republiky č. 524 ze dne 10. října 1996.

⁶⁴ Ujednání mezi vládou ČSFR a vládou Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku o zrušení vízové povinnosti, která vstoupila v platnost 1. října 1990 dobu pobytu bez víza na 6 měsíců.

republiky a vládou Běloruské republiky o bezvízových cestách občanů⁶⁵ a Dohoda mezi vládou ČSFR a vládou Maďarské republiky o vzájemném zrušení vízové povinnosti.⁶⁶ Maďarsko jako země původu uprchlíků se neobjevuje ve statistických údajích, kdežto běloruské žadatele o mezinárodně právní ochranu podle Ženevské úmluvy z roku 1951 periodické záznamy podchycují v malých číslech (58) za období let 1991–1998, přičemž v posledních dvou letech bylo předloženo 39 žádostí o přiznání statusu uprchlíka.⁶⁷ Ochranu požívá (míněno do roku 1998) 17 uprchlíků pocházejících z Běloruska.⁶⁸ V daném statistickém souboru lze odhalit kauzalitu, neboť uzavřené dohody se jeví být alespoň jako *causa remota* vzhledem k pohybu běženců.

V roce 1998 Česká republika sjednala jedinou bezvízovou povinnost se Singapurem⁶⁹ a zrušila vízovou povinnost pro občany Japonska.⁷⁰

Česká republika po svém „zrození“ sukcedovala do smluvních závazků Dohody mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o podmínkách vzájemných cest občanů obou států ze dne 17. prosince 1981 se státy bývalého SSSR Kazachstánem, Kyrgyzstánem, Moldavskem, Turkmenistánem a Ukrajinou,⁷¹ čímž zcela anachronicky a ideologicky podmíněný smluvní instrument přežívá. Jeho regulativní funkci vzhledem k přílivu žadatelů o přiznání postavení uprchlíka nelze seriózně posuzovat. Zatímco nízké počty žadatelů o mezinárodní

záštitu přicházejí z Kazachstánu⁷², Kyrgyzstánu⁷³, Moldavska⁷⁴, Turkmenistánem⁷⁵, pak Ukrajina je zemí, z níž odcházejí konstantní řady běženců⁷⁶ do České republiky.

Bezvízová politika uskutečňovaná Českou a Slovenskou Federativní republikou a posléze Českou republikou se razantně změnila a reflektovala rodící se i stabilizující se politický a ekonomický systém, jakož i nové naléhavé potřeby. Zeměpisné i strategicky vzato je jasná a zřetelná její „západní“ kontura. „Ostrost“, jednoznačnost i snad politickou prozíravost ovšem postrádá její „východní“ linie.

Nade vši pochybnost odstranění vízové povinnosti uvolňuje přeshraniční pohyb osob. Daný fakt demonstruje déledobě shromažďované statistické údaje. Státní hranice právoplatně překročilo 204 milionů cizinců v roce 1998,⁷⁷ z nichž pouze 721 000 cizinců přicestovalo do České republiky za podmínky vízové povinnosti. Reorientaci vízové politiky výrazně podporuje především pohyb v „západním“ směru. Nejvytíženější hraniční přechody⁷⁸ jsou na společné hranici se Spolkovou republikou Německo.

Bezvízové dohody uzavřené po roce 1989 ve většině obsahují readmisní ustanovení, založené na kooperaci a vzájemnosti.⁷⁹ Readmisní klauzule ukládají povinnost smluvní straně orientovanou na chování přijmout na své území vlastní občany. S povinností koresponduje korelativní oprávnění druhé smluvní strany takové chování požadovat.

Bezvízové dohody obsahují totožná práva a po-

⁶⁵ Srov. sdělení č. 54/1997 Sb.

⁶⁶ Srov. sdělení č. 116/1997 Sb.

⁶⁷ V jednotlivých rocích byly shromážděny následující údaje: 1991 – 5, 1993 – 7, 1994 – 1, 1996 – 6, 1997 – 18, 1998 – 21 žádost.

⁶⁸ Do dubna 1999 byl přiznán status běžence 8 osobám z Běloruska.

⁶⁹ Srov. Dohodu mezi vládou ČR a vládou Singapurské republiky o zrušení vízové povinnosti (sdělení č. 217/1998 Sb.).

⁷⁰ Srov. usnesení vlády České republiky č. 487 ze dne 8. července 1998 (diplomatická nota ze dne 10. července 1998).

⁷¹ Uvedená dohoda ze dne 17. prosince 1981 neupravuje bezvízový vstup a pobyt občanů mezi Českou republikou a dvěma středoasijskými státy (dříve republiky SSSR) Tádžikistánem a Uzbekistánem.

⁷² Statistické záznamy registrují v letech 1991–1998 33 žádostí, což v jednotlivých rocích vykazují následující čísla: 1991 – 1, 1992 – 7, 1993 – 1, 1995 – 4, 1996 – 5, 1997 – 2 a 1998 – 13. Status uprchlíka však žádné osoby pocházející z Kazachstánu nebyl přiznán, ledaže by taková osoba byla zahrnuta do souboru údajů o bývalém Sovětském svazu.

⁷³ V roce 1995 neúspěšně požádaly o přiznání mezinárodně právní ochrana čtyři občané z Kyrgyzstánu.

⁷⁴ Moldavsko opustilo a vyhledalo útočiště v České republice 98 osob. Konkrétní údaje podle jednotlivých kalendářních roků mají tyto hodnoty: 1992 – 8, 1993 – 2, 1994 – 9, 1995 – 7, 1996 – 8, 1997 – 30 a 1998 – 33. Zatím byl status uprchlíka přiznán 4 žadatelům.

⁷⁵ Z Turkmenistánem přibyl do České republiky jako žadatel jediný občan, a to v roce 1997.

⁷⁶ Ukrajina se řadí k zemím, z níž plynou do České republiky silnější vlny uprchlíků. V letech 1991–1998 zaznamenávají české statistiky 332 žadatele o azyl, přičemž tento údaj lze dokumentovat podle jednotlivých roků: 1991 – 61, 1992 – 36, 1993 – 30, 1994 – 34, 1995 – 43, 1996 – 36, 1997 – 50, 1998 – 42.

⁷⁷ Uvedený údaj doplňují pro srovnání v časové řadě další data: 1993 – 146 milionů, 1994 – 199 milionů, 1995 – 192 miliony, 1996 – 214 milionů, 1997 – 213 milionů.

⁷⁸ Česká republika má na společných státních hranicích 129 přechodů.

⁷⁹ Výčet bezvízových dohod s readmisní klauzulí je následující: Benelux (čl. 8), Bělorusko (čl. 7), Bulharsko (čl. 7), Dánsko (čl. 5), Estonsko (čl. 6), Chile (čl. 4), Chorvatsko (čl. 7), Island (čl. 5), Izrael (čl. 8), Kuba (čl. 7), Kypr (čl. 7), Litva (čl. 8), Lotyšsko (čl. 7), Maďarsko (čl. 8), Německo (čl. 7), Norsko (čl. 5), Polsko (čl. 5), Rumunsko (čl. 7), Rusko (čl. 7), Řecko (čl. 6), Singapur (čl. 7), Slovensko (čl. 5), Slovinsko (čl. 7), Švédsko (čl. 5) a Švýcarsko (čl. 6).

vinnosti a tím vytvářejí formální rovnost obou smluvních partnerů. Jejich základním cílem je však založit identické zacházení s vlastními občany, přičemž se v jejich rámci rozhodně nepředpokládá existence substantivní vzájemnosti.

Readmisní ustanovení má v bezvízových dohodách hmotně právní charakter, neboť ho neprovází procesní pravidla upravující přesný postup navrácení dotčených osob. Readmisní doložky ve svém hmotně právním pojetí jsou speciálně kvalifikovány tvrdým (byť ne výlučným) požadavkem bezformálnosti. Řečený požadavek má sílu imperativu a symbolizují ho různé slovní vazby „bez překážek“, „bez formalit“, „bez zbytečných formalit“, „bez dalších formalit“ či „bez průtahů“. Typická podmínka jako vnitřní vlastnost readmisních doložek zdůrazňuje kumulaci věcného a časového prvku. Navrácení jedince musí být jednoduché, nenáročné ve smyslu svého provedení, proto ho musí vykonávat kompetentní orgány (zpravidla policie) a nikterak orgány pro zahraniční styky skrze diplomatickou proceduru. V tomto smyslu je nutno přihlížet i k procesní hospodárnosti. Časový aspekt pak spočívá nejen v rychlosti postupu, ale i v přijetí osoby kdykoliv, kdy je to možné. Řízení musí být zároveň akcelerované.

Readmisní ustanovení ukládají mezistátní povinnost převzít vlastního občana vždy bez formalit. Partikulární readmisní pravidlo vtělené do bezvízových dohod se nepochybně vztahuje k obyčejové normě obecného mezinárodního práva, která zavazuje každý stát k převzetí vlastního občana.⁸⁰ Takový obecný závazek koresponduje s právem každého

státu vyhostit cizince a činí takové oprávnění efektivním. Partikulární smluvní norma a obecné obyčejové pravidlo ohraničují vztah mezi územní a personální suverenitou resp. výsostí. Podstatný účel partikulárního readmisního pravidla je však zavedení bezformálního navrácení a přijetí osoby domovským státem, tedy jednotlivce, který neplní zákonné podmínky vstupu či pobytu.

Principiální postavení readmisního pravidla v bezvízových dohodách zpravidla podtrhuje zákaz jeho suspenze. Bezvízové dohody obvykle zahrnují permissivní pravidlo, na jehož základě požívají smluvní strany právo pozastavit zcela nebo zčásti provádění dohody v zájmu bezpečnosti státu, veřejného pořádku, ochrany zdraví či z jiných závažných důvodů.

Bezvízová ujednání respektují právo každé smluvní strany odepřít vstup a pobyt na svém území nežádoucím osobám, jež by mohly ohrozit základní hodnoty jako bezpečnost a veřejný pořádek. Kontraktuální oprávnění se týká i jednotlivců, kteří nemají požadované doklady anebo nedisponují dostatečnými prostředky. Právo odmítnout vstup a pobyt cizinci vyvěrá z územní suverenity státu, která může být jistě nahlížena jako sociologická kategorie, ale taktéž jako ucelený soubor mezinárodních práv a povinností.⁸¹ Právní dogmatický i analytický pohled obnažuje výlučné právo každého státu odmítnout cizince jako imanentní součást jeho územní suverenity. Takové oprávnění je z hlediska sumativního součástí subsystému obecného mezinárodního práva. Výkon takového práva je však omezen existencí patřičných hmotně právních důvodů.

⁸⁰ Srov. K. HAILBRONNER, Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten. Heidelberg, 1996, str. 30-31.

⁸¹ „[T]erritorial Sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a State“. *Island of Palmas Case*. Citováno dle M. DIXON - R. MCCORQUODALE, *Cases and Materials on International Law*. Londýn, 1991, str. 227.